

Dña. ALBA M<sup>a</sup> TABOADA GARCÍA, Secretaria de la Comisión Rectora del FROB, entidad de Derecho público con personalidad jurídica propia, de conformidad con el artículo 52.2 de la Ley 11/2015, de 18 de junio, de recuperación y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión (“Ley 11/2015”), por la presente

### CERTIFICA

Que en la reunión de la Comisión Rectora del FROB celebrada el día 27 de julio de 2021, debidamente constituida, se adoptó por unanimidad el siguiente acuerdo:

**“Resolución de solicitud de acceso al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (T5/2021).**

### ANTECEDENTES DE HECHO

**Único.** - Con fecha 17 de junio de 2021 ha tenido entrada en el registro del FROB un oficio del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital por el que, de conformidad con el artículo 19.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, la “Ley 19/2013”) se remite al FROB un escrito presentado por [REDACTED] (en adelante, “el solicitante”) por el que solicita la siguiente información:

*“Informe sobre otras posibles fusiones para Bankia encargado por el Fondo de Reestructuración (FROB). Más información al respecto: [https://www.elconfidencial.com/empresas/2020-09-21/frob-encarga-informe-sobre-posibles-fusiones-bankia\\_2755020](https://www.elconfidencial.com/empresas/2020-09-21/frob-encarga-informe-sobre-posibles-fusiones-bankia_2755020)”.*

### FUNDAMENTOS DE DERECHO

#### **Primero. – Sobre la solicitud de acceso formulada.**

El artículo 13 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (“Ley 39/2015”) reconoce, entre los derechos de las personas en sus relaciones con las Administraciones Públicas, el derecho a la información pública, archivos y registros, de acuerdo con lo previsto en la Ley 19/2013, y el resto del ordenamiento jurídico.

A tales efectos, el artículo 12 de la Ley 19/2013 establece que todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española desarrollados por dicha Ley. De acuerdo con lo establecido en su artículo 13, se entiende

Código Seguro De Verificación	mVt/16pY+jVPTLLABLc+5Q==	Fecha	03/08/2021
Firmado Por	Alba María Taboada García - Directora Jurídica	Página	1/7
Url De Verificación	<a href="http://portafirmas.frob.es/verifirma/code/mVt/16pY+jVPTLLABLc+5Q==">http://portafirmas.frob.es/verifirma/code/mVt/16pY+jVPTLLABLc+5Q==</a>		



por información pública 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 del Título I de la Ley 19/2013 y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.

Tal y como ha establecido el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el "CTyBG")<sup>1</sup>, la Ley define el objeto de una solicitud de acceso a la información en relación con la 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 el ejercicio de sus funciones y competencias que tiene encomendadas.

En lo que respecta al ámbito subjetivo de la ley, el FROB se encuentra incluido dentro del mismo en aplicación del artículo 2.1.c) la Ley 19/2013<sup>2</sup>.

Por tanto, en base a la normativa expuesta procede analizar si la información objeto de solicitud constituye el supuesto de información pública previsto en el artículo 13 de la Ley 19/2013 y, por ende, si su tramitación debe realizarse conforme al procedimiento establecido en la misma.

La información solicitada concierne al informe sobre otras posibles fusiones para Bankia S. A.<sup>3</sup> (en adelante, "Bankia") encargado por el FROB.

Tal y como consta tanto en la nota de prensa publicada por este organismo con fecha 23 de octubre de 2020<sup>4</sup> (en adelante, la "Nota de prensa") como en la comparecencia del Presidente del FROB en la Comisión de Asuntos Económicos y Transformación Digital de fecha 27 de octubre de 2020<sup>5</sup> (en adelante, la "Comparecencia"), el FROB solicitó a Nomura International plc, Sucursal en España (en adelante, "Nomura") como su asesor estratégico, un análisis independiente y detallado del proyecto de fusión de Bankia, S.A. y CaixaBank, S.A (en adelante, el "Proyecto de fusión").

Este análisis independiente y detallado del proyecto debía concluir con una recomendación relativa a su capacidad de generar valor y, por tanto, optimizar la recuperación de ayudas en la futura ejecución de la estrategia de desinversión. Esta recomendación, se habría de basar en un estudio específico de tres dimensiones de la operación: el análisis de la capacidad de generación de valor para los accionistas de Bankia; el estudio comparativo del proyecto de fusión frente a otras alternativas que pudieran tener una capacidad razonable de generar valor, incluyendo otras posibles operaciones societarias, cuestión sobre la que versa la solicitud de información; y, el estudio de la influencia de la operación sobre futuras operaciones de desinversión.

