



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

S/REF:

N/REF: R/0171/2018 (100-000601)

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 19 de marzo de 2018, 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 2 de febrero de 2017, [REDACTED] solicitó al BANCO DE ESPAÑA, 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:

“Los costes de producción de billetes, incluido el transporte, de aquellos faciales fabricados por IMBISA, S.A.”

2. El 2 de marzo de 2017, el BANCO DE ESPAÑA responde a la solicitud de información de [REDACTED] informando que:

Las cuestiones específicas sobre las que solicita información no obran en poder del Banco de España, no siendo éste, por tanto, el organismo competente para resolver dichas solicitudes y resultando aplicable el artículo 19.1 de la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Informa de que se ha remitido la solicitud para su posible resolución a IMBISA, S.A.

3. Con fecha de entrada 17 de abril de 2017, [REDACTED] presentó al amparo de lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, exponiendo lo siguiente:

reclamaciones@consejodetransparencia.es



En fecha 2 de marzo recibo respuesta del Banco de España al respecto donde se indica que "se procede a remitir dicha solicitud para su posible resolución a IMBISA, S.A." Entiende que se ha vencido el plazo que legalmente tienen para contestar desde IMBISA S.A y, por ello, solicita conocer la situación en la que se encuentran estas dos solicitudes y las causas del retraso y por ende del incumplimiento de los plazos de la Ley de Transparencia"

4. La documentación obrante en el expediente fue remitida el 28 de abril de 2017 a IMBISA S.A. al objeto de que dicha entidad presentara las alegaciones oportunas. Las mismas tuvieron entrada el 23 de mayo de 2017 e indicaban lo siguiente:

Con fecha 19 de mayo de 2017 se ha procedido a contestar al solicitante de información en la dirección de correo electrónico indicada a tal efecto.

Se adjunta como anexo a la presente copia del correo electrónico enviado y la documentación anexa al mismo en el que se contiene la información solicitada.

Resultando el objeto de la reclamación la falta de respuesta a la solicitud de información, consideramos que procede el archivo del expediente al haberse facilitado la información requerida en los términos exigidos por la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

No obstante lo anterior, en el supuesto de que el solicitante manifestara su disconformidad con la respuesta facilitada, mediante la presente solicito un nuevo trámite de alegaciones con el fin de conocer los motivos que eventualmente pudiera exponerse al respecto.

5. La respuesta que se proporcionaba al interesado, adjunta al escrito de alegaciones, señalaba lo siguiente:

Sobre el particular procede informar que IMBISA, en cuanto medio propio del Banco de España, es la empresa encargada de fabricar la producción de billetes Euro asignada por el Banco Central Europeo al Banco de España.

En relación con la información solicitada, ponemos en su conocimiento que las Cuentas anuales del Banco de España correspondientes al ejercicio 2016 incluyen el epígrafe 18 de la cuenta de pérdidas y ganancias, "Costes de producción de billetes" (página 7), con un importe de 85,26 millones de euros, que recoge el efectivo pagado por el Banco de España a IMBISA por la adquisición de billetes en el periodo; si bien debe advertirse que en dicho importe se incluye el valor del Impuesto sobre el Valor Añadido que IMBISA repercute al Banco de España, pero que dicha institución no puede deducirse en aplicación de su regla de prorata y que en realidad no es un "coste de producción".

Dicha información se complementa con la Nota 13 de la Memoria (página 47), donde se incluye un desglose de billetes facturados por denominaciones



6. El día 30 de mayo de 2017, el reclamante remitió nuevo escrito de reclamación a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en el que indicaba lo siguiente:

La respuesta recibida adolece de un error muy grave al no diferenciar los conceptos de "COSTE", "PRECIO" y "VALOR", al asumir que los costes son iguales al precio o al valor.

En la respuesta se remiten al informe de cuentas del Banco de España del año 2016, donde sólo se incluye el montante total (agrupando todos los faciales) abonado por el Banco de España a IMBI S.A. por la fabricación de billetes y en otra tabla la cantidad de billetes fabricados por facial, cuando la petición de información pública que se hace a IMBI S.A. es:

COSTES de producción por facial, donde se suele utilizar como unidad de medida la cantidad de euros por millar, eso sí siempre desglosado por facial (denominación y serie).

