



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

S/REF: 001-006835

N/REF: R/0309/2016

FECHA: 10 de octubre 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 de [REDACTED], con entrada el 13 de julio 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] solicitó a la Entidad Pública Empresarial INSTITUTO DE CRÉDITO OFICIAL (ICO), adscrita al MINISTERIO DE ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD, el 30 de mayo de 2016, en base a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG), conocer *el desglose de los fondos concedidos a las entidades de crédito privadas por el ICO en 2015 y número de operaciones sufragadas por cada entidad de crédito privada a través de las Líneas ICO 2015, desglosadas en las siguiente categorías: distribución por líneas, distribución por provincias, distribución por plazos, distribución por país de destino, distribución por sector de actividad.*
2. Mediante Resolución de 30 de junio de 2016, la Entidad Pública Empresarial INSTITUTO DE CRÉDITO OFICIAL (ICO), adscrita al MINISTERIO DE ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD, comunicó al Reclamante lo siguiente:
 - *La información solicitada colisiona con el deber de guardar secreto con respecto a la información, límite al derecho de acceso a la información que se prevé en el artículo 14.1 j) de la Ley 19/2013.*

ctbg@consejodetransparencia.es



- *Por otro lado, también hemos de invocar 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. 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. 83 que resulta de aplicación al ICO, 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. La información pública que se realiza de la actividad desarrollada cumple con la finalidad de dar cuenta del crédito canalizado al sector privado, sin que el hecho de uno u otro banco tenga mayor o menor saldo en una u otra provincia se considere información relevante para verificar el cumplimiento de las obligaciones del ICO de acuerdo con sus Estatutos. Por ello, no parece que la difusión de dicha información esté justificada.*
 - *Se invoca igualmente el artículo 14.1 h), que establece como límite al derecho de acceso a la información pública, los intereses económicos y comerciales. Sobre este particular, consideramos que revelar la información que se solicita podría vulnerar los intereses económicos y comerciales de los bancos colaboradores en las líneas de mediación, toda vez que se haría pública su estrategia comercial, afectando a sus intereses económicos.*
3. Con fecha 13 de julio 2015, [REDACTED] presentó escrito de Reclamación ante este Consejo de Transparencia, en el que indicaba lo siguiente:
- *El ICO se refiere a la Ley 10/2014 para aplicar la Disposición Adicional Primera de la Ley 19/2013 y, denegar de esta forma, el acceso a la información solicitada. Sin embargo, el propio ICO en su página web (<https://www.ico.es/web/ico/que-es-ico>) afirma ser "un banco con forma jurídica de entidad pública empresarial". El artículo 2 c) de la Ley 19/2013 cita como ámbito subjetivo de aplicación a "las entidades públicas empresariales", por lo que el ICO está sujeto a la Ley 19/2013 y no a la Ley 10/2014, tal y como sostiene el propio ICO.*
 - *Abundando en el punto anterior y, de nuevo, tal y como afirma en su propia página web (<https://www.ico.es/web/ico/que-es-ico>), "el ICO es un banco público, y se rige por la normativa recogida en la Disposición Adicional Sexta del Real Decreto Ley 12/1995 de 28 de diciembre sobre medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera y posteriores modificaciones, por el Real Decreto 706/1999 de 30 de Abril, de adaptación del Instituto de Crédito Oficial a la Ley 6/1997 de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado y de aprobación de sus Estatutos". Es decir, la normativa que rige el funcionamiento del ICO es el Real Decreto 706/1999, de ordenamiento inferior a la Ley 19/2013, y no la Ley 10/2014. Teniendo en cuenta el*



principio de la prevalencia del ordenamiento superior, la Ley 19/2013 debe prevalecer sobre el Real Decreto 706/1999.