Por tanto, constituyendo la información solicitada información que se encuentra en poder del FROB adquirida en el ejercicio de sus funciones, procede encuadrar la misma en el marco de la información pública definida en el artículo 13 de la Ley 19/2013 y analizar si procede conceder acceso a la misma.

<sup>1</sup> Por todas, Resolución de 1 de junio de 2020 (R-145/2020).

<sup>2</sup> El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno así lo ha reconocido expresamente en su Resolución R/147/2017, de 26 de junio de 2017.

<sup>3</sup> En la actualidad, el FROB tiene una participación del 100% en BFA Tenedora de Acciones, S.A.U., lo que supone una participación indirecta del 16,1% del capital de CaixaBank, S.A..

<sup>4</sup> <https://www.frob.es/es/Lists/Contenidos/Attachments/655/20201023ProyectedefusiondeBankiayCaixaBank.pdf>

<sup>5</sup> Publicada en el siguiente link:

<https://www.frob.es/es/Lists/Contenidos/Attachments/656/20201027ComparecenciaFROB.pdf>

<b>Código Seguro De Verificación</b>	mVt/16pY+jVPTLLABLc+5Q==	<b>Fecha</b>	03/08/2021
<b>Firmado Por</b>	Alba María Taboada García - Directora Jurídica	<b>Página</b>	2/7
<b>Url De Verificación</b>	<a href="http://portafirmas.frob.es/verifirma/code/mVt/16pY+jVPTLLABLc+5Q==">http://portafirmas.frob.es/verifirma/code/mVt/16pY+jVPTLLABLc+5Q==</a>		



**Segundo. - Sobre la posible aplicación de las causas de inadmisión de la solicitud de información.**

En atención a la solicitud objeto de la presente resolución, procede recordar que el artículo 18 de la Ley 19/2013 establece la inadmisión de determinadas solicitudes de información. Concretamente, el apartado 1. b) de dicho artículo establece que se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas.

El CTyBG ha emitido un criterio interpretativo con objeto de delimitar el alcance de la inadmisión referenciada en el párrafo anterior y así, ha emitido el Criterio Interpretativo 6/2015<sup>6</sup> relativo a “Causas de inadmisión de solicitudes de información: información de carácter auxiliar o de apoyo” (en adelante, el “Criterio 6/2015”).

En dicho Criterio 6/2015, el CTyBG considera que una solicitud de información podrá ser inadmitida a trámite cuando, entre otras, “se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final”.

El CTyBG establece que es el carácter auxiliar o de apoyo de este tipo de información y no el hecho de que se denomine como una nota, borrador, resumen o informe interno lo que conlleva la posibilidad de aplicar la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 b) de la Ley 19/2013.

En atención a la posible causa de inadmisión referenciada procede recordar que el informe que constituye el objeto de la presente solicitud no era ni preceptivo ni vinculante para el FROB en el marco de la valoración a realizar de cara a fijar posición y voto de BFA Tenedora de Acciones, S.A.U. en la junta de accionistas de Bankia que decidiría sobre el Proyecto de fusión.

El informe tenía por objeto obtener de Nomura un análisis independiente y detallado del proyecto que concluyera con una recomendación relativa a su capacidad de generar valor y, por tanto, optimizar la recuperación de ayudas en la futura ejecución de la estrategia de desinversión. La recomendación de dicha entidad, en ningún caso, constituiría la decisión final a adoptar por este organismo ni constituyó la única fuente de su valoración de cara a adoptar la decisión pertinente.


No obstante el carácter no preceptivo de dicho informe en la toma de decisión de este organismo, la relevancia otorgada al mismo en el marco de su valoración -tal y como se señaló expresamente en la Comparecencia al informar de que “la valoración definitiva del FROB se ha asentado en una importante cantidad de información. La más relevante, procedente del asesor estratégico del FROB, Nomura [...]” - en aplicación del Criterio 6/2015 en el que el CTyBG ha establecido que las causas de inadmisión previstas en el artículo 18 de la Ley 19/2013 deben ser interpretadas de forma restrictiva, determina la improcedencia de la aplicación de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.b) de la Ley 19/2013.

