



EL SUPREMO ANULA EL ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL NOTARIADO QUE CREÓ UN FICHERO ÚNICO PARA LA INCORPORACIÓN DIGITALIZADA DE LOS DNI *

*A propósito de la Sentencia núm.115/2022 de 2 de febrero del Tribunal Supremo (Sala
de lo Contencioso – Administrativo) (JUR\2022\6196)*

Helena Palomino Moraleda
*Centro de Estudios de Consumo
Universidad de Castilla-La Mancha*

Fecha de publicación: 21 de marzo de 2022

1. INTRODUCCIÓN

Con fecha 16 de diciembre de 2017, el Pleno del Consejo General del Notariado dictó un Acuerdo por el que se convenía la digitalización del Documento Nacional de Identidad, a través de la creación en la plataforma SIGNO (Servicio Integrado de Gestión Notarial) de un fichero único, SDDNI (Servicio de Digitalización del Documento Nacional de Identidad), a cargo del Consejo General del Notariado (en adelante “CGN”) para la incorporación y grabación gratuita de los DNI.

Este Acuerdo fue recurrido por el Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España y varios notarios ante el Tribunal Superior de Justicia de Madrid al entender que con su aprobación se estaban imponiendo a los notarios nuevas obligaciones que excedían de la competencia del CGN.

* Trabajo realizado en el marco del Contrato con referencia 2022-COB-10931-0002 con cargo al Proyecto “Estudios sobre el impacto de la jurisprudencia del TJUE en la legislación de consumo española con referencia 210027CGT” dirigido por Ángel Carrasco Perera y a la ayuda para la realización de proyectos de investigación científica y transferencia de tecnología, de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha cofinanciadas por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) para el Proyecto titulado “Protección de consumidores y riesgo de exclusión social en Castilla-La Mancha” (PCRECLM) con Ref.: SBPLY/19/180501/000333 dirigido por Ángel Carrasco Perera y Ana Isabel Mendoza Losana.



El órgano dictó Sentencia n ° 1458/2020, de 1 de octubre declarando nulo de pleno derecho el Acuerdo, al considerar que había sido dictado por un órgano incompetente dado que el mismo contenía una regulación general y suponía la creación de nuevas obligaciones para los notarios que no podían ser amparadas por la normativa de blanqueo de capitales. El Tribunal de instancia ordenó al CGN la destrucción certificada de los datos y documentos que hubieran sido ya obtenidos en virtud de este Acuerdo.

El CGN presentó ante el Tribunal Supremo recurso de casación frente a dicha Sentencia. Ahora, el Alto Tribunal (Sala de lo Contencioso- Administrativo) en la Sentencia núm. 115/2022 de 2 de febrero de 2022 confirma la anulación del Acuerdo. Resolución que analizamos a continuación.

2. LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

El recurso de casación posee un interés casacional para la formación de jurisprudencia en tanto que plantea la necesidad de determinar si el Acuerdo del Pleno del CGN supone una innovación del Ordenamiento Jurídico -al imponer nuevas obligaciones a los notarios que afectan a una pluralidad indeterminada de personas y a sus datos personales- y, si el propio CGN tiene competencias para ello. O, por el contrario, el Acuerdo adopta únicamente obligaciones previamente contempladas en la propia normativa de Blanqueo de Capitales.

Las cuestiones controvertidas son las siguientes:

2.1 Sobre la infracción del artículo 25. 2º de la LPBC

El CGN sostiene en su recurso de casación que la sentencia de instancia vulnera el art. 25.2º de la Ley de prevención de blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo (en adelante “LPBC”), que reza: *“Los sujetos obligados, con las excepciones que se determinen reglamentariamente, almacenarán las copias de los documentos de identificación a que se refiere el artículo 3.2 en soportes ópticos, magnéticos o electrónicos que garanticen su integridad, la correcta lectura de los datos, la imposibilidad de manipulación y su adecuada conservación y localización.”*

Este artículo dispone que todos aquellos considerados como sujetos obligados a efectos de la LPBC deberán conservar los documentos determinados del modo que se especifica durante el plazo acordado. De esta forma, el CGN argumenta que la sentencia de instancia obvia esta obligación impuesta a los notarios como sujetos obligados a efectos de la LPBC (conforme al artículo 2. 1º de dicha Ley). Y, con base en esta normativa, el Acuerdo no supone una innovación del Ordenamiento Jurídico, sino que se limita a determinar el modo en el que los notarios deben cumplir con las obligaciones impuestas.