7. Mediante resolución de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de 27 de julio de 2017, se acordó la estimación por motivos formales de la reclamación presentada por el [REDACTED] por entender que, si bien se había proporcionado una respuesta al interesado, ésta había sido fuera del plazo legalmente concedido al efecto.
8. Por otro lado, el 9 de enero de 2018, [REDACTED] volvió a presentar solicitud de información ante el BANCO DE ESPAÑA en la que se interesaba por la siguiente información.

1.- LOS COSTES DE PRODUCCIÓN (CUYO CONCEPTO ES DIFERENTE DEL PRECIO O DEL VALOR), DESGLOSADO POR FACIAL (INCLUYENDO LA CANTIDAD TOTAL PRODUCIDA POR CADA DENOMINACIÓN Y SERIE), DE AQUELLOS FACIALES FABRICADOS POR IMBI S.A. DURANTE EL AÑO 2017 O COMPUTABLES A ESE EJERCICIO, EXPRESADO EN EUROS/MILLAR.

2.- LA VARIACIÓN DE LOS COSTES DE PRODUCCIÓN PARA CADA DENOMINACIÓN Y SERIE RESPECTO AL AÑO 2016.

9. Mediante respuesta de fecha 28 de febrero de 2018, IMBISA contestó al solicitante en los siguientes términos resumidos:
(...)

En relación con la información solicitada, nos remitimos a nuestro escrito del pasado 19 de mayo de 2017, en relación a la misma solicitud de información relativa al ejercicio 2016, en el que se daba cuenta de que la información de los costes de producción de billetes se incluye en la Cuentas Anuales del Banco de España. Información pública a la que usted podrá acceder libremente una vez



dichas cuentas sean aprobados y se publiquen en la página web del Banco de España.

Por lo que respecta a la variación de los costes de producción respecto al año 2016, la misma resulta de la comparación de las informaciones consignadas en las Cuentas Anuales del Banco de España de los años 2016 y 2017, que, como le indicábamos, tiene la condición de información pública y resultan accesibles en la página web del Banco de España.

Finalmente, en relación al acceso solicitado a la información sobre el desglose y detalle del coste de producción expresado en su escrito, procede informar que no resulta posible por los motivos que a continuación se relación:

1Limitación del acceso al derecho de acceso a la información pública del artículo 14.1i) de la Ley 19/2013.

El artículo 14 .1 i) de la ley 19/2013 establece como límite al derecho de acceso a la información pública regulado en el Capítulo III del Título I de dicha norma, el supuesto de que acceder a la información suponga un perjuicio para la política económica y monetaria.

(...)

las cuestiones relativas a la producción y adquisición de billetes en euro constituyen un elemento esencial de la política monetaria, y como consecuencia directa de ello, el acceso a la información relacionada con los detalles de su producción y, singularmente, sus costes se encuentra limitados ex artículo 14.1i) de la ley 19/2013.

En este sentido, debe tenerse presente que la exigencia de confidencialidad alcanza, sin duda, al coste unitario de fabricación del billete incluyendo el transporte, y ello porque, en primer lugar, la obtención del coste unitario por billete, permitiría el acceso a un dato absolutamente reservado por imperativo del Banco Central Europeo como es la producción de billetes asignada a cada Banco central nacional. De facilitarse el coste unitario por billete bastaría una simple división del coste total de fabricación de billetes entre dicho precio unitario para obtener dicho dato de producción que, como hemos señalado, es absolutamente confidencial.

En segundo lugar, porque de facilitarse el dato solicitado, el análisis de dicha información, año a año, permitiría averiguar aspectos de seguridad esenciales de su fabricación que lógicamente tienen incidencia en su coste de producción, tales como la incorporación o eliminación de elementos de seguridad en la fabricación del billete, la ubicación de los proveedores de materias primas que incluyen en sus precios el coste del transporte, etc.

Adicionalmente debe significarse que el marco institucional de producción de billetes euro prevé, por un lado, un grupo de BCN que fabrican su cuota a través de su imprenta propia y, por otro, un grupo de BCN que licitan en el mercado su cuota de producción que es fabricada por imprentas privadas que operan en el mercado.