**Tercero. – Sobre el análisis de la procedencia del acceso a la información solicitada.**

Dado el carácter de información pública de la información objeto de acceso, procede analizar si sobre la misma concurre alguno de los límites a su derecho previstos en el artículo 14 de la Ley 19/2013. Concretamente el previsto en la letra h) del apartado 1º de dicho artículo, relativo a la

<sup>6</sup> De 12 de noviembre de 2015.

Código Seguro De Verificación	mVt/16pY+jVPTLLABLc+5Q==	Fecha	03/08/2021
Firmado Por	Alba María Taboada García - Directora Jurídica	Página	3/7
Url De Verificación	<a href="http://portafirmas.frob.es/verifirma/code/mVt/16pY+jVPTLLABLc+5Q==">http://portafirmas.frob.es/verifirma/code/mVt/16pY+jVPTLLABLc+5Q==</a>		



procedencia de la limitación del derecho de acceso cuando suponga un perjuicio para los intereses económicos y comerciales.

El análisis sobre la concurrencia de dicho límite se ha de realizar de conformidad con el Criterio Interpretativo 1/2019 del CTyBG (en adelante, “el Criterio 1/2019”), tal y como asimismo ha sido aplicado por dicha autoridad en su Resolución 679/2020 de 5 de enero de 2021. En dicho criterio se configura a los intereses económicos y comerciales como aquellas ventajas o situaciones beneficiosas para el sujeto o sujetos de los mismos que, de conocerse, comprometerían su posición en el mercado o en cualesquiera procesos negociadores de naturaleza económica.

En relación con lo anterior procede recordar que en el apartado IV de las conclusiones del Criterio 1/2019, el CTyBG establece que *“La categorización de las posiciones de un sujeto o sujetos como intereses económicos y comerciales debe hacerse caso por caso y en atención a las circunstancias concretas de cada supuesto. Pero cuando se está en presencia de secretos comerciales o de cláusulas de confidencialidad debe entenderse en todo caso que dichos intereses concurren en el caso.*

*En todo caso, a la hora de calificar una determinada información como secreta o confidencial, han de tenerse en cuenta los siguientes criterios:*


- a) Ha de ser relativa a circunstancias u operaciones que guarden conexión directa con la actividad económica propia de la empresa.*
- b) La información no ha de tener carácter público, es decir, que no sea ya ampliamente conocida o no resulte fácilmente accesible para las personas pertenecientes a los círculos en que normalmente se utilice ese tipo de información.*
- c) Debe haber una voluntad subjetiva del titular de la información de mantener alejada del conocimiento público la información en cuestión.*
- d) La voluntad de mantener secreta la información ha de obedecer a un interés objetivo que debe tener naturaleza económica, y que cabrá identificar -por ejemplo, cuando la revelación de la información produzca el detrimento de la competitividad de la empresa titular del secreto frente a sus competidores, debilite la posición de ésta en el mercado o le cause un daño económico al hacer accesible a los competidores conocimientos exclusivos de carácter técnico o comercial”.*

Pues bien, sobre el documento objeto de acceso no sólo se estableció una cláusula de confidencialidad<sup>7</sup> sino que, además, concurren los requisitos referenciados determinantes de la procedencia de la calificación de una información como confidencial.

Así, el documento objeto de acceso hace referencia a la descripción, análisis y valoración, por parte de un asesor externo, de las perspectivas de futuro de diversas entidades financieras españolas cuyas acciones son objeto de negociación en mercados bursátiles, y, entre otras cuestiones, estima la creación de valor que podría tener lugar en caso de producirse una fusión entre Bankia y las mismas.

<sup>7</sup> Cláusulas vigesimocuarta y vigesimoquinta del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares Expediente 5/2017 y mención a su carácter confidencial en el propio informe.

Código Seguro De Verificación	mVt/16pY+jVPTLLABLc+5Q==	Fecha	03/08/2021
Firmado Por	Alba María Taboada García - Directora Jurídica	Página	4/7
Url De Verificación	<a href="http://portafirmas.frob.es/verifirma/code/mVt/16pY+jVPTLLABLc+5Q==">http://portafirmas.frob.es/verifirma/code/mVt/16pY+jVPTLLABLc+5Q==</a>		



La publicación de dicha información implicaría desvelar los detalles de las valoraciones realizadas, la documentación e hipótesis confidenciales utilizadas y, en consecuencia, desvelaría secretos comerciales de terceros. Además, dicha revelación afectaría al FROB en sus decisiones futuras al mostrar los elementos en que podría fundar las mismas y, por tanto, permitir a terceros anticipar el comportamiento del FROB en detrimento de las futuras decisiones de desinversión que pueda adoptar.

