

12.07.2022

Resolución de la solicitud de acceso a información pública del Banco de España presentada por

2022-SIP-004

1. Antecedentes

1.1 La solicitud de acceso a información pública presentada por

Con fecha 25 de marzo de 2022, tuvo entrada en el Banco de España, a través del Registro electrónico, un «Formulario de presentación de documentación en Registro», presentado por la _____, mediante el que solicita el acceso a la siguiente información:

«Acuerdos de colaboración en materia de supervisión “Memorandum of Understanding” (MoU) _____ Venezuela (1998) https://www.bde.es/bde/es/areas/supervision/funcion/acuerdos/Acuerdos_de_col_6814c51aafcd821.html».

La documentación solicitada por _____ ha de entenderse referida al protocolo de cooperación suscrito entre el Banco de España y la Superintendencia de bancos y otras instituciones financieras de Venezuela, en noviembre 1998 (en adelante, protocolo de cooperación o protocolo).

1.2 Tramitación de la solicitud de acceso a información pública

- Mediante comunicación interior de fecha 7 de abril de 2022, la División de Gobernanza y Transparencia solicitó al Departamento de Funciones Horizontales del Banco de España, que informase si —desde la perspectiva supervisora, y sin perjuicio del resultado de la consulta que, en su caso, se realizara a la Superintendencia de las Instituciones del Sector Bancario de Venezuela (Sudeban), anteriormente, la Superintendencia de Bancos y otras Instituciones Financieras de Venezuela, en su condición de contraparte en dicho protocolo de cooperación— existiría algún impedimento para facilitar a _____ el citado protocolo.
- El 21 de abril de 2022, el Banco de España dirigió un escrito a la solicitante comunicándole el acuerdo de ampliación en un mes del plazo máximo para responder

a su solicitud, en atención a la complejidad del análisis que resultaba necesario realizar para valorar correctamente el acceso a la información solicitada, al amparo de lo dispuesto en el artículo 20.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, Ley de Transparencia).

- Con fecha 21 de abril de 2022, el Departamento de Funciones Horizontales dio respuesta a la comunicación anterior que le había sido remitida e informó, en síntesis, de que, bajo su perspectiva, no existirían impedimentos supervisores para que se deniegue el acceso solicitado. En su escrito señalaron, asimismo, que desde 2014 el supervisor de las entidades significativas a las que pudiera afectar este protocolo es el Banco Central Europeo (en adelante, BCE) —que, desde la entrada en funcionamiento el 4 de noviembre de 2014 del Mecanismo Único de Supervisión europeo (MUS), ejerce la supervisión directa de las entidades de crédito consideradas «entidades significativas», conforme a lo dispuesto en el Reglamento (UE) n.º 1024/2013 del Consejo, de 15 de octubre de 2013 (en adelante, Reglamento del MUS), y en la disposición adicional decimosexta de la Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito (en adelante, Ley 10/2014)—.
- Sobre la base de la información facilitada por el Departamento de Funciones Horizontales, el 28 de abril de 2022, el Banco de España dirigió un escrito al BCE mediante el que se le solicitaba que realizase las consideraciones que estimase oportunas en relación con el acceso solicitado al referido protocolo de cooperación. En el escrito se indicaba que también se realizaría una consulta, en su caso, a Sudeban en su condición de contraparte en dicho protocolo de cooperación. Ese mismo día, se suspendió el plazo máximo para resolver la solicitud de acceso, lo que fue notificado a la interesada mediante escrito de esa misma fecha.
- Con fecha 6 de mayo de 2022, se recibió un correo electrónico del BCE en el que, en respuesta a la consulta practicada, manifestó su no objeción a que se facilitara a la interesada el protocolo de cooperación solicitado, en el entendimiento de que, antes de su divulgación, se consultaría a la autoridad supervisora de Venezuela contraparte en el acuerdo de cooperación. Recibida la contestación, en esa misma fecha se alzó la suspensión del procedimiento, lo que fue comunicado a la solicitante mediante escrito de 13 de mayo de 2022. En ese mismo escrito, se informó también a la solicitante de que, debido a que el documento objeto de la solicitud podría también afectar a los derechos o intereses de Sudeban, con fecha 13 de mayo de 2022, se había remitido a la mencionada institución un escrito para que pudiera realizar, en su caso, las consideraciones que estimase oportunas y, en consecuencia, se había suspendido nuevamente el plazo máximo para resolver la solicitud de acceso.
- Con fecha 27 de mayo de 2022, se recibió un correo electrónico de la Oficina de Secretaria General de Sudeban, en el que, en respuesta a la consulta practicada, se adjuntaba una copia de un oficio firmado por el Superintendente de Sudeban, en el que **manifiesta su oposición al acceso solicitado**. Recibida la contestación, en esa misma fecha se alzó la suspensión del procedimiento, lo que fue comunicado a la solicitante mediante escrito de fecha 2 de junio de 2022. Con fecha 8 de junio de 2022, tuvo entrada en el Registro Central de Madrid el oficio firmado por el Superintendente de Sudeban, cuya copia se había sido anticipado por correo electrónico.

