



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

S/REF: 001-006312
N/REF: R/0233/2016
FECHA: 25 de agosto de 2016

ASUNTO: Resolución de Reclamación presentada al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno

En respuesta a la Reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 31 de mayo de 2016, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, considerando los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos que se especifican a continuación, adopta la siguiente **RESOLUCIÓN**:

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, [REDACTED], presentó con fecha 3 de mayo de 2016, solicitud de acceso a la información pública en aplicación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG) dirigida al INSTITUTO DE CRÉDITO OFICIAL (ICO) por la que solicitaba la siguiente información:

Desglose de las operaciones financiadas por las Líneas ICO 2015. Para cada operación, solicito las siguientes categorías de información:

1. *Persona física o jurídica beneficiaria.*
2. *Número de empleados de la persona física o jurídica beneficiaria.*
3. *Provincia (o en su defecto comunidad autónoma) de la persona física o jurídica beneficiaria.*
4. *Sector de la persona física o jurídica beneficiaria.*
5. *Financiación concedida (en euros).*
6. *Descripción de la actividad financiada por el ICO.*
7. *Plazo de la inversión (en meses).*
8. *Eje de actuación de la financiación del ICO: préstamos, fomento de la internacionalización...*
9. *En el caso del fomento de la internacionalización, país de destino de la exportación.*

ctbg@consejodetransparencia.es



2. Mediante resolución de fecha 27 de mayo, el ICO le indicaba al solicitante lo siguiente:

- a. *Las líneas de mediación son instrumentos jurídicos en los que ICO actúa a través de las entidades de crédito privadas, concediendo fondos a estas entidades, que se articulan como líneas de crédito, para que sean prestados, a su vez, a los beneficiarios finales (pymes y autónomos). De modo que el ICO procede a la suscripción de los contratos de financiación con las entidades de crédito, y estas posteriormente formalizan el correspondiente contrato con los beneficiarios finales. Por lo tanto, los beneficiarios finales del préstamo son clientes de la entidad de crédito en cuestión que le haya concedido el préstamo y no del ICO.*

En ningún caso, ICO suscribe contrato alguno con el beneficiario final. Por lo tanto, las obligaciones y derechos de ICO derivan únicamente en los contratos de financiación con las entidades de crédito. En consecuencia, son éstas las que, con ocasión de la suscripción del contrato de financiación con los beneficiarios finales, asumen una serie de obligaciones y derechos con respecto a éstos.

- b. *Los clientes finales, pymes y autónomos mayoritariamente, sólo prestan su consentimiento a las entidades de crédito intermediarias para que éstas puedan ceder al ICO sus datos personales"... a los exclusivos fines de cumplimiento, gestión y seguimiento de las operaciones, así como para que dichos datos puedan ser utilizados con fines estadísticos...". Por tanto, el ICO no está autorizado por los clientes finales de los bancos a ceder la información personal recabada.*

En este sentido debemos traer a colación la definición de información pública que contiene el artículo 13 de la ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, según el cual "se entiende por información pública los contenidos que obren en poder de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones". Pues bien, los datos solicitados, son obtenidos por el ICO con el consentimiento del beneficiario final solo para los fines tasados antes citados, derivados de una relación contractual entre una entidad de crédito y el beneficiario final. El ICO no tiene relación jurídica alguna con esos beneficiarios finales, por lo que la cesión de los datos solicitados supondría la vulneración de los contratos firmados.

- c. *Así mismo, procede alegar el artículo 14.1 j) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, que recoge dentro de los límites al derecho de acceso el "secreto profesional". En efecto, en relación con los datos de los clientes de las entidades bancarias a los que ICO accede en virtud de un contrato sujeto a derecho privado, el ICO está sometido al deber de reserva de*



información de conformidad con el artículo 83 de la Ley 10/2014, de supervisión y solvencia de entidades de crédito.

No obstante, en aras a cumplir con el principio de transparencia y facilitar el conocimiento, en mayor detalle de la financiación concedida por ICO a través de las Líneas de Mediación, le facilitamos la información estadística agregada por Líneas, sectores, provincias, Comunidades Autónomas y países de las Líneas ICO de Mediación del año 2015.

3. El 31 de mayo de 2016, tiene entrada en el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno reclamación presentada por [REDACTED], en aplicación del artículo 24 de la LTAIBG, en la que alegaba, principalmente, lo siguiente:

1. La solicitud de información pide expresamente el desglose de las operaciones financiadas por las Líneas ICO 2015 a raíz de una nota de prensa en la que se muestran datos agregados estadísticos de las Líneas ICO 2015. La existencia de información estadística agregada denota, a su vez, la existencia de información desagregada en el Instituto de Crédito Oficial (ICO), que es lo que se pide expresamente en la solicitud de información. De hecho, el propio ICO admite en su respuesta que dispone de estos datos desagregados, al serles remitidos por las entidades de crédito intermediarias "a los exclusivos fines de cumplimiento, gestión y seguimiento de las operaciones, así como para que dichos datos puedan ser utilizados con fines estadísticos".