El acceso como público a la información del coste unitario de fabricación de los distintos faciales del billete euro que se pretende, permitiría a esas imprentas privadas obtener un dato relevante sobre el precio al que fabrica una imprenta interna que, sin duda, tendría incidencia en el precio de sus ofertas en los procedimientos de licitación de BCN sin imprenta propia. En otras palabras el precio que le cuesta el billete a un BCN con imprenta propia sería el precio máximo que en teoría estaría dispuesto a asumir cualquier BCN cuando licita en el mercado, ya que si se subasta la producción en el mercado es para obtenerlo más barato que hacerlo por sus propios medios. Por tal motivo, dicho dato resulta confidencial y no debe dársele acceso público pues además de su afección a la política monetaria, como se expone en el fundamento siguiente, su divulgación afectaría a los "intereses económicos y comerciales" de IMBISA.

Frente a los mencionados intereses públicos, el solicitante no ofrece ninguna justificación de su petición de acceso que permitiera considerar la existencia un interés privado superior a los mencionados intereses públicos que pudiera justificar el acceso a la información solicitada.

2 Limitación del acceso al derecho de acceso a la información pública del artículo 14.1.h) de la ley 19/2013.

El artículo 14.1 h) de la Ley 19/2013 establece como límite al derecho de acceso a la información pública regulado en el Capítulo III del Título I de dicha norma, cuando acceder a la información suponga un perjuicio para los intereses económicos y comerciales, se sobreentiende, de los sujetos que posean dicha información.

el hecho de que normativamente se limite la posibilidad de competencia efectiva entre imprentas internas de los BCN y las imprentas privadas que concurren a las licitaciones de los BCN adquirentes, ello no supone desconocer que desde el punto de vista económico y comercial existe una evidente competencia entre las distintas imprentas, o si se prefiere entre los dos modelos de producción: BCN que fabrican con sus propias imprentas y BCN que licitan su cuota de producción de billetes. Las imprentas fabricantes de billetes euro adscritas a cada uno de los grupos compiten entre sí ofreciendo a los distintos BCN su mejor oferta en calidad, regularidad en el suministro y precio ya que en cualquier momento, si lo considera más conveniente, un BCN que tiene imprenta propia puede cerrarla y licitar en el mercado su cuota e igualmente un BCN adquirente puede tomar la decisión de implementar una imprenta propia.

En este marco, la consideración como de público acceso de la información del coste unitario de fabricación de los distintos faciales del billete euro que se pretende, permitiría a las imprentas privadas obtener una ventaja competitiva frente a sus competidores del grupo BCN con imprenta propia que no tienen acceso al coste de producción de sus homólogos privados.



Ello permitiría a los operadores privados hacer deliberadamente ofertas por debajo del coste (público) de producción de billetes de las imprentas internas para forzar a los BCN con imprenta propia a cambiar al grupo de BCN adquirentes.

Por tal motivo, el acceso público al coste de producción de los distintos faciales del billete Euro supondría un evidente perjuicio para los intereses económicos y comerciales de IMBISA y en cuanto tal debe ser limitado, como expresamente permite el artículo 14 .1 h) de la Ley 19/2013.

3 limitación del acceso al derecho de acceso a la información pública del artículo 14.1. j) de la Ley 19/2013.

El artículo 14 .1 j) de la Ley 19/2013 establece como límite al derecho de acceso a la información pública regulado en el Capítulo III del Título 1 de dicha norma, cuando acceder a la información suponga un perjuicio para el secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial, se sobreentiende, de los sujetos que posean dicha información.

El Considerando 8 de la Orientación (UE) 2015/280 que advierte que: "Los billetes en euros son un producto sensible y tecnológicamente avanzado. Por consiguiente, deben producirse en plenas condiciones de seguridad, control y confidencialidad que garanticen en el tiempo un suministro fiable, de alta calidad y sostenido."

El BCE exige el cumplimiento de unas exigentes normas de confidencialidad sobre el conjunto de información relativa a la producción de billetes de euro encomendada a los distintos BCN.

