



Consejo de  
Transparencia y  
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

## RESOLUCIÓN

S/REF: 001-011832  
N/REF: R/0115/2017  
FECHA: 8 de junio de 2017

**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 13 de marzo de 2017, 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, el 8 de febrero de 2017, [REDACTED] solicitó al MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN, en base a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la información pública y Buen Gobierno (en adelante LTAIBG), la siguiente información:

- *Listado de inversiones realizadas por beneficiario/destinatario final con cargo al fondo FONPRODE entre los años 2010 y 2015, indicando: tipo de financiación, entidad intermedia/participada, beneficiario final, descripción del proyecto, monto desembolsado, año de la operación.*
- *Les agradecería que me hicieran llegar la información en un formato reutilizable, preferiblemente XLS o CSV. Si no fuera posible, solicito los datos tal y como consta en los registros públicos para evitar cualquier acción de reelaboración.*

2. Con fecha 9 de marzo de 2017, el MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN dictó Resolución informando a [REDACTED] que procede conceder el acceso solicitado, con base en los siguientes argumentos:

[ctbg@consejotransparencia.es](mailto:ctbg@consejotransparencia.es)



- *La mayor parte de la información solicitada es pública y accesible ya que se encuentra incluida en el Informe Anual de Gestión que está a su disposición en la página web de la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo, AECID. En estos informes podrá encontrar información relativa a: tipo de financiación, entidad intermedia/participada, descripción del proyecto, monto desembolsado en cada operación y año de la operación: <http://www.aecid.es/ES/la-aecid/fonprode/informacion-adicional>*
  - *Sobre su petición de información sobre los beneficiarios finales en las operaciones realizadas a través de intermediarios, le adjuntamos un archivo con el detalle de las compañías de cartera de los vehículos de inversión colectiva en los que participa FONPRODE, así como los enlaces a las página web de los gestores de los mismos dónde se localiza esta información, de estar ésta disponible. Por cuestiones de confidencialidad, esta información no puede ser difundida libremente y debe ser autorizada su divulgación por los gestores, por lo que no hemos podido incluir la información referente a las inversiones subyacentes de los Fondos AGF y REGMIFA.*
  - *Con respecto de los beneficiarios finales de las operaciones del sector de las microfinanzas canalizadas a través de entidades segundo piso, para aquellas operaciones en la que hemos recibido autorización, adjuntamos otro archivo dónde se detallan las entidades sub-prestatarías asignadas a la financiación de FONPRODE durante toda la vida del programa. Nótese que todas estas operaciones son anteriores a la propia creación del FONPRODE y fueron absorbidas por el mismo tras la extinción del Fondo de Concesión de Microcréditos. Este es el motivo por el cual el detalle de sub-prestatarías acumulado de los programas excede del marco temporal solicitado.*
  - *Le indicamos que los importes efectivamente invertidos o financiados a través de estos intermediarios no pueden ser divulgados por motivos de confidencialidad, al ser esta una información comercial crítica para los Fondos de Inversión y la Entidades de 2º piso.*
  - *Finalmente señalar que durante el primer semestre de este año 2017, se espera publicar el Informe Anual de Actividad del FONPRODE para el año 2015.*
3. Con fecha de entrada 13 de marzo de 2017, [REDACTED] presentó Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con el siguiente contenido:
- *El Fonprode, uno de los programas de cooperación más opacos que existen, se basa en hacer inversiones en países en desarrollo a través de entidades intermediarias.*
  - *Lo más importante de mi petición es conocer los beneficiarios finales de esas inversiones con cargo al presupuesto público. El Ministerio de Asuntos Exteriores primero afirma que "por cuestiones de confidencialidad", no me pueden dar las inversiones de los Fondos AGF y*



REGMIFA. Sin embargo, esta "confidencialidad" no está justificada ni argumentada en ninguna parte de su resolución. Estamos hablando de proyectos financiados con dinero público del Gobierno.