- De conformidad con el «Procedimiento interno para la tramitación de las solicitudes de acceso a información pública del Banco de España» aprobado mediante decisión de la Comisión Ejecutiva de 12 de mayo de 2020, la División de Gobernanza y Transparencia, remitió al Departamento Jurídico, mediante comunicación interior de fecha 28 de junio de 2022, una propuesta de resolución de la solicitud, para su eventual aprobación por la Comisión Ejecutiva.
- Mediante comunicación interior de fecha 6 de julio de 2022, el Departamento Jurídico remitió a la División de Gobernanza y Transparencia su informe, en el que comparte las conclusiones alcanzadas en la Propuesta de resolución, informándola favorablemente.

2 Fundamentos jurídicos

2.1 El derecho de acceso a información pública

El derecho de todas las personas a acceder a información pública se encuentra expresamente previsto en el artículo 12 de la Ley de Transparencia, que desarrolla el mandato constitucional recogido en el artículo 105.b) de la Constitución española. Este derecho se regula, asimismo, en el artículo 13.d) la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas, dentro de la relación de derechos de las personas en sus relaciones con las Administraciones Públicas.

A fin de precisar el alcance del concepto de información pública a los efectos de lo dispuesto en el párrafo anterior, el artículo 13 de la Ley de Transparencia especifica que se entenderá por información pública aquellos contenidos o documentos, cualquiera sea su formato o soporte, que obren en poder de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación del Título I de la Ley de Transparencia y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.

No obstante su reconocimiento en los términos anteriormente expuestos, el derecho de acceso a información pública no es un derecho absoluto que deba aplicarse en todo caso. Así, la Ley de Transparencia **establece en su artículo 14 determinados supuestos tasados en los que el derecho de acceso a la información pública puede ser limitado cuando el conocimiento de la información suponga un perjuicio para alguno de los bienes o intereses, de carácter público o privado**, tales como las relaciones exteriores o a las funciones administrativas de vigilancia, entre otros. Este precepto atiende, precisamente, al equilibrio necesario entre la transparencia y la protección de dichos bienes e intereses que puedan estar presentes en un caso concreto. La referida Ley de Transparencia prevé asimismo que la solicitud de acceso a información pública pueda ser inadmitida cuando se refiera a información en curso de elaboración o de publicación general; requiera una labor de reelaboración; no esté en poder del órgano al que se solicita, desconociendo el competente; o sea manifiestamente repetitiva o abusiva (artículo 18). En todos estos casos, la desestimación o inadmisión requerirá resolución motivada (artículo 20.2).