- *No obstante a lo referido en el punto 2, el artículo 24.4 del Real Decreto 706/1999 afirma que "el Instituto de Crédito Oficial velará por la transparencia de sus emisiones en el mercado secundario".*
 - *Los "contratos de financiación con las entidades de crédito" mencionados por el ICO entrarían dentro del artículo 8.1 a) de la Ley. En este caso, "los contratos de financiación de las entidades de crédito" suscritos por el ICO afectan a fondos públicos, por lo que es de notorio interés público conocer cómo se han manejado estos fondos públicos.*
 - *El ICO también alude al límite del derecho de acceso contemplado por el artículo 14.1 j) de la Ley 19/2013 para denegar el acceso a la información solicitada, pues podría vulnerar los intereses económicos y comerciales de los bancos colaboradores en las líneas de mediación, toda vez que se haría pública su estrategia comercial, afectando a sus intereses económicos". Sin embargo, en el párrafo anterior, el ICO sostiene al mismo tiempo que la información solicitada no es "información relevante" y que "podría vulnerar los intereses económicos y comerciales de los bancos colaboradores". Habría que preguntarse en este caso cómo una información no relevante "podría vulnerar los intereses económicos y comerciales de los bancos colaboradores", cuando estos intereses económicos y comerciales son afectados por la publicación de información privilegiada y, por tanto, relevante.*
 - *Por último, no puede sostenerse que el ICO no dé cuenta detallada de su actividad pública al no proporcionar información relativa a entidades de crédito y beneficiarios finales, incumpliendo de esta forma la Ley 19/2013 como entidad público-empresarial que es.*
4. El 18 de julio de 2016, este Consejo de Transparencia remitió el expediente al MINISTERIO DE ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD para alegaciones. El 2 de agosto de 2016, tienen entrada en el Consejo las alegaciones de la Entidad Pública Empresarial ICO, en las que se concede la información que se solicita pero se deniega aquella información relativa a los saldos de las entidades de crédito, en virtud de lo dispuesto en el artículo 14.1 h), 14.1 j) y Disposición Adicional Primera de la Ley de Transparencia, en base a lo siguiente:
- *La Ley 10/2014 resulta también de aplicación a ICO, en la medida que es una norma específica para entidades de crédito e ICO tiene esta condición también, además de ser entidad pública empresarial. Efectivamente, la Ley de Transparencia obliga al ICO, en cuanto a su condición de Entidad Pública Empresarial, pero en lo que respecta a las líneas de mediación, ICO actúa como entidad de crédito, por lo que se encuentra bajo el ámbito de aplicación de la Ley 10/2014, donde se establece la obligatoriedad de guardar secreto bancario, tal y como se prevé en el artículo 83.*
 - *ICO tiene una doble condición, como Entidad Pública Empresarial y como entidad de crédito; en consecuencia, le afectan las normas derivadas de su*



carácter de Organismo Público, pero también le aplican las normas correspondientes derivadas de su condición de Entidad de Crédito. Como ejemplo de esta doble faceta, podemos ver como ICO, en su condición de entidad de crédito se encuentra bajo la supervisión del Banco de España y, como Entidad Pública Empresarial, se encuentra bajo el control de la Intervención General de la Administración del Estado y el Tribunal de Cuentas.

- En lo referido al artículo 24.4 de los Estatutos del ICO, nos encontramos ante un concepto de transparencia distinto del tratado en la Ley de Transparencia. En este supuesto, ICO se encuentra sometido en su condición de emisor y de entidad de crédito a la normativa del mercado de valores y es ésta la que regula su actividad como emisor. En ningún caso se puede extrapolar la obligación de transparencia de sus emisiones en el mercado secundario con el acceso a la información pública que se dispone en la Ley 19/2013, ya que ésta última norma afecta a ICO en su condición de entidad pública empresarial y la normativa de mercado de valores, tanto nacional como comunitaria, le afecta en su condición de emisor y entidad de crédito.
- La Ley 19/2013, en su artículo 8.1 a), se está refiriendo a los contratos que se encuentran bajo la normativa relativa a los contratos del sector público, como ya advierte el propio punto 1) del artículo 8. En el caso que nos ocupa -los contratos de mediación con las entidades financieras- no se ajustan a la normativa relativa a la contratación pública sino a la privada. Así, ICO se encuentra bajo el paraguas del derecho privado, tal y como se prevé en el art. 23 de los Estatutos de ICO; por consiguiente no le es de aplicación el artículo 8, en la medida que éste únicamente contempla los contratos bajo los procedimientos previstos en la legislación de contratos del sector público.
- El ICO, en su condición de entidad de crédito, obtiene los fondos que facilitan la suscripción de las líneas de mediación con las entidades de crédito, en el mercado de capitales; por consiguiente no se trata de fondos públicos, con cargo a los presupuestos generales del Estado, por lo que no resulta de aplicación a este supuesto lo dispuesto en el Preámbulo de la Ley de Transparencia.
- El hecho de que esa información pública que se solicita relacionada con la actividad desarrollada en las líneas de mediación, se considere el que uno u otro banco tenga mayor o menor saldo en una u otra provincia no sea información relevante a los efectos de verificación del cumplimiento de las obligaciones de ICO de acuerdo con sus Estatutos, no quiere decir que la revelación de la citada información no vulnere el límite establecido en el artículo 14.1 j) y h) de la Ley 19/2013, ya que el hecho de revelar esa información podría afectar negativamente a los intereses económicos y comerciales de los bancos, al igual que vulnerar la obligación de secreto profesional. Por lo tanto, la información no es relevante a los efectos del cumplimiento de las obligaciones de ICO, no en relación con otros efectos.