- En segundo lugar y sobre el listado de proyectos que sí me proporcionan, el Ministerio asegura que no me puede proporcionar los importes efectivamente invertidos o financiados de cada proyecto a través de estos intermediarios por motivos de confidencialidad al ser una información crítica. Esta argumentación no se sostiene por ninguna parte. Solo en casos de peligro para la seguridad nacional se podría justificar esta supuesta confidencialidad. Además, lo que solicito son montos totales por proyecto. No entiendo en qué momento saber el coste público de un proyecto es una información crítica para una empresa.
  - Por todo ello, solicito que se me proporcione la información completa sobre los proyectos financiados a través del Fonprode.
4. El 14 de marzo de 2017, este Consejo de Transparencia remitió el expediente al MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN, para que pudiera realizar alegaciones que se considerasen oportunas. Dichas alegaciones tuvieron entrada el 4 de abril de 2017 y en ellas se indicaba lo siguiente:

- En respuesta a la reclamación y en línea con lo argumentado en la resolución por parte de la Administración, se ha subido al expediente información adicional sobre operaciones de financiación con cargo a FONPRODE, sobre la cual se ha recibido autorización para su divulgación por parte de los gestores/administradores tras la emisión de la resolución anterior. Adjuntamos dicha información adicional a estas alegaciones.
- La información no proporcionada en la anterior resolución, relacionada con importes efectivamente invertidos y la identificación de beneficiarios finales, debe considerarse como sensible y confidencial debido a los siguientes motivos:
  - En primer lugar, las cantidades efectivamente invertidas en las empresas subyacentes de la cartera de los Fondo de Inversión es una información comercial sensible o crítica ya que afecta de manera directa a la toma de decisiones de inversión y desinversión y la divulgación de la misma puede afectar a la valoración de los activos de cara a una compraventa.
  - En segundo lugar, con respecto a la identificación de beneficiarios finales de las inversiones con cargo a FONPRODE, se debe destacar que dicha información contiene datos personales susceptibles de protección legal.
- Asimismo, las inversiones con cargo a FONPRODE se encuentran recogidas en el artículo 2.3 de la Ley 36/2010, del 22 de octubre, del Fondo para la Promoción del Desarrollo, en el que se incluye en el apartado h) "las adquisiciones temporales de acciones o participaciones directas o indirectas de capital o cuasi capital en entidades de derecho privado, ya sean instituciones privadas de inversión colectiva, entidades privadas de capital riesgo o, en su caso, sociedades de propósito



específico para inversiones de apoyo al tejido económico o de apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa”.

- En base a lo anterior, se señala que la inversión en entidades de derecho privado supone la aplicabilidad a la actuación de FONPRODE de las normas jurídicas que regulan el tráfico jurídico privado. La suscripción de participaciones de capital se realiza mediante la formalización de un Acuerdo de Accionistas y un Acuerdo de Suscripción, entre otros documentos, en los que, entre otros pactos, se acuerda la confidencialidad de información sensible para el fondo, como por ejemplo, las estrategias de inversión, modelos técnicos, análisis o inversiones. La adhesión a este tipo de inversiones por parte de instituciones públicas, convierte la naturaleza jurídica del acuerdo en privado, sometido a derecho privado y por tanto, cláusulas como las de confidencialidad, deberán ser respetadas, actuando de buena fe.
- Entre los límites a la divulgación de información comprendidos en el artículo 14 de la misma ley se señala: 1. El derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para: (...) k) La garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión”. En base a lo anterior; se considera debidamente justificada la no divulgación de la información referente a los importes efectivamente invertidos y la identificación de beneficiarios finales.

5. El 18 de abril de 2017, se procedió a dar audiencia del expediente a [REDACTED], quien no ha efectuado alegaciones en el plazo concedido al efecto.

## 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, en su artículo 12, regula 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 este caso, la Administración entiende que resulta de aplicación el límite del artículo 14.1 k) de la LTAIBG, según el cual El derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión.