2.2 Especialidades aplicables al acceso a información en poder del Banco de España: el régimen específico de secreto del artículo 82 de la Ley 10/2014

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.1.f) de la Ley de Transparencia, el Banco de España es una de las instituciones incluidas en el ámbito subjetivo de aplicación del Título I de la Ley de Transparencia y, en consecuencia, sujeta al derecho de acceso a información pública por parte de los ciudadanos, respecto de aquellas actividades que realiza sujetas a Derecho administrativo. El Banco de España, conforme a lo establecido en el artículo 1.2 de la Ley 13/1994, de 1 de junio, de Autonomía del Banco de España (en adelante, la Ley de Autonomía), se rige por el ordenamiento jurídico-privado, salvo en el ejercicio de potestades administrativas conferidas por esa u otras leyes.

Sin perjuicio de lo anterior, **el derecho de acceso a información pública en poder del Banco de España**, de conformidad con lo establecido en el apartado segundo de la disposición adicional primera de la Ley de Transparencia, **deberá ejercerse conforme al régimen específico de confidencialidad al que está sujeto el Banco de España**. Como se ha indicado anteriormente, la referida disposición adicional señala que aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información se regirán por su normativa específica, siendo aplicable la Ley de Transparencia con carácter supletorio en lo no previsto en la regulación específica.

En efecto, el Banco de España está sometido, en el ejercicio de las funciones que tiene legalmente atribuidas, a un régimen de secreto que deriva de la normativa europea (artículo 37 de los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del BCE), y que se recoge a nivel interno en el artículo 82 de la Ley 10/2014, conforme al cual los datos, documentos e informaciones que obren en su poder en virtud del ejercicio de la función supervisora o de cuantas funciones le encomiendan las leyes tendrán carácter reservado y no podrán ser divulgados a ninguna persona o autoridad, salvo en los supuestos de excepción previstos en su apartado 3.

De lo anterior se deriva que las disposiciones de la Ley de Transparencia relativas al derecho de acceso a información pública en poder del Banco de España son de aplicación supletoria respecto del régimen específico de secreto establecido en el artículo 82 de la Ley 10/2014.

2.3 Análisis de la información solicitada

Conforme se ha expuesto en los antecedentes, interesa el acceso al protocolo de cooperación suscrito entre el Banco de España y la Superintendencia de bancos y otras instituciones financieras de Venezuela (actualmente, Sudeban), en noviembre de 1998.

En los siguientes apartados se recogen determinadas precisiones respecto al protocolo de cooperación (apartado 2.3.1); se resumen las consideraciones realizadas por parte del Banco de España, del BCE y de Sudeban respecto al acceso al protocolo (apartado 2.3.2); y se analizará la aplicación a la presente solicitud de los límites al derecho de acceso relativos a las relaciones exteriores y a las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control establecidos, respectivamente, en las letras c) y g) del artículo 14.1 de la Ley de Transparencia (apartado 2.3.3).

2.3.1 El protocolo de cooperación entre el Banco de España y la Superintendencia de Bancos y otras instituciones financieras de Venezuela

El protocolo de cooperación cuyo acceso se solicita **constituye uno de los acuerdos bilaterales de cooperación internacional, en materia de supervisión, que el Banco de España ha suscrito con las autoridades supervisoras de otros países no pertenecientes a la Unión Europea**, dentro del marco de los Principios Básicos para una Supervisión Bancaria Efectiva emitidos por el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea. Tales acuerdos se articulan, con carácter general, exponiendo, entre otros aspectos, las razones que aconsejan arbitrar procedimientos de colaboración, la distribución general de responsabilidades supervisoras entre el supervisor de origen y el de acogida, el contenido mínimo del intercambio de información, las reglas de confidencialidad existentes en cada país, los criterios para la realización, en casos excepcionales, de inspecciones *in situ* en las filiales por el supervisor de origen, así como aspectos generales sobre colaboración técnica, contactos operativos y reuniones bilaterales.