2. El artículo 3 de la Ley Orgánica 15/1999 define los datos personales como "cualquier información concerniente a personas físicas identificadas o identificables". En este caso, el ICO menciona específicamente a pymes y autónomos, entidades que son personas jurídicas y no físicas toda vez que disponen de un NIF, por lo que la Ley Orgánica 15/1999 no se aplicaría en este caso a personas jurídicas. En este sentido, cabe mencionar el Sistema Nacional de Publicidad de Subvenciones (<http://www.pap.minhap.gob.es/bdnstrans/index>) en el que se identifican a los beneficiarios de subvenciones publicando su nombre y NIF.

3. En su respuesta, el ICO explica que "las líneas de mediación son instrumentos jurídicos en los que ICO actúa a través de las entidades de crédito privadas, concediendo fondos a estas entidades, que se articulan como líneas de crédito para que sean prestados, a su vez, a los beneficiarios finales (pymes y autónomos)". De esta forma, pese a que pueda existir un contrato entre las entidades de crédito privadas y los beneficiarios finales, al tratarse de fondos públicos que ICO remite a las entidades de crédito privadas y que sean prestados a su vez a los beneficiarios finales, el desglose de las líneas ICO es de interés público. El ICO no puede excusarse en la intermediación de las entidades de créditos privadas para denegar el acceso a información pública como son los fondos públicos que el ICO traspasa a las entidades de crédito privadas y estas, a su vez, a los beneficiarios finales. Es indudable que el



dinero que reciben los beneficiarios finales proceden de fondos públicos del ICO y no de fondos privados de las entidades de crédito privadas, por lo tanto, al igual que sucede con las subvenciones públicas, se debe conocer el dinero público que acaba en manos de los beneficiarios de las líneas de crédito ICO para conocer la gestión de estos fondos por parte del ICO.

4. En cuanto al "secreto profesional" aludido por el ICO, hay que tener en cuenta que la interpretación de los beneficiarios finales de las líneas ICO como "clientes de las entidades privadas" es incorrecta, toda vez que estos beneficiarios finales reciben fondos públicos a través de estas entidades privadas. En este caso, el ICO confunde el "secreto profesional" con la "confidencialidad", de acuerdo a lo justificado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en la Resolución 0013-2016. Además, la respuesta del ICO carece del test del daño que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno exige para la aplicación de los límites establecidos en el artículo 14 de la Ley 19/2013.

4. Remitido el expediente de reclamación para la formulación de alegaciones por parte del ICO, este organismo indica en su escrito de alegaciones lo siguiente:

PRIMERO: Con respecto a lo dispuesto en el apartado primero del recurso, (...) los datos solicitados, en virtud del derecho de acceso a la información no se pueden hacer públicos, debido a que los clientes finales, pymes y autónomos, mayoritariamente, no son clientes de ICO sino de las entidades de crédito. Dichos clientes finales sólo prestan su consentimiento a las entidades de crédito intermediarias, con el fin de que éstas últimas puedan ceder al ICO sus datos personales, al exclusivo fin de "cumplimiento, gestión y seguimiento de las operaciones, así como para que dichos datos puedan ser utilizados con fines estadísticos". En consecuencia, ICO, no se encuentra autorizado por los clientes finales de las entidades de crédito, pymes y autónomos, a ceder la información solicitada.

El argumento esgrimido en el párrafo anterior, es válido para contestar lo referido en el apartado segundo del recurso. En este sentido, es indiferente que se trate de personas físicas o jurídicas, ICO no se encuentra autorizado a ceder los datos solicitados, salvo por razón de la finalidad expuesta anteriormente.

SEGUNDO: Con respecto al punto tercero de la reclamación, debemos aclarar una serie de aspectos para que se pueda comprender la operativa de ICO en las Líneas de Mediación. Así, debemos indicar que ICO es una entidad de crédito de titularidad pública que no se financia a través de los Presupuestos Generales del Estado sino que capta fondos en los mercados de capitales, mediante emisiones de deuda y la suscripción de contratos de préstamo. Así se recoge en el artículo 24 de sus Estatutos, aprobados por el Real Decreto 706/1999, de 30 de abril.



Concretamente, el ICO para llevar a cabo su actividad crediticia a través de las Líneas de Mediación, acude a captar fondos en los mercados de capitales -de la misma manera que lo lleva a cabo la banca privada- y los presta a otras entidades, en el caso de la mediación a las entidades de crédito privadas, para que sean prestados, a su vez, por ésta a los beneficiarios finales solicitantes de la financiación (pymes y autónomos) siempre que se reúnan ciertas condiciones.