Los límites de la LTAIBG deben ser aplicados teniendo en cuenta el Criterio Interpretativo CI/002/2015, de 24 de junio, de este Consejo de Transparencia, (elaborado con respaldo del artículo 8.2 b) del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno), que se resume a continuación:

*El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno viene observando una interpretación extensiva de los conceptos contenidos en determinados límites respecto de los cuales resulta conveniente identificar y precisar los criterios y condiciones que justifican su aplicación.*

*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).*

El Reclamante solicita información sobre el FONPRODE o Fondo para la Promoción del Desarrollo, regulado en la Ley 36/2010, de 22 de octubre. El objetivo de esta Ley es modificar el marco normativo para disponer de un instrumento financiero de internacionalización de la empresa, el FONPRODE, que canaliza una parte de las actuaciones de ayuda al desarrollo efectuadas por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, incluidas las que se realicen en colaboración con los Bancos y Fondos de Desarrollo, y las contribuciones obligatorias a las instituciones financieras internacionales, competencia del Ministerio de Economía y Hacienda, se llevarán a cabo a través de la oportuna



partida presupuestaria. De esta manera, se logra una especialización y adecuación de cada instrumento a sus fines específicos, evitándose las limitaciones del instrumento anterior.

La creación del FONPRODE tiene por finalidad:

*a) Dotar a la política española de cooperación internacional para el desarrollo de un canal financiero adecuado a los requisitos de eficacia, coherencia y transparencia que impone la gestión de la ayuda al desarrollo, de manera acorde con los principios y procesos recogidos en los documentos de planificación de la cooperación española, en la Declaración de París de Eficacia de la Ayuda, en el Código Europeo de Conducta relativo a la división del trabajo en el ámbito de la política de desarrollo y en la Agenda de Acción de Accra.*

*b) Avanzar en el logro de nuestros compromisos internacionales como Estado donante, en especial en alcanzar el 0,7% de la renta nacional bruta destinado a la cooperación al desarrollo antes del 2015, para contribuir así al cumplimiento de los compromisos de la comunidad internacional en materia de desarrollo, y en especial al cumplimiento del Consenso de Monterrey y de la Declaración del Milenio, teniendo especial consideración del impacto que la actual crisis económica global está teniendo en los Objetivos de Desarrollo del Milenio.*

Esta reforma descansa, además, en los siguientes ejes:

a) Detraer cualquier finalidad de tipo comercial del FONPRODE.

b) Desligar la ayuda financiada con cargo al FONPRODE en atención a las recomendaciones, declaraciones e indicaciones dadas por los organismos multilaterales de desarrollo.

c) Integrar plenamente el FONPRODE en la cooperación, de manera que se convierta en uno de los principales canales ejecutores de los correspondientes Planes Directores de la Cooperación España y de los Planes Anuales de Cooperación Internacional, así como del resto de documentos de nuestra cooperación, contribuyendo así, plenamente, al objetivo de coherencia de nuestra política de cooperación internacional para el desarrollo.

d) Simplificar y agilizar el funcionamiento del instrumento, para garantizar una rápida respuesta y atención del mismo a las necesidades y objetivos fijados por nuestra cooperación.

e) Concentrar el instrumento en la financiación de aquellas iniciativas de cooperación que se juzgan más necesarias para dotar a nuestra cooperación de una estructura y composición de modalidades de ayuda propia de uno de los principales donantes, en atención a la contribución al desarrollo humano sostenible y al enfoque basado en los derechos reconocidos en los distintos acuerdos y convenciones internacionales y al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y del resto de metas asumidas por la comunidad internacional en este campo.



En virtud de lo anterior, con cargo al FONPRODE se financiarán proyectos y programas de desarrollo, con carácter de donación de Estado a Estado, en países menos adelantados, de renta baja, de renta media y de renta media-baja, en los sectores prioritarios de la cooperación española; contribuciones financieras a programas de desarrollo y organismos multilaterales de desarrollo internacionales no financieros de los que España forme o pase a formar parte, así como aportaciones a fondos globales y fondos fiduciarios constituidos o por constituir en organismos multilaterales no financieros, que tengan en la lucha contra la pobreza su principal objetivo; aportaciones a determinados fondos en instituciones financieras internacionales; y aportaciones a programas de microfinanzas. Además, con cargo al FONPRODE se podrán conceder créditos, préstamos y líneas de financiación en términos concesionales y con carácter no ligado, incluidos aportes a programas de microfinanzas, así como la adquisición temporal de participaciones directas o indirectas de capital o cuasi capital en vehículos de inversión financiera, en los países prioritarios para la cooperación española.