Asimismo, el contenido de dicho informe, sin perjuicio de la información proporcionada sobre el mismo en la Nota de prensa y en la Comparecencia -que se limitan a extraer las principales conclusiones sin revelar las hipótesis, cálculos, juicios y análisis en las que se basan- tiene carácter confidencial y así ha sido tratado y preservado por este organismo a quién pertenece el citado informe de conformidad con la cláusula vigesimoquinta del pliego que regula la emisión del mismo.

Con carácter adicional a lo expuesto, asimismo en aplicación del Criterio 1/2019, procede analizar la concurrencia del límite previsto en el artículo 14.1.h) de la Ley 19/2013 en base a la realización del test del daño y del test del interés. El objeto del primero es comprobar la probabilidad del hipotético perjuicio o lesión y la existencia de un nexo causal entre el acceso a la información que se solicita y el perjuicio alegado y mediante el segundo, si existe algún interés superior al protegido con la limitación que justifique el acceso solicitado.

A efectos de la realización del test del daño, procede reiterar que la información objeto de acceso concierne a estimaciones realizadas por un experto externo, del valor económico que podría tener la fusión de Bankia con diversas entidades financieras españolas y sus perspectivas de futuro. Como se ha señalado, estas valoraciones parten de información, hipótesis y análisis de carácter confidencial. Su revelación afectaría negativamente, (i) a las entidades sobre las que las que el informe ha utilizado información confidencial, (ii) al asesor externo al revelar el producto de su trabajo, y, (iii) al FROB ya que permitiría al mercado anticipar sus decisiones relativas a la desinversión.


En relación con lo expuesto, el artículo 19.3 de la Ley 19/2013 establece que si la información solicitada pudiera afectar a derechos o intereses de terceros, debidamente identificados, se les concederá un plazo de quince días para que puedan realizar las alegaciones que estimen oportunas. Pues bien, la información solicitada fue calificada expresamente como confidencial no sólo por los pliegos que rigieron su emisión sino también por el banco de inversión emisor de la misma por concurrir los requisitos referenciados anteriormente para calificar a una información como confidencial, razón por la que no resulta pertinente, por redundante, el trámite de audiencia a Nomura a efectos de que se pronuncie sobre la citada confidencialidad.

En lo que respecta al test del interés, procede señalar que, tal y como se ha indicado anteriormente, la Nota de prensa y la Comparecencia contienen información -la máxima que se podía divulgar- sobre el contenido del informe de continua referencia.

Así, sobre el contenido del citado informe en la Comparecencia se proporcionó la siguiente información:

*“Esta recomendación, se habría de basar en un estudio específico de tres dimensiones de la operación: el análisis de la capacidad de generación de valor para los accionistas de Bankia;*

<b>Código Seguro De Verificación</b>	mVt/16pY+jVPTLLABLc+5Q==	<b>Fecha</b>	03/08/2021
<b>Firmado Por</b>	Alba María Taboada García - Directora Jurídica	<b>Página</b>	5/7
<b>Url De Verificación</b>	<a href="http://portafirmas.frob.es/verifirma/code/mVt/16pY+jVPTLLABLc+5Q==">http://portafirmas.frob.es/verifirma/code/mVt/16pY+jVPTLLABLc+5Q==</a>		



el estudio comparativo del proyecto de fusión frente a otras alternativas que pudieran tener una capacidad razonable de generar valor, incluyendo otras posibles operaciones societarias; y, el estudio de la influencia de la operación sobre futuras operaciones de desinversión”.

[...]


“En primer lugar, de los diferentes análisis realizados tanto por el asesor del FROB como por el de BFA se desprende que, en línea con lo anunciado por las dos entidades, la operación de fusión genera significativamente valor a los accionistas de Bankia frente a la alternativa de continuar como una entidad independiente. De hecho, bajo una óptica conservadora, sin considerar sinergias de ingresos, se estima que el valor generado para los accionistas de Bankia alcanzaría en torno al 45% sobre la capitalización bursátil inmediatamente anterior al anuncio de conversaciones sobre una posible fusión.