A efectos de valorar si procede conceder a _____ el acceso solicitado, resulta conveniente precisar que:

- El protocolo de cooperación tiene como finalidad principal regular la cooperación entre el Banco de España y Sudeban, para conseguir **una adecuada supervisión de los grupos españoles de entidades bancarias que realizan actividades financieras en Venezuela, y a la inversa.**
- **La información supervisora que, en su caso, obtenga el Banco de España, en el marco de dicho protocolo de cooperación, está sometida, con carácter general, a la obligación de secreto** del artículo 82 de la Ley 10/2014, al haber sido obtenida en el ejercicio de la función supervisora o de otras funciones legalmente atribuidas al Banco de España, salvo que concurra, alguno de los supuestos excepcionales previstos en su apartado 3 que permitiría su divulgación.
- **Sudeban¹ es el ente de regulación del sector bancario en Venezuela bajo la vigilancia y coordinación del Órgano Superior del Sistema Financiero Nacional.** Corresponde a esta institución autorizar, supervisar, inspeccionar, controlar y regular el ejercicio de la actividad que realizan las instituciones que conforman el sector bancario, así como, instruir la corrección de las deficiencias que se detecten en la ejecución de sus actividades y sancionar las conductas desviadas al marco legal vigente. Todo ello con el fin de garantizar y defender los derechos e intereses de los usuarios del sector bancario nacional y del público en general.
- Desde la entrada en funcionamiento, el 4 de noviembre de 2014, del MUS, **el BCE ejerce la supervisión directa de las entidades de crédito consideradas «entidades significativas»**, conforme a lo dispuesto en el Reglamento del MUS y en la disposición adicional decimosexta de la Ley 10/2014.
- En relación con los acuerdos de cooperación en vigor, celebrados antes de la citada fecha de 4 de noviembre de 2014 y que se refieran, al menos en parte, a funciones

¹ Puede obtenerse más información sobre Sudeban en el siguiente link a su página web institucional: http://www.sudeban.gob.ve/index.php/gcri_quienes-somos/

transferidas al BCE por el Reglamento del MUS —como sería el caso del protocolo de cooperación que se solicita—, el BCE “*podrá decidir participar en esos acuerdos con arreglo al procedimiento que les sea aplicable o establecer nuevos acuerdos de cooperación con terceros para las funciones que le han sido transferidas por el Reglamento del MUS*”, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 152 del Reglamento del MUS.

2.3.2 Consideraciones, por parte del Banco de España, del BCE y de Sudeban, respecto al acceso al protocolo de cooperación

Procede comenzar señalando que **el acceso solicitado se ha de valorar no sólo desde la perspectiva de las funciones supervisoras ejercidas por el Banco de España, sino también teniendo en cuenta las funciones del BCE** (supervisor directo de las entidades de crédito consideradas «entidades significativas») **y los derechos o intereses de Sudeban** (contraparte en el acuerdo).

Por este motivo, en la tramitación de esta solicitud se ha consultado tanto al departamento competente del Banco de España, como al BCE (a quien se informó de que, asimismo, se iba a dirigir una consulta a Sudeban, en su condición de contraparte en el protocolo de cooperación) y a Sudeban.

En este escenario, como se ha relatado en los antecedentes, el departamento competente del Banco de España ha considerado que, desde la perspectiva supervisora, no existiría impedimento para facilitar a el protocolo de cooperación solicitado. Y, en este mismo sentido, el BCE manifestó que no veía objeción a que se facilitara a la interesada el protocolo de cooperación solicitado; siempre y cuando se consultara también a Sudeban, en su condición de contraparte en el protocolo de cooperación, sobre el acceso solicitado.

Sin embargo, realizada la preceptiva consulta a **Sudeban, este organismo supervisor ha manifestado su expresa oposición al acceso solicitado**, en la medida en que «“**el Protocolo**” constituye un instrumento de entendimiento, cuyo **contenido** en opinión de este Ente Supervisor debe interpretarse **en el marco del cumplimiento de las facultades** de inspección, supervisión, vigilancia, regulación y control de las instituciones del sector bancario **que tienen atribuidas ambas autoridades**». En su respuesta, Sudeban específicamente indicó que «“**el Protocolo**” prevé que “La información que se intercambie se utilizará únicamente a efectos de supervisión bancaria y estará sujeta a las **restricciones legales del secreto profesional de acuerdo con las regulaciones existentes en cada país**”». Adicionalmente, la autoridad supervisora venezolana estimó oportuno recomendar al Banco de España que «en procura de **garantizar la adecuada implementación de “El Protocolo” y el espíritu de colaboración** que se desprende del mismo [...]» considere prescindir de realizar actuación alguna sin contar previamente con la respuesta por escrito emitida por dicha autoridad.