En todo caso, conforme señala el artículo 15 de la precitada Ley 36/2010, de 22 de octubre, el FONPRODE mantendrá su contabilidad independiente a la del Estado y formará sus cuentas debidamente auditadas, en el primer semestre del ejercicio posterior, siendo sometidas a la aprobación de los órganos específicos creados para su administración, gestión y control. Los dividendos y otras remuneraciones que resulten de la aplicación del Fondo serán destinados a sus finalidades específicas, sin perjuicio de que para optimizar la gestión pueda mantener cuentas de depósito o de inversión en entidades financieras distintas al Banco de España, domiciliadas en países que cumplan las normas internacionales en materia de transparencia financiera, prevención de blanqueo de capitales y lucha contra la evasión fiscal, previa autorización de la Dirección General del Tesoro y Política Financiera, con arreglo a lo establecido en el artículo 109 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre.

El Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, a través de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, será el encargado de la rendición de cuentas del FONPRODE, en tanto que órgano de gestión del mismo.

4. Aclarado lo anterior, la Administración no justifica suficientemente, en el presente caso, cuál sea esa confidencialidad que pueda verse dañada si se proporciona la información solicitada, ni quién sea el efectivamente perjudicado. Debemos recordar que la regla general es la de proporcionar la información y la excepción es la aplicación del límite. Hemos de tener presente que la LTAIBG, en su Preámbulo, expresamente afirma que la misma configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública y que dicho derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos.

En este sentido, la Sentencia 85/2016, de 14 de junio de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 5, razona de la siguiente manera: ***“Así, la finalidad, principio y filosofía que impregna la reseñada Ley, es un acceso amplio a la información pública; y los límites a tal acceso han de***





*motivarse, interpretarse y aplicarse de modo razonado, restrictivo y aquilatado a tenor del llamado, test de daño; a la luz de la determinación del perjuicio que el acceso a determinada información puede producir sobre el interés que se pretende salvaguardar con la limitación”.*

A mayor abundamiento, en ningún apartado de la Ley 36/2010, de 22 de octubre, que regula el FONPRODE, aparecen los términos *confidencialidad* o *secreto*.

Debe recordarse que la solicitud en ningún caso pide la identificación de los agentes privados que suministran medios materiales al Fondo, de tal manera que pudieran conocerse sus identidades, contraviniendo así la supuesta confidencialidad de esta información a que alude la Administración, sino que lo que se solicitan son, principalmente, datos estadísticos. Es decir, inversiones realizadas con cargo al fondo FONPRODE entre los años 2010 y 2015, indicando el tipo de financiación, entidad intermedia/participada, beneficiario final, descripción del proyecto, monto desembolsado, año de la operación. Estos datos, salvo los relativos, si acaso, a la entidad intermediaria/participada, no atentan a nuestro juicio contra la confidencialidad del procedimiento prevista en la norma antes señalada.

Por otro lado, debe destacarse que el Ministerio no alega que la información no esté disponible o que la misma no lo esté según los parámetros solicitados, sino que no puede proporcionarse al entenderse como confidencial, circunstancia que, a nuestro juicio y por lo alegado previamente, no puede entenderse que se dé en los términos absolutos en que se pronuncia la Administración. Debemos recordar también que si la información solicitada se ve afectada parcialmente por un límite, deberá sustraerse al conocimiento público la información afectada, pero se deberá suministrar la que no lo esté, tal y como señala el artículo 16 de la LTAIBG, al disponer que *En los casos en que la aplicación de alguno de los límites previstos en el artículo 14 no afecte a la totalidad de la información, se concederá el acceso parcial previa omisión de la información afectada por el límite salvo que de ello resulte una información distorsionada o que carezca de sentido. En este caso, deberá indicarse al solicitante que parte de la información ha sido omitida.*