Sin embargo, el Alto Tribunal desestima este motivo de casación al resolver que aunque como bien dice el Consejo, el sujeto obligado por la LPBC son los notarios y



no el propio órgano recurrente, este último es quien se situaría en una posición de sustitución de los profesionales individuales con la creación del fichero único conforme al Acuerdo, cuya administración se delega -en última instancia- a una entidad de Derecho privado, la mercantil ANCERT.

2.2 Sobre la vulneración del artículo 28. 2º del RLPBC

La normativa sobre prevención del blanqueo de capitales y financiación del terrorismo encumbra, como una de sus más básicas manifestaciones de diligencia debida, la identificación por parte de los sujetos obligados de las personas -tanto físicas como jurídicas- implicadas en los actos notariales y la conservación de los documentos que se sirva a estos efectos.

En virtud de lo anterior, el CGN alude a la vulneración del artículo 28. 2º del Reglamento de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo, (en adelante “RLPBC”) en la sentencia de instancia. El precepto señala:

Los sujetos obligados almacenarán las copias de los documentos fehacientes de identificación formal en soportes ópticos, magnéticos o electrónicos.

Asimismo, podrán almacenarse en soportes ópticos, magnéticos o electrónicos las copias de los documentos acreditativos de la realización de operaciones de ingreso, retirada o traspaso de fondos desde una cuenta en una entidad de crédito y los que acrediten la orden o recepción de transferencias de fondos realizadas en entidades de pago u operaciones de cambio de moneda.

En este sentido, la parte recurrente alega que la exigencia contemplada en el artículo 28. 2º RLPBC afecta a todos los actos notariales, toda vez que no se determina ni en la Ley ni en el Reglamento, de manera específica, que actos requieren estas medidas de diligencia debida. Ante esta inexactitud del precepto, el Tribunal Supremo ha considerado necesario realizar un análisis que determine el alcance objetivo de esta exigencia.

De esta forma, en la Sentencia se concluye que tales obligaciones impuestas a los notarios deben realizarse *cuando se produzcan relaciones de negocio o cualesquiera operaciones.*¹

Determinación que sigue pecando de generalista por lo que el Alto Tribunal la completa con el propio fin de la LPBC recogido en su artículo 1 y el artículo 3 del RLPBC que señala: *están excluidos [del ámbito de aplicación de la LPBC] los actos*

¹Artículo 3 Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo.



notariales y registrales que carezcan de contenido económico o patrimonial o no sean relevantes a efectos de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo.

El TS concluye que la normativa en materia de prevención de blanqueo de capitales y prevención del terrorismo no impone a los notarios que deban identificar y conservar los documentos a tal efecto en aquellos *actos notariales y registrales que carezcan de contenido económico o patrimonial o no sean relevantes efectos de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo.*

Por lo tanto, la Sentencia desestima este argumento aludido por el CGN al entender que el Acuerdo impone una obligación mayor para los notarios que la establecida en la normativa de blanqueo de capitales.

2.3 Sobre la infracción del artículo 44. 2º párrafos f) y h) del RLPBC

El artículo 44 del RLPBC establece, para lo que aquí interesa, que los notarios *se incorporarán a los órganos centralizados de prevención establecidos por sus organizaciones colegiales de ámbito nacional.* Es decir, el CGN constituye el órgano centralizado de prevención y asume las funciones de control interno que le son encomendadas en materia de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo.

Entre las funciones que competen a este órgano de control están las contempladas en las letras f) y h) del art. 44.2º del RLPBC: *efectuar análisis de riesgo de la actividad desarrollada por los funcionarios colegiados, en función de los tipos de intervinientes, áreas geográficas y operaciones y actualizarlos periódicamente...; y, aprobar las medidas de control interno a aplicar por los funcionarios incorporados, que habrán de ser ratificadas por el máximo órgano decisor de su respectiva organización colegial de ámbito nacional.*

Conforme a ello, el Consejo General del Notariado argumenta en el recurso de casación que de acuerdo con estas competencias le corresponde a su órgano central de prevención el establecer el modo en el que el notario debe cumplir la normativa de blanqueo.