En particular, considera reservada y sometida a estrictas normas que impiden el acceso a terceros distintos del personal del BCN o su imprenta propia, el dato del coste de producción del billete, que no es objeto de publicación ni individual ni agregada en ningún documento emitido por el BCE o los distintos BCN.

Por tal motivo, el acceso público al coste de producción de los distintos faciales del billete Euro supondría una evidente infracción de los deberes de secreto profesional impuestos por el BCE a IMBISA y en cuanto tal debe ser limitado, como expresamente permite el artículo 14 .1 j) de la Ley 19/2013.

4 Limitación del acceso al derecho de acceso a la información pública del artículo 14.1.k) de la Ley 19/2013.

En efecto, el artículo 14 .1k) de la ley 19/2013 establece como límite al derecho de acceso a la información pública regulado en el Capítulo III del Título 1 de dicha norma, cuando acceder a la información suponga un perjuicio para la



garantía de confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión.

A este respecto reiteramos nuevamente el Considerando 8 de la Orientación (UE) 2015/280 que advierte que: "Los billetes en euros son un producto sensible y tecnológicamente avanzado. Por consiguiente, deben producirse en plenas condiciones de seguridad, control y confidencialidad que garanticen en el tiempo un suministro fiable, de alta calidad y sostenido."

Por lo tanto, existen unas exigentes normas de confidencialidad sobre el conjunto de información relativa a la producción de billetes de euro encomendada a los distintos BCN que impiden a las imprentas revelar datos relativos a la producción de billetes, entre los que se encontraría el dato relativo al coste de producción del billete, dato que de ser revelado podría afectar a la toma de decisiones a nivel del Eurosistema.

En efecto, y tal y como se ha expuesto en los apartados anteriores, revelar información relativa a la producción de billetes de euro podría afectar al procedimiento de toma de decisiones de los bancos centrales ya que, de hacerse público, las imprentas privadas conocerían el precio máximo teórico que están dispuestos a asumir los bancos centrales, lo que alteraría significativamente el modelo dual actual basado en contratación de imprentas privadas o en fabricación por imprenta propia.

Por tal motivo, el acceso público al coste de producción de los distintos faciales del billete Euro en la medida en que podría comprometer a futuro los procesos de toma de decisiones relativos a la contratación de imprentas privadas o imprentas propias, además de una infracción del deber de garantía de confidencialidad impuesto por el BCE a IMBISA, debe ser limitado, como expresamente permite el artículo 14.1k) de la ley 19/2013.

10. Con fecha 19 de marzo tiene entrada en el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno escrito de reclamación presentado por [REDACTED] al amparo del art. 24 de la LTAIBG en el que indicaba lo siguiente:

1.- Respecto a los límites de acceso a la información, IMBI S.A. expone:

"...las cuestiones relativas a la producción y adquisición de billetes en euro constituyen un elemento esencial de la política monetaria, y como consecuencia directa de ello, el acceso a la información relacionada con los detalles de su producción y, singularmente, sus costes se encuentra limitados ex artículo 14.1 i) de la Ley 19/2013."

La justificación con la que alcanzan esta conclusión sólo está argumentada por:

a) "El BCE puede asignar la producción de las billetes en euros a los bancos centrales nacionales de los Estados miembros cuya moneda es el euro". (Orientación (UE) 2015/280 del Banco Central Europeo).



b) "A fin de garantizar la continuidad del suministro, mantener los conocimientos técnicos internos en el Eurosistema, promover la competencia y reducir costes al nivel del Eurosistema y aprovechar la innovación de los sectores público y privada, el SPAE debe tener dos pilares: un grupo de BCN que produzcan sus billetes en euros utilizando imprentas internas (en lo sucesivo, «el grupo de BCN con imprenta interna»), y un grupo de BCN que adquieran sus billetes en euros (en lo sucesivo, «el grupo de BCN adquirentes »).(...)". (Considerando 4 de la referida Orientación (UE) 2015/280).

Argumentos que no hacen mención a ninguna limitación al acceso a la información solicitada, implícita o expresamente, y por supuesto no explican de qué manera "...el supuesto de que acceder a la información suponga un perjuicio para la política económica y monetaria".