De modo que el ICO procede a la suscripción de los contratos de financiación con las entidades de crédito, y éstas posteriormente formalizan el correspondiente contrato con los beneficiarios finales. Por lo tanto, los beneficiarios finales del préstamo son clientes de la entidad de crédito en cuestión que le haya concedido el préstamo y no del ICO.

En ningún caso, ICO suscribe contrato alguno con el beneficiario final. Por consiguiente, las obligaciones y derechos de ICO derivan únicamente de los contratos de financiación con las entidades de crédito. En consecuencia, son éstas las que, con ocasión de la suscripción del contrato de financiación con los beneficiarios finales, asumen una serie de obligaciones y derechos con respecto a éstos.

En su actividad crediticia el ICO se rige por el derecho privado. Dichas Líneas de Mediación son préstamos y, en ningún caso, tienen la consideración de subvenciones puesto que existe la obligación de devolver las cantidades prestadas. Por lo tanto, a las relaciones jurídicas que nacen tanto de los contratos entre el ICO con la banca privada como a los contratos suscritos entre la banca privada y los beneficiarios privados no se les aplica la Ley de Subvenciones. Tan solo en líneas muy concretas se les aplica la ventaja de ciertas subvenciones.

TERCERO: El derecho de acceso a la información pública es un derecho que se regula en el artículo 12 de la Ley 19/2013, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. No obstante el ejercicio del citado derecho se encuentra limitado en aquellos supuestos en que así se prevea por la propia información o por la entrada en conflicto con otros derechos igualmente protegidos.

En este sentido, y contestando a lo alegado en el apartado cuarto del recurso relativo al deber de confidencialidad y secreto profesional, hemos de destacar lo dispuesto en la Disposición Adicional Primera de la Ley de Transparencia, relativa a las regulaciones especiales del derecho de acceso a la información pública, cuando expone, en su punto 2 que "se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información". En este sentido, como ley especial de las entidades de crédito, se encuentra la Ley 10/2014, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades de crédito y, concretamente, el art. 84 que resulta de aplicación al ICO, y dispone lo siguiente:

"Artículo 83. Deber de reserva de información.



1. Las entidades y demás personas sujetas a la normativa de ordenación y disciplina de las entidades de crédito están obligadas a guardar reserva de las informaciones relativas a los saldos, posiciones, transacciones y demás operaciones de sus clientes sin que las mismas puedan ser comunicadas a terceros u objeto de divulgación.

2. Se exceptúan de este deber las informaciones respecto de las cuales el cliente o las leyes permitan su comunicación o divulgación a terceros o que, en su caso, les sean requeridas o hayan de remitir a las respectivas autoridades de supervisión o en el marco del cumplimiento de las obligaciones establecidas en la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. En este caso, la cesión de la información deberá ajustarse a lo dispuesto por el propio cliente o por las leyes.

3. Quedan asimismo exceptuadas del deber de reserva los intercambios de información entre entidades de crédito pertenecientes a un mismo grupo consolidable.

4. El incumplimiento de lo dispuesto en el presente artículo será considerado infracción grave y se sancionará en los términos y con arreglo al procedimiento previsto en el Título IV.

5. Lo previsto en este artículo se aplicará sin perjuicio de lo establecido en la normativa de protección de datos de carácter personal."

Por consiguiente, a tenor de lo dispuesto en la Disposición Adicional Primera de la Ley de Transparencia, a nuestro juicio, esta disposición sería aplicable al caso que nos ocupa, prevaleciendo la normativa de las entidades de crédito referidas, como ley especial que es, sobre la Ley de Transparencia.

Puesto en relación con la normativa anteriormente mencionada, debe tenerse en consideración que, la propia Ley de transparencia, tiene en cuenta la existencia de límites en estos derechos. En concreto, el límite al derecho de acceso que establece el artículo 14.1 j) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, que recoge dentro de los límites al derecho de acceso el "secreto profesional".

(...)

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación con el artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, la Presidenta de este



Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter potestativo y previo a un eventual recurso contencioso-administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.

2. La Ley 19/2013, de 19 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno reconoce en su artículo 12 el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, como *“los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”*.

Por lo tanto, la Ley define el objeto de una solicitud de acceso a la información en relación a información que ya existe, por cuanto está en posesión del Organismo que recibe la solicitud, bien porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

3. En el caso que nos ocupa, considera necesario este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno hacer unas consideraciones iniciales acerca de la naturaleza de la información solicitada.

A este respecto, debe destacarse que el objeto de la solicitud no es otro que conocer los beneficiarios finales de los fondos que son gestionados a través de las líneas de mediación puestas en marcha por el ICO. Estas líneas de mediación, como bien aclara el ICO, permiten establecer una relación entre dicho organismo y las entidades de créditos que participan en el programa pero no entre el ICO y los beneficiarios finales de los fondos. Es decir, la recopilación, gestión y tratamiento de los datos relativos a los beneficiarios de los fondos a disposición corresponde a las entidades de crédito que son, precisamente, la que han establecido una relación jurídica con ellos. Puede entenderse, por lo tanto, que la relación entre estos beneficiarios finales y el ICO no existe más allá del conocimiento de que los fondos provienen de dicho organismo.