El Tribunal Supremo rechaza este argumento al entender que la función que se encomienda a este órgano es la de *intensificación y canalización de la colaboración de las profesionales colegiadas con las autoridades...* pero no la de asumir las competencias y responsabilidades de los notarios, que son los verdaderos sujetos obligados. Es decir, estas funciones encomendadas a los órganos de prevención son en referencia a la actividad que desarrollan los sujetos obligados, pero no suponen que estos órganos asuman las propias funciones de los notarios.

La Sentencia entiende que las funciones encomendadas en las letras f) y h) del artículo 44. 2º RLPBC a los órganos centrales de prevención, no suponen la arrogación de potestades que el CGN asume al adoptar el Acuerdo objeto de recurso.



2.4 Sobre la infracción del artículo 344 del Reglamento Notarial

Finalmente, la Sentencia resuelve sobre la vulneración del artículo 344 del Reglamento Notarial, referido a las funciones que le son propias al CGN. Entre otras, este precepto recoge la potestad del Consejo de dictar circulares de orden interno de obligado cumplimiento para los Colegios y notarios, así como el deber del CGN de colaborar con las autoridades responsables de la prevención del blanqueo de capitales.²

El CGN argumenta en su recurso de casación que la sentencia de instancia yerra al entender que el Acuerdo en cuestión debe enmarcarse en el ejercicio de estas funciones, pues entienden que el mismo es un compendio de las obligaciones impuestas a los notarios en la normativa de blanqueo de capitales. Por tanto, el Acuerdo no impone nuevas obligaciones a los notarios fruto de las funciones encomendadas en el art. 344 del Reglamento Notarial al CGN.

Pero, el Alto Tribunal ha decidido no acoger este argumento al entender que con la ejecución del Acuerdo impugnado se crea un nuevo fichero a partir de los datos recogidos en cada Notaría, cuyo tratamiento de datos se encomienda a una entidad que está sujeta al régimen de Derecho privado como es ANCERT. Actuación que supone asumir una potestad que no le es propia al CGN.

Además, la Sentencia entiende que el CGN no queda al margen de la relación entre ANCERT y los notarios, toda vez que el Acuerdo promulgado por el Consejo es el que obliga a aquellos a la remisión de los datos a la sociedad mercantil.

Por lo tanto, este motivo tampoco ha sido estimado por la Sentencia, que a pesar de no hacer un análisis de la utilidad de la creación de este nuevo fichero para ayudar a la lucha contra el blanqueo (fin último del Acuerdo, conforme a los argumentos del CGN) entiende que no puede darse *motu proprio* la creación de un nuevo fichero por el CGN, ejerciendo una potestad que carece.

3. CONCLUSIONES

- i. El Acuerdo supone la sustitución como sujetos obligados de los notarios a favor del Consejo General de la Notaria, a efectos de la normativa de blanqueo de capitales.
- ii. El Tribunal Supremo entiende que el Acuerdo impone nuevas obligaciones a los notarios toda vez que exige la remisión de más información al Consejo que la

² Apartados A- 4º y E del artículo 344 del Decreto de 2 de junio de 1944 por el que se aprueba con carácter definitivo el Reglamento de la organización y régimen del Notariado.



- determinada por la normativa de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo.
- iii. El Acuerdo tiene un ámbito de actuación que excede al determinado por la normativa de blanqueo, afectando a todos los ciudadanos que concurren a la notaría a celebrar actos jurídicos sin excepción.
 - iv. La Sentencia no entra a valorar la idoneidad del Acuerdo para la lucha contra el blanqueo de capitales y financiación del terrorismo en ámbito notarial.
 - v. El Tribunal Supremo entiende que el Acuerdo excede de la potestad reglamentaria que el Consejo General de la Notaría tiene atribuida.