6. Sin embargo, consta en el presente procedimiento que la Administración ya ha proporcionado al Reclamante información sobre los siguientes aspectos relacionados con el FONPRODE, hasta el día 31 de diciembre de 2015:

- *Continente, país/región, nombre o acrónimo de la entidad beneficiada, año de aprobación, importe del préstamo, Importe total por país y región (EUR), distribución por país o región, % desembolsado, situación del préstamo, deuda viva (EUR), deuda viva por país y región (EUR) y distribución por país o región (en el enlace <http://www.aecid.es/ES/la-aecid/fonprode/informacion-adicional>).*
- *Detalle de las compañías de cartera de los vehículos de inversión colectiva en los que participa FONPRODE, así como los enlaces a las páginas web de los gestores de los mismos.*



Asimismo, en vía de Reclamación, el Ministerio hace pública información adicional sobre operaciones de financiación con cargo a FONPRODE, con autorización por parte de los gestores/administradores, como por ejemplo:

- *Instituciones Microfinancieras (IMF) Sub-prestatarias que han participado en el Programa Español de Microfinanzas en Colombia con Bancóldex, desde abril de 2004 a diciembre de 2016.*
- *Instituciones Microfinancieras (IMF) Sub-prestatarias que han participado en el Programa Español de Microfinanzas en El Salvador con Bandedal, desde julio 2008 a junio de 2016.*
- *Cooperativas de ahorro y crédito Sub-prestatarias del Programa con COLAC para Latinoamérica, activas a junio de 2016.*
- *Instituciones Microfinancieras (IMF) Sub-prestatarias que han participado en el Programa Español de Microfinanzas en Centroamérica y Caribe a través de la entidad de segundo piso SICSA, desde julio 2010 a junio de 2016.*
- *Información publicada por REGMIFA en su informe Anual.*

Por el contrario, no ha facilitado la siguiente información:

- *Inversiones subyacentes de los Fondos AGF.*
- *Los importes efectivamente invertidos o financiados a través de los intermediarios.*

Por ello, puede suprimirse de la información final, a juicio de este Consejo de Transparencia, la relativa a la identidad de la entidad intermedia/participada y los importes invertidos o financiados por cada uno sin que medie su autorización, para no comprometer futuras donaciones al Fondo en cuestión ni mermar la confianza de los benefactores en el actual sistema, y la relativa a los Fondos AGF, que no ha sido expresamente solicitada.

Ello no resta transparencia al Fondo, ya que en el enlace facilitado por la Administración al Reclamante y en la ampliación de información realizada en vía de Reclamación, a la que ha tenido acceso el Reclamante porque este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno se lo ha remitido en trámite de audiencia sin que haya presentado ningún argumento en contra de la misma, consta toda la información solicitada que puede ser divulgada al público sin vulnerar los límites marcados legalmente.

En definitiva, según lo descrito anteriormente, la información solicitada, salvo la que no puede proporcionarse por aplicación de uno de los límites al acceso, en interpretación considerada correcta por este Consejo de Transparencia, ha sido proporcionada pero una parte de relevante de ella en vía de reclamación. En estas circunstancias, y como viene indicando reiteradamente este Consejo, debe destacarse que la respuesta no fue completa en vía de solicitud y, por lo tanto, el derecho del solicitante a obtener la información requerida no fue satisfecho en el



momento procedimental oportuno. En estos casos, por lo tanto, procede la estimación por motivos formales de la presente reclamación, sin que deban realizarse ulteriores trámites por cuanto la información completada ya está a disposición del reclamante.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **ESTIMAR por motivos formales** la Reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 13 de marzo de 2017, contra la Resolución del MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN, de fecha 9 de marzo de 2017.

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.

Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer Recurso Contencioso-Administrativo, en el plazo de dos meses, ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid, 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