En consecuencia, en relación con el acceso solicitado:

- Por un lado, se infiere que Sudeban considera que tanto el contenido del protocolo de cooperación como cualquier otra información que se obtenga en el ejercicio de las facultades de inspección, supervisión, vigilancia, regulación y control de las entidades

del sector bancario que el Banco de España y Sudeban tienen atribuidas es información que debe quedar sujeta a las restricciones del secreto profesional previstas en la regulación existente en Venezuela. En definitiva, Sudeban considera que el contenido del protocolo es confidencial, se opone a su divulgación y manifiesta su oposición expresa a facilitar el contenido del protocolo a

- Por otro lado, Sudeban recomienda al Banco de España que considere abstenerse de realizar ninguna actuación relativa al protocolo sin contar previamente con la respuesta escrita de dicha autoridad, con el fin de garantizar la aplicación del protocolo de cooperación y el espíritu de colaboración que el mismo contiene.

2.3.3 Aplicación a la presente solicitud de los límites al derecho de acceso relativos a las relaciones exteriores y a las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control establecidos, respectivamente, en las letras c) y g) del artículo 14.1 de la Ley de Transparencia

Como se ha indicado en el apartado 2.3.2 anterior, Sudeban se ha opuesto a que el protocolo de cooperación sea facilitado a . Por este motivo, procede valorar si debe prevalecer el derecho de acceso o si, por el contrario, el derecho de acceso ha de quedar limitado por entender que la divulgación del protocolo de cooperación, con la oposición expresa de Sudeban, perjudicaría las relaciones exteriores del Banco de España así como las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control de la institución en relación con los grupos españoles de entidades bancarias que realizan actividades financieras en Venezuela, en aplicación de lo previsto en las letras c) y g) del artículo 14.1 de la Ley de Transparencia.

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en su criterio interpretativo CI/002/2015, ha establecido que los límites al derecho de acceso recogidos en el artículo 14 de la Ley de Transparencia no operan de manera automática, sino que es preciso ponderar los bienes jurídicos en conflicto a efecto de determinar si la estimación de la solicitud de acceso supone un perjuicio concreto, definido y evaluable para alguno de los bienes en conflicto («test del daño») y, en caso afirmativo, si concurre un interés que justifique la divulgación de la información solicitada («test del interés público»). Si bien, de conformidad con lo previsto en el artículo 23.2 de la Ley de Transparencia, las decisiones del Banco de España en materia de derecho de acceso no pueden ser objeto de revisión por parte del CTBG, la doctrina de ese órgano puede resultar útil a efectos interpretativos.

Así las cosas, se analizará en primer lugar la aplicación a la solicitud de del límite relativo a las relaciones exteriores —recogido en el artículo 14.1.c) de la Ley de Transparencia— y, posteriormente, la aplicación del límite relativo a las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control —previsto en el artículo 14.1.g) de la Ley de Transparencia—.

a. Aplicación a la presente solicitud del límite relativo a las relaciones exteriores (artículo 14.1.c) de la Ley de Transparencia)

El análisis de la aplicación del **límite relativo a las relaciones exteriores** a la solicitud de obliga a ponderar entre dos bienes jurídicos de interés público —por un

lado, las relaciones exteriores del Banco de España y, por otro, el derecho de acceso a información — en orden a establecer cuál de ellos ha de prevalecer.

En relación con las relaciones exteriores del Banco de España, debe tenerse en cuenta que, para valorar correctamente el acceso al protocolo de cooperación, se ha de considerar tanto la naturaleza de la información cuyo acceso se solicita (un protocolo de cooperación suscrito entre dos autoridades supervisoras sobre la base de la autonomía de la voluntad) como, muy especialmente, la expectativa de confidencialidad de una de las partes firmantes del acuerdo (Sudeban).