[...] la fuente de esa generación de valor se deriva, esencialmente, de la existencia de importantes sinergias procedentes de la reducción de costes. Sinergias de las que los accionistas de Bankia participarían en un porcentaje superior a lo que correspondería proporcionalmente debido a los términos de la ecuación de canje, que incorporan una prima de control del 20% respecto a la cotización previa a los anuncios de conversaciones o del 27,6% sobre la media de los 3 meses previos. En lo que particularmente se refiere a los términos acordados para determinar esta ecuación de canje, tanto los asesores de Bankia y BFA como el experto independiente designado por el Registro Mercantil de Valencia consideran que el tipo de canje está justificado y han confirmado que la ecuación es razonable para los accionistas de Bankia. Los cálculos realizados por el propio asesor estratégico del FROB, mediante métodos generalmente aceptados para la valoración de entidades financieras, refuerzan esta conclusión.

[...]

“En lo que se refiere al asesor del FROB, Nomura ha estudiado otras posibles operaciones corporativas instrumentadas en términos análogos a los previstos en el proyecto de fusión y mediante canje de acciones. Las alternativas comprendían tanto la fusión con adquisición por parte de Bankia de una entidad cotizada de menor tamaño, como la fusión con absorción de Bankia por una entidad nacional de mayor tamaño y la adquisición de Bankia por una entidad internacional. Su análisis emplea una doble perspectiva. Cuantitativa, analizando el valor que cada opción generaría a los accionistas de Bankia en comparación con la posibilidad de mantener la entidad independiente. Y cualitativamente, considerando otros aspectos estratégicos como el encaje de negocios, el riesgo de ejecución, la solvencia de la entidad resultante o el grado en que se facilitaría la posterior desinversión. Del análisis conjunto de todos estos ángulos se concluye que la combinación de CaixaBank es la opción preferible, tanto por generación de valor (generaría valor por un 45%, sin considerar sinergias de ingresos, frente al resto de alternativas que oscilarían entre un 18% y 42%), como desde una perspectiva operacional (sin ampliación de capital, ejecutividad de las sinergias, modelo de negocio, posición comercial o experiencia gestora en integraciones) o de consistencia con el mandato de desinversión del FROB (fortaleza en términos de liquidez y factibilidad de nuevas desinversiones)”.

<b>Código Seguro De Verificación</b>	mVt/16pY+jVPTLLABLc+5Q==	<b>Fecha</b>	03/08/2021
<b>Firmado Por</b>	Alba María Taboada García - Directora Jurídica	<b>Página</b>	6/7
<b>Url De Verificación</b>	<a href="http://portafirmas.frob.es/verifirma/code/mVt/16pY+jVPTLLABLc+5Q==">http://portafirmas.frob.es/verifirma/code/mVt/16pY+jVPTLLABLc+5Q==</a>		



Por lo anterior, encontrándose a disposición del público la información referenciada sobre el contenido del informe objeto de acceso, no se considera procedente la divulgación del mismo por contener información confidencial que podría afectar, tal y como se ha señalado, a los intereses económicos y comerciales de las entidades objeto del mismo.

En base a todo lo expuesto, la Comisión Rectora del FROB

### RESUELVE

**Denegar** la solicitud de información presentada por [REDACTED] al informe sobre otras posibles fusiones para Bankia encargado por el FROB por concurrir en la misma el límite al derecho de acceso previsto en el apartado h) del artículo 14.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Se pone de manifiesto que contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, podrá interponerse, de conformidad con el artículo 24 de la Ley 19/2013, con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso-administrativa, reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente a su notificación o directamente recurso contencioso-administrativo ante la sala de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses previsto en el artículo 46 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la jurisdicción contencioso-administrativa.”

Para que así conste, y a los efectos legales oportunos, expido la siguiente certificación en Madrid, a 3 de agosto de 2021.

**ALBA M<sup>a</sup> TABOADA GARCÍA**  
**SECRETARIA DE LA COMISIÓN RECTORA DEL FROB**

<b>Código Seguro De Verificación</b>	mVt/16pY+jVPTLLABLc+5Q==	<b>Fecha</b>	03/08/2021
<b>Firmado Por</b>	Alba María Taboada García - Directora Jurídica		
<b>Url De Verificación</b>	<a href="http://portafirmas.frob.es/verifirma/code/mVt/16pY+jVPTLLABLc+5Q==">http://portafirmas.frob.es/verifirma/code/mVt/16pY+jVPTLLABLc+5Q==</a>	<b>Página</b>	7/7