2.- En relación al interés público, IMBI S.A. indica:

"De facilitarse el coste unitario por billete bastaría una simple división del coste total de fabricación de billetes entre dicho precio unitario para obtener dicho dato de producción que, como hemos señalado, es absolutamente confidencial".

La justificación con la que alcanzan esta conclusión está basada en:

a) "Los billetes en euros son un producto sensible y tecnológicamente avanzado. Por consiguiente, deben producirse en plenas condiciones de seguridad, control y confidencialidad que garanticen en el tiempo un suministro fiable, de alta calidad y sostenido. Asimismo, el Eurosistema debe prestar la atención necesaria a la posible repercusión de la producción de billetes en euros en la seguridad e higiene públicas y en el medio ambiente." (Considerando 8 de la Orientación (UE) 2015/280).

El conocer el precio del billete no supone ningún quebranto per se.

b) "...porque de facilitarse el dato solicitado, el análisis de dicha información, año a año, permitiría averiguar aspectos de seguridad esenciales de su fabricación que lógicamente tienen incidencia en su coste de producción, tales como la incorporación o eliminación de elementos de seguridad en la fabricación del billete, la ubicación de los proveedores de materias primas que incluyen en sus precios el coste del transporte, etc.

La mayor parte de las medidas de seguridad se hacen públicas por parte del Banco Central Europeo (BCE) e incluso por el Banco de España (BdE), propietario de IMBI S.A. en un 80%.

Argumentar que se puedan utilizar los costes de producción para conocer qué medidas de seguridad se utilizan es cuanto menos inaudito.

c) "El acceso como público a la información del coste unitario de fabricación de los distintos faciales del billete euro que se pretende, permitiría a esas imprentas privadas obtener un dato relevante sobre el precio al que fabrica una imprenta interna que, sin duda, tendría incidencia en el precio de sus ofertas en los procedimientos de licitación de BCN sin imprenta propia. En otras palabras el precio que le cuesta el billete a un BCN con imprenta propia sería el precio máximo que en teoría estaría dispuesto asumir cualquier BCN cuando licita en el mercado, ya que si se subasta la producción en el mercado es para obtenerlo más barato que hacerlo por tus propios medios. Por tal motivo, dicho dato resulta confidencial y no debe dársele acceso público pues además de su afección a la política



monetaria, como se expone en el fundamento siguiente, su divulgación afectaría a los "intereses económicos y comerciales" de IMBISA."

La constitución de IMBI S.A., como segregación de un departamento productivo de la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre – Real Casa de la Moneda (FNMT-RCM), fue decidida a nivel político (Consejo de Ministros) utilizando la vía de Disposición (Disposición Adicional Segunda. Modificación de la Ley 13/1994, de 1 de junio, de Autonomía del Banco de España) de la Ley General de Presupuestos Españoles del 2015 (LGPE 2015).

En esa norma se decidió que IMBI S.A. fuera medio propio del BdE), por lo que los "interés económicos y comerciales" de IMBI S.A. están garantizados a pesar de que sospecho que están incurriendo en supuestos sobrecostes innecesarios respecto a los costes de la FNMT-RCM.

El BdE utiliza su medio propio (IMBI S.A.) para suministrarle los billetes de la cuota española, por lo que no es de aplicación la modalidad de licitación pública.

d) "Frente a los mencionados intereses públicos, el solicitante no ofrece ninguna justificación de su petición de acceso que permitiera considerar la existencia un interés privado superior a los mencionados intereses públicos que pudiera justificar el acceso a la información solicitada."

Aunque la Ley de Transparencia indica claramente que no es necesario motivar el interés del peticionario voy a exponerlo claramente.

Sospecho que desde la constitución de IMBI S.A., supuestamente se ha visto incrementado los costes de producción de al menos un 15% respecto a los costes de impresión de la cuota española de billetes euro, en los que incurría anteriormente la FNMT-RCM que era quién los venía haciendo hasta la constitución de IMBI S.A., siendo un quebranto para las arcas públicas que es quién sufraga este supuesto dispendio.