A estos efectos, debe hacerse hincapié en que:

- El protocolo de cooperación se acordó entre el Banco de España y Sudeban, dentro del marco de los Principios Básicos para una Supervisión Bancaria Efectiva emitidos por el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, pero sobre la base de la autonomía de la voluntad, en la medida en que ambas autoridades eran libres de acordar la cooperación entre ellas y los términos de la misma. Del mismo modo, ambas autoridades cuentan con libertad para dejar sin efecto el referido protocolo, sin perjuicio de las consecuencias que tal situación pudiera acarrear.
- Las diferencias legislativas —e incluso culturales— influyen en el grado de confidencialidad que implícitamente las partes pueden asignar a un documento por ellas firmado. Esa diferente perspectiva al valorar la confidencialidad de la información se ha de tener presente en el caso que nos ocupa, pues información no especialmente sensible para el Banco de España ni para el BCE parece requerir la confidencialidad para la autoridad de supervisión venezolana (Sudeban). Por ello, aunque tanto el BCE como el departamento competente del Banco de España hayan considerado que, desde el punto de vista de sus competencias y desde la perspectiva supervisora, no existiría impedimento para el acceso de _____ al protocolo de cooperación, se debe tener en cuenta la valoración de la confidencialidad realizada por Sudeban, como contraparte del protocolo de cooperación. Y Sudeban ha estimado que el protocolo de cooperación es confidencial.
- Existe una parte del acuerdo (Sudeban) que tiene una expectativa de confidencialidad por haberse opuesto a la divulgación del documento. Este aspecto es especialmente relevante en el caso que nos ocupa y constituye un elemento determinante en la valoración de los bienes jurídicos que han de ponderarse. No cabe duda de que Sudeban espera que se mantenga la confidencialidad del protocolo de cooperación cuando ha manifestado al Banco de España que se opone al acceso por parte de _____ y, adicionalmente, ha recomendado a esta institución que considere abstenerse de realizar ninguna actuación relativa al protocolo sin contar previamente con la respuesta escrita de dicha autoridad.
- La colaboración entre el Banco de España y Sudeban recogida en el protocolo de cooperación se basa en el *espíritu de mutua confianza y entendimiento*. Sobre la base de lo anterior, ha de advertirse que, el hecho de que el Banco de España facilitara a _____ el protocolo de cooperación, a pesar de contar con la expresa oposición de Sudeban a ese acceso, ocasionaría un daño irreparable en la confianza de Sudeban en el Banco de España pudiendo llegar a provocar el fin de la confianza en

esta institución. En consecuencia, de divulgarse el protocolo, existiría un riesgo real de que Sudeban considerase (i) que el protocolo de cooperación ha perdido su base esencial; (ii) que la colaboración con el Banco de España —como autoridad en la que Sudeban habría dejado de confiar— carece de sentido; o, incluso, (iii) que el protocolo debe dejarse sin efecto.