- *ICO hace pública aquella información necesaria sujeta a los límites prescritos por la Ley de Transparencia y debe estar sometida a la Ley 10/2014 de entidades de crédito y a las disposiciones que le son aplicables en virtud de tal condición. Es por ello que volvemos a mencionar la obligatoriedad de ICO, en su condición de entidad de crédito, de someterse a la citada normativa.*

Junto con el escrito de conclusiones se aporta un documento Excel que contiene la siguiente información

- *Identificación de los fondos destinados y las operaciones realizadas por cada una de las Líneas ICO en 2015.*
- *Identificación para cada provincia del importe de los créditos, el número de operaciones realizadas y su porcentaje respecto de la cifra final.*
- *La distribución por plazos.*
- *El país destino de la inversión, con indicación del importe y el número de operaciones.*
- *La información sobre los sectores de actividad.*

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 previo a un eventual y potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. La LTAIBG 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”*.

Es decir, la LTAIBG reconoce y regula el derecho a acceder a información pública que esté en posesión del Organismo al que se dirige la solicitud bien porque él mismo la ha elaborado o por porque la ha obtenido en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas.

3. En el presente caso, debe señalarse que, si bien en vía de alegaciones y, por lo tanto, una vez presentada reclamación por parte del interesado, el ICO proporciona la información que se solicitaba, tal y como se indica en el



antecedente de hecho 4 a excepción de la identificación de las entidades de crédito que han llevado a cabo las operaciones.

En este punto, debe a nuestro juicio analizarse la información que se solicita.

Según indica el propio ICO en su página web “*Las Líneas de Mediación o Líneas ICO, son líneas de financiación en las que el ICO actúa a través de las Entidades de Crédito, es decir, concede los fondos con la intermediación de las citadas Entidades. Por una parte, el ICO establece la dotación económica total y las principales características y condiciones financieras de las diferentes líneas de financiación. Asimismo, firma los correspondientes Contratos de Financiación con las Entidades de Crédito para la comercialización de las Líneas a través de sus redes de oficinas a las que se dirigen directamente los clientes interesados.*

Por su parte, son las Entidades de Crédito quienes asumen el riesgo de impago, se encargan del análisis y viabilidad de la operación, determinan las garantías a exigir, y deciden sobre la concesión o no de la financiación. Una vez aprobada la operación, dichas Entidades formalizan los correspondientes contratos con sus clientes con los fondos que le son entregados por el ICO.

Las Entidades de Crédito responden en todo caso frente al ICO de la devolución de la financiación otorgada por éste, al igual que el cliente final responde frente a la Entidad, del cumplimiento de las obligaciones establecidas en la operación formalizada”.

Asimismo, la página web del ICO recoge información sobre todas sus líneas y, entrando en el enlace de cada una de ellas, se accede a un cuadro en cuya pestaña *dónde solicitar* se obtiene la identificación de todas las entidades de crédito que colaboran con el ICO en esa concreta Línea de Mediación.

De todo lo anterior, puede concluirse lo siguiente:

- La colaboración de las entidades de crédito con el ICO para la gestión de los fondos destinadas a las Líneas de Mediación se formaliza a través de Contratos de Financiación.
 - Las entidades de crédito que colaboran en cada una de las Líneas de Mediación son públicas.
 - No se conoce, sin embargo, el volumen de operaciones realizadas por cada una de las entidades de crédito en cada una de las Líneas de Mediación
4. Teniendo en cuenta lo anterior, debe analizarse si son de aplicación al presente caso los límites invocados por la Administración, relativos al secreto profesional del artículo 14.1 j) y a los intereses económicos y comerciales del artículo 14.1 h) de la LTAIBG.



En cuanto a la aplicación de los límites al derecho de acceso a la información, este Consejo de Transparencia ha elaborado el Criterio Interpretativo CI/002/2015, de 24 de junio, que se resume a continuación:

Los límites a que se refiere el artículo 14 de la LTAIBG, a diferencia de los relativos a la protección de los datos de carácter personal, no se aplican directamente, sino que de acuerdo con la literalidad del texto del número 1 del mismo, “podrán” ser aplicados.

De esta manera, los límites no operan ni automáticamente a favor de la denegación ni absolutamente en relación a los contenidos.

La invocación de motivos de interés público para limitar el acceso a la información deberá estar ligada con la protección concreta de un interés racional y legítimo.

En este sentido su aplicación no será en ningún caso automática: antes al contrario deberá analizarse si la estimación de la petición de información supone un perjuicio (test del daño) concreto, definido y evaluable. Este, además no podrá afectar o ser relevante para un determinado ámbito material, porque de lo contrario se estaría excluyendo un bloque completo de información.

Del mismo modo, es necesaria una aplicación justificada y proporcional atendiendo a la circunstancia del caso concreto y siempre que no exista un interés que justifique la publicidad o el acceso (test del interés público).