4. También debe traerse aquí a colación la naturaleza de los fondos objeto de la solicitud y de la presente reclamación.

Del escrito presentado por el reclamante ante este Consejo de Transparencia se desprende su convencimiento de que se trata de fondos públicos que se proporcionan *“a fondo perdido”*, ni siquiera cumpliendo el requisito mínimo previsto en el caso de las subvenciones de la consecución de los objetivos para los que la subvención hubiese sido otorgada.

De nuevo aquí, el escrito de alegaciones es determinante en este punto al aclarar definitivamente la naturaleza de entidad crediticia de ICO que, si bien de titularidad pública, se financia al igual que aquellas con las que comparte actividad pero que son de naturaleza privada. Es decir, los fondos que se ponen a disposición a través de las líneas de Mediación puestas en marcha por el ICO no



tienen la naturaleza de públicos por cuanto este organismo los ha obtenido de igual forma que las entidades homólogas que tienen naturaleza privada y, por otro lado, tienen la consideración de préstamos y, como tales, deben ser devueltos.

5. Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, debe analizarse si el acceso a la información solicitada queda amparado por la LTAIBG.

No queda duda de que el ICO es una de las entidades sujetas a la Ley al tener la naturaleza de entidad pública empresarial adscrita al Ministerio de Economía y Competitividad.

Por otro lado, como se indica en el artículo 13 de la Ley, debe considerarse como información pública y, por lo tanto, como posible objeto de una solicitud de acceso, toda información que alguna de las entidades sujetas a la Ley haya generado u obtenido en el ejercicio de sus funciones. Dicho concepto de información pública debe ponerse en relación con el objeto de la norma, que no es otro que *ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública* (artículo 1) y con el sentido que otorga su Preámbulo a las disposiciones de la Ley: *La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos.*

De la información contenida en el expediente queda acreditado que la información que se solicita se encuentra a disposición del ICO y es utilizada por dicho organismo, como él mismo afirma, a los efectos de proporcionar información desagregada de carácter estadístico, de tal manera que se proporcione información general sobre el importe, las áreas de actividad o zonas geográficas de proyectos financiados a través de las líneas ICO.

6. Sentado lo anterior, no es menos cierto que la disposición de dicha información viene referenciada a la naturaleza del ICO como entidad crediticia y, por lo tanto, vinculada al marco jurídico de sus entidades homólogas de naturaleza privada y, en concreto, al deber de reserva de información. Además de ello, debe destacarse que la obtención de dicha información por parte del ICO, como ha quedado debidamente acreditado, sólo se fundamenta y tiene su justificación (incluida su publicación) a los efectos de informar de manera desagregada sobre su actividad en este campo. Teniendo estas consideraciones en mente, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno considera, en efecto, que el acceso a la información podría perjudicar el secreto profesional salvaguardado en la previsión del artículo 14.1 j).



Entrando a valorar la existencia de un posible interés superior que justifique el acceso, aun considerando de aplicación el límite antes señalado, debe tenerse en cuenta en primer lugar a nuestro juicio, que la información no viene referida a la gestión de fondos públicos, circunstancia que, como ya ha manifestado en diversas ocasiones este Consejo aporta un *plus* de legitimación a la hora de solicitar y obtener información. Asimismo, como se ha manifestado, la información está a disposición del ICO pero con ciertas limitaciones respecto a su uso y también debe tenerse en cuenta y se considera relevante a los efectos que aquí interesan que la información, aportando detalles estadísticos por líneas, sectores, provincias, Comunidades Autónomas y países, sobre la financiación concedida por ICO a través de las Líneas de Mediación es pública, tanto a través de las notas de prensa que dicho organismo publica como, más concretamente, a través del anexo aportado al solicitante en respuesta a su solicitud.

7. En conclusión, por todas las consideraciones anteriores, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno considera que la presente reclamación debe ser desestimada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la Reclamación presentada por [REDACTED] el 31 de mayo de 2016, contra resolución de 27 de mayo de 2016 del INSTITUTO DE CRÉDITO OFICIAL, dependiente del MINISTERIO DE ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD.

De acuerdo con el artículo 23, número 1, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, la Reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 107.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

En consecuencia, contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, únicamente cabe, en caso de disconformidad, la interposición de Recurso Contencioso-Administrativo ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid en plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, de conformidad con lo previsto en el artículo 9.1, c), de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

LA PRESIDENTA DEL
CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo: Esther Arizmendi Gutiérrez