- Del mismo modo, y desde el punto de vista de las obligaciones que el protocolo de cooperación genera para ambas autoridades en el marco de la supervisión, si el Banco de España concediera el acceso al documento a _____ con la expresa oposición de Sudeban, esa autoridad podría considerar que el Banco de España habría incumplido su obligación de utilizar el contenido del protocolo únicamente a efectos de supervisión bancaria y, en consecuencia, habría vulnerado la confidencialidad del documento. En ese caso, Sudeban podría resolver el acuerdo, en el entendimiento de que el Banco de España podría haber incumplido sus obligaciones en el marco del protocolo.
- Además, es relevante incidir en que la divulgación del protocolo de cooperación, con la expresa oposición de Sudeban, perjudicaría las relaciones exteriores que el Banco de España mantiene con las autoridades supervisoras de otros países, por cuanto esas autoridades podrían igualmente dejar de confiar en el Banco de España. La divulgación afectaría a la fiabilidad del Banco de España, que se convertiría en una autoridad no confiable. La imagen pública de esta institución quedaría enormemente dañada y la relación de colaboración con otras autoridades supervisoras, se vería afectada negativamente. Esta divulgación, por lo tanto, ocasionaría un perjuicio irreparable a la imagen, credibilidad y funcionamiento regular del sector financiero, férreamente anclado en los principios de confianza y seguridad.
- Las consideraciones anteriores son acordes con la interpretación realizada por el CTBG del límite al derecho de acceso por suponer un perjuicio a las relaciones exteriores previsto en el artículo 14.1.c) de la Ley de Transparencia. Cabe destacar la resolución n.º 565/2020, de 30 de noviembre de 2020, en la que, ante la solicitud de acceso al *“Informe descriptivo del empleo de la ayuda para los fines que fue concedida de la Consejería de Interior de la Embajada de España en el Reino de Marruecos”* el CTBG concluye que conceder el acceso a la información solicitada implicaría un perjuicio a las relaciones exteriores de España con Marruecos. El CTBG comparte la argumentación de la Administración en el sentido de que *“en lo que se refiere al motivo relativo a la necesidad de **preservar las relaciones exteriores**, la necesidad de cooperar conjuntamente para responder a retos globales **requiere generar y consolidar en el ámbito de las relaciones exteriores** –en este caso, manifestado en la cooperación policial internacional- **una confianza mutua. La pérdida de la misma, dando acceso a información que las autoridades marroquíes no facilitan con carácter público a nivel nacional, supone un riesgo cierto en las actuaciones presentes en proceso de desarrollo, así como en las futuras. (...) Esa confianza mutua desarrollada a lo largo del tiempo es esencial pues constituye la base que hace posible el intercambio de información y la cooperación práctica en el día a día de la lucha contra la inmigración irregular.**”*

En resumen, y por las circunstancias concurrentes en el presente caso, solo cabe concluir que la divulgación del protocolo de cooperación solicitado, a cuyo acceso se opone

expresamente una de las partes firmantes, implicaría un grave e irreparable perjuicio a las relaciones externas del Banco de España, tanto con Sudeban como con otras autoridades supervisoras.

En cuanto al interés público en acceder a la información, se debe indicar que la solicitud de [redacted] no aporta información adicional que pueda tenerse presente al valorar ese bien jurídico. Al respecto, se ha de tener en cuenta que, si bien la solicitante no está obligada a motivar su solicitud de acceso a información, el artículo 17.3 de la Ley de Transparencia, prevé que pueda exponer los motivos por los que solicita la información, que podrán ser tenidos en cuenta cuando se dicte la resolución. En el presente caso, sin embargo, la solicitante no ha aportado ningún motivo que justifique mínimamente por qué solicita la información. Esa falta de motivación impide que se pueda analizar —y mucho menos valorar— la eventual existencia de circunstancias que justifiquen la existencia de un interés superior en conocer el contenido del protocolo de cooperación a pesar del perjuicio que su divulgación provocaría.

A la vista de lo expuesto, en esta solicitud, el interés en conocer el contenido del protocolo de cooperación debe ceder ante el grave e irreparable daño que la divulgación del documento provocaría en las relaciones exteriores del Banco de España. En otras palabras, **el mantenimiento de relaciones exteriores adecuadas por parte del Banco de España debe prevalecer sobre el derecho de acceso a información, en esta ocasión.**

La aplicación del límite del artículo 14.1.c) de la Ley de Transparencia sería suficiente para desestimar la presente solicitud de acceso. Sin perjuicio de lo anterior, en este caso, debemos referirnos también a los daños y perjuicios que con la divulgación se ocasionarían a las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control del Banco de España. Sobre la base de lo anterior, a continuación, se analizará la aplicación, a la solicitud, del límite del artículo 14.1.g) de la Ley de Transparencia.

b. Aplicación a la presente solicitud del límite relativo a las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control del Banco de España (artículo 14.1.g) de la Ley de Transparencia)

Como se ha explicado anteriormente, el riesgo real de que, como consecuencia de la divulgación del protocolo de cooperación, el mismo quede sin efecto, tiene evidentes implicaciones en las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control del Banco España y, por ende, en el buen funcionamiento del sistema financiero, en su eficiencia y en su estabilidad. Por ello, resulta necesario valorar la aplicación a la solicitud de [redacted] del límite relativo a las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control (artículo 14.1.g) de la Ley de Transparencia).