Aplicado este criterio al presente caso y en relación al secreto profesional del artículo 14.1 j) de la LTAIBG, se pone de manifiesto que ésta no define qué pueda entenderse por secreto profesional.

En el presente caso, la Administración sostiene que, en lo que respecta a las líneas de mediación, *ICO actúa como entidad de crédito, por lo que se encuentra bajo el ámbito de aplicación de la Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito, donde se establece la obligatoriedad de guardar secreto bancario, en su artículo 83, que dispone lo siguiente:*

- 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.

Las operaciones que realiza el ICO y de las que se pide información se deben realizar, en efecto, con criterios bancarios, ya que su funcionamiento queda sometido a las disposiciones relativas a las entidades de crédito.

Este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en el expediente de reclamación tramitado con ocasión de la solicitud presentada por el mismo interesado y a la que se refiere el antecedente de hecho nº 5, sí consideró que proporcionar por parte del ICO información sobre los beneficiarios de Líneas ICO (información concreta de las operaciones realizadas, entre ella datos como la consideración de persona física o jurídica beneficiaria, el número de empleados de los que dispone o una descripción de la actividad financiada por el ICO) sí implicaría una vulneración del límite previsto en el artículo 14.1 j) sin que quedara constatado la existencia de un interés superior que justificara el acceso.

No obstante lo anterior, debe señalarse que, en el caso que nos ocupa, las diferencias son claras. En efecto, no se solicitan datos sobre operaciones el número de las realizadas por cada línea de Mediación por cada entidad de crédito colaboradora (teniendo en cuenta que éstas están identificadas aunque no así las operaciones que han realizado) sino las operaciones realizadas por cada una de las entidades de crédito en cada línea de Mediación. El conocimiento de dicha información, a nuestro juicio, y toda vez que no aporta detalles concretos de las operaciones, no afectaría al secreto profesional

5. Igualmente, aplicado el precitado Criterio Interpretativo CI/002/2015 al presente caso y en relación con los intereses económicos y comerciales del artículo 14.1 j) de la LTAIBG, la Administración manifiesta que *el hecho de revelar esa información podría afectar negativamente a los intereses económicos y comerciales de los bancos.*

Este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno sí entiende que las operaciones realizadas guardan o pueden guardar estrecha relación con las estrategias comerciales que puedan llevar a cabo las entidades de crédito para la captación de clientes y que estén relacionadas o vinculadas con su condición de entidad colaboradora del ICO. Por lo tanto que sí parece constatada la existencia de un



perjuicio a los intereses económicos y comerciales de entidades terceras derivado el acceso a la información solicitado.

Una vez comprobado el perjuicio, procede realizar la comprobación de si, aun produciéndose, existe un interés superior que avale el acceso a la información.

A este respecto, debe tenerse en cuenta principalmente y a nuestro juicio que las entidades colaboradoras están perfectamente identificadas y que el marco de su relación con el ICO se encuentra debidamente definido en el Contrato de Financiación suscrito a tal efecto. También que la información que se proporciona ahora por el ICO detalla la actividad desarrollada por esta entidad en el marco de la gestión de sus Líneas de Mediación, por lo que se garantiza el control de la actuación de esta concreta entidad pública. Por todo ello, y también teniendo en cuenta que se trata de información que afecta a entidades de carácter privado, entendemos que no existe un interés superior que justifique el acceso y, por lo tanto, que la reclamación debe desestimarse en este punto.

6. En conclusión, y toda vez que el acceso parcial ha sido concedido pero sólo una vez interpuesta la presente reclamación, la presente reclamación debe ser estimada por motivos formales. Por otro lado, aunque la información cuyo acceso parcial se ha concedido ha sido remitida a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, no consta en el expediente que la misma se haya hecho llegar al interesado, por lo que debe acreditarse el cumplimiento de este trámite para garantizar el correcto cumplimiento de la presente reclamación.

III. RESOLUCIÓN

Considerando los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR por motivos formales la Reclamación presentada por [REDACTED], el 13 de julio de 2016, contra la Resolución de 30 de junio de 2016, de la Entidad Pública Empresarial INSTITUTO DE CRÉDITO OFICIAL (ICO).

SEGUNDO: INSTAR a la Entidad Pública Empresarial INSTITUTO DE CRÉDITO OFICIAL (ICO), a que, en el plazo máximo de cinco días, remita a [REDACTED] la información remitida a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno e indicada en el Fundamento Jurídico nº 6

TERCERO: INSTAR a la Entidad Pública Empresarial INSTITUTO DE CRÉDITO OFICIAL (ICO), a que, en el mismo plazo máximo de cinco días, informe a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, del cumplimiento del trámite indicado en el apartado anterior.

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 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

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