Hablo de supuesto dispendio porque a través del Portal de Transparencia he conocido que los salarios de los directivos de IMBI S.A. fueron incrementados entre un 30 y un 40% respecto a lo que cobraban cuando pertenecían a la FNMT-RCM, además de contratar servicios profesionales de consultoría a precios astronómicos (véase la propia página de IMBI S.A. donde se detallan los contratos públicos adjudicados y pendientes de adjudicar desde su constitución).

e) "Ello permitiría a los operadores privados hacer deliberadamente ofertas por debajo del coste (publico) de producción de billetes de las imprentas internas para forzar a los BCN con imprenta propia a cambiar al grupo de BCN adquirentes."

La LGPE 2015 dice lo contrario a lo afirmado, al declarar IMBI S.A. como "medio propio" del BdE.

Otro asunto es justificar la decisión de crear IMBI S.A. y su gestión al incurrir en unos supuestos sobrecostes inaceptables al ser sufragados con dinero público.

f) "En particular, considera reservada y sometida a estrictas normas que impiden el acceso a terceros distintos del personal del BCN o su imprenta propia, el dato del coste de producción del billete, que no es objeto de publicación ni individual ni agregada en ningún documento emitido por el BCE o los distintos BCN."

Esta afirmación no está justificarla debidamente con ninguna legislación vigente (hace referencia a legislación diversa pero no incluyen ningún extracto que



corrobore su afirmación) y que no se haga hasta ahora no implica necesariamente que esté prohibido.

g) Por lo tanto, existen unas exigentes normas de confidencialidad sobre el conjunto de información relativa a la producción de billetes de euro encomendada a los distintos BCN que impiden a las imprentas revelar datos relativos a la producción de billetes, entre los que se encontraría el dato relativo al coste de producción del billete, dato que de ser revelado podría afectar a la toma de decisiones a nivel del Eurosistema.

Desconozco de qué manera el conocer un supuesto sobrecoste de los gastos de producción de una sociedad anónima de uno de los Bancos Centrales pueda afectar a la toma de decisiones en el Eurosistema. No lo aclaran y lo utilizan como "dogma de fe" y "argumento definitivo".

Más bien puede existir miedo a que se tomaran decisiones en el ámbito doméstico (en el ámbito del BdE) para evitar esos supuestos sobrecostes.

h) "Por tal motivo, el acceso público al coste de producción de los distintos faciales del billete Euro en la medida en que podría comprometer a futuro los procesos de toma de decisiones relativos a la contratación de imprentas privadas o imprentas propias, además de una infracción del deber de garantía de confidencialidad impuesto por el BCE a IMBISA, debe ser limitado, como expresamente permite el artículo 14 .1 k) de la Ley 19/2013."

"Curiosamente" cuando la FNMT-RCM imprimía la cuota española no existía ese miedo y sólo ha surgido a raíz de la constitución de la sociedad mercantil IMBI S.A.

11. El 20 de marzo de 2018 fue remitida la documentación obrante en el expediente a IMBISA al objeto de que pudiese formular las alegaciones que estimara convenientes. El escrito de alegaciones tuvo entrada el 9 de abril y en el mismo se reiteraban los argumentos indicados en la respuesta objeto de reclamación por lo que, por economía procesal, no se reproducen.

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, el Presidente 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. Por su parte, el artículo 2.1 letra f) incluye dentro de su ámbito subjetivo de aplicación a, entre otros, el Banco de España, “en relación con sus actividades sujetas al Derecho Administrativo”.

Asimismo, el art. 2.1 g) prevé que la norma se aplicará a las *sociedades mercantiles en cuyo capital social la participación, directa o indirecta, de las entidades previstas en este artículo sea superior al 50 por 100.*

Por su parte, la Ley 13/1994, de 1 de junio, de Autonomía del Banco de España, dispone en el apartado primero de su disposición adicional octava, relativa a las entidades instrumentales, lo siguiente

*1. El Banco de España, de acuerdo con la normativa del Banco Central Europeo, podrá encomendar la producción de billetes en euros que le corresponda a una **sociedad mercantil de capital público** en la que ostente una mayoría de control, cuyo objeto social exclusivo será la producción de billetes en euros en el ámbito del Sistema Europeo de Bancos Centrales.*

Con independencia de su sujeción al Derecho privado, resultará de aplicación a esta sociedad el régimen patrimonial, presupuestario y de contratación de personal y bienes y servicios del Banco de España. Su presupuesto se incluirá como anexo al presupuesto del Banco de España.