El riesgo real de que el protocolo de cooperación pudiera quedar sin efecto —como consecuencia de su divulgación con la oposición expresa de una de las partes firmantes— supondría un grave perjuicio para las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control que el Banco de España —y el BCE, en el marco del MUS— tiene atribuidas en relación con los grupos españoles de entidades bancarias que realizan actividades financieras en Venezuela.

En efecto, la ausencia de un protocolo de cooperación provocaría que el Banco de España no pudiera acceder a información esencial sobre grupos españoles de entidades bancarias en su actividad en Venezuela, puesto que Sudeban no la proporcionaría. Esta circunstancia tendría como consecuencia que no se podría realizar la función de supervisión de manera eficaz. Adicionalmente, si no hubiera un acuerdo de colaboración entre ambas autoridades, la realización de inspecciones *in situ* en las filiales venezolanas de entidades bancarias españolas se vería enormemente dificultada o incluso impedida. Y ello, como es evidente, ocasionaría graves e irreparables perjuicios en el buen funcionamiento del mercado financiero y en la protección de los intereses de los particulares y las entidades de naturaleza económica que actúan en el mismo.

De acuerdo a lo anterior, resulta claro que el acceso al protocolo con la oposición de Sudeban, supondría un daño efectivo y concreto sobre las funciones de vigilancia, inspección y control del Banco de España en relación con los grupos españoles de entidades de crédito que realizan actividades financieras en Venezuela.

En este caso, por lo tanto, existe un segundo bien jurídico a proteger —garantizar la adecuada realización de las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control por parte del Banco de España—, que se vería perjudicado si se facilitara, con la oposición expresa de Sudeban, el acceso al contenido del protocolo. Y, por ello, **el interés público en conocer el contenido del protocolo no debe prevalecer sobre el interés público en asegurar la adecuada realización de las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control por parte del Banco de España, cuya finalidad es garantizar la estabilidad y el buen funcionamiento del sistema financiero.**

En definitiva, tanto el interés público en que el Banco de España mantenga relaciones exteriores adecuadas, como el interés en que esta institución pueda llevar a cabo las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control que tiene atribuidas, deben prevalecer sobre el interés en acceder al contenido del protocolo de cooperación. Máxime en un caso como el que nos ocupa en el que, como se ha indicado anteriormente, la solicitante no ha aportado ningún motivo que justifique mínimamente por qué solicita la información.

De acuerdo a lo anterior, procede la **desestimación de la solicitud de acceso**, al resultar de aplicación los límites al derecho de acceso establecidos en las letras c) y g) del artículo 14.1 de la Ley de Transparencia.

3. Parte Dispositiva

En virtud de lo anteriormente expuesto, la Comisión Ejecutiva, en su reunión de fecha 12 de julio de 2022 adopta el siguiente acuerdo:

***“Desestimar la solicitud presentada por de 25 de marzo 2022,
mediante la que interesa el acceso a los «Acuerdos de colaboración en materia de supervisión “Memorandum of Understanding” (MoU) Venezuela (1998) https://www.bde.es/bde/es/areas/supervision/funcion/acuerdos/Acuerdos_de_col_6814c51aafcd821.html», al resultar de aplicación los límites al derecho de acceso establecidos en las letras c) y g) del artículo 14.1 de la Ley 19/2013.***

En aplicación de lo dispuesto en los artículos 20.5 y 23.2 de la Ley 19/2013, en relación con el artículo 2.3 de la Ley 13/1994, de 1 de junio, de Autonomía del Banco de España, y la disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, contra esta resolución únicamente cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a su notificación.”

Madrid, 12 de julio de 2022