Según se indica en su propia página web, *La Imprenta de Billetes S.A. (IMBISA) es una sociedad dedicada a la fabricación de billetes en euros que está participada en un 80% por el Banco de España y en un 20% por la Fabrica Nacional de Moneda y Timbre – Real Casa de la Moneda (FNMT-RCM).*

En definitiva, teniendo en cuenta las disposiciones señaladas, IMBISA es una sociedad mercantil participada en más del 50% por una de las entidades previstas en el art. 2 -en este caso, el Banco de España- por lo que se trata de una de las entidades a las que se refiere el art. 2.1 g) de la LTAIBG y, por lo tanto, está sujeta a dicha norma en aplicación directa de dicho precepto.

4. Por otro lado, el artículo 24 de la norma prevé que, “*frente a toda resolución expresa o presunta en materia de acceso podrá interponerse una reclamación con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso-administrativa*”.

No obstante, previamente, y en concreto en el apartado 2 del artículo 23, se indica expresamente que “*contra las resoluciones dictadas por los órganos en el artículo 2.1 f) sólo cabra la interposición del recurso-contencioso-administrativo*”.



Es decir, el legislador ha querido excluir del conocimiento de un órgano administrativo de control como es el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno a las entidades que, por su especial significancia o autonomía, han sido incluidas en el art. 2.1 f). Entidades que, debe recordarse, por su especial naturaleza sólo se les aplica la Ley en sus actividades sujetas a Derecho Administrativo

En efecto, si atendemos a la literalidad del precepto aludido, las disposiciones de la Ley se aplican a:

f) La Casa de su Majestad el Rey, el Congreso de los Diputados, el Senado, el Tribunal Constitucional y el Consejo General del Poder Judicial, así como el Banco de España, el Consejo de Estado, el Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas, el Consejo Económico y Social y las instituciones autonómicas análogas, en relación con sus actividades sujetas a Derecho Administrativo.

Así, se realiza una enumeración de Organismos e Instituciones para, finalmente, añadir que la sujeción a la Ley alcanzará tan sólo a sus *actividades sujetas a Derecho Administrativo*. Es decir, la LTAIBG no se aplica a la totalidad de las actividades desarrolladas por dichos Organismos e Instituciones, sino sólo las que tengan dicha consideración de estar sujetas a Derecho Administrativo.

Eso no ocurre en el caso de las sociedades mercantiles a las que se refiere el art. 2.1 g) que, como hemos visto, están sujetas a la Ley en la totalidad de su actividad.

Por lo tanto, a juicio de este Consejo de Transparencia, la Ley es clara al indicar que sólo las decisiones en materia de acceso de entidades del art. 2.1 f) quedan excluidas de la posibilidad de ser objeto de una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ex art. 24 de la Ley.

5. Por otro lado, debe hacerse una consideración acerca de la presentación de solicitudes de información que son de aplicación en este caso concreto en el que, a pesar de que el interesado pide información referida a IMBISA, presenta su solicitud ante el Banco de España

A este respecto, debe recordarse lo ya indicado por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en el expediente R/0102/2018 en el que el hoy reclamante también tenía la condición de interesado.

3. El artículo 17 de la LTAIBG, relativo a la solicitud de acceso a la información señala en su apartado primero que El procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso se iniciará con la presentación de la correspondiente solicitud, que deberá dirigirse al titular del órgano administrativo o entidad que posea la información (...)

De acuerdo con los antecedentes descritos, el hoy reclamante conocía, a la hora de presentar su solicitud de información, que la misma no iba a poder ser atendida



por el Banco de España sino que, por el contrario es IMBI S.A., entidad a la que se refiere la información solicitada, la que podía proporcionarle una respuesta.

Teniendo en cuenta estos antecedentes, resulta necesario recordar que, para acortar los plazos de respuesta, de tal manera que el derecho de acceso a la información, reconocido por la Constitución y la LTAIBG, sea debidamente protegido, el solicitante, si lo conoce como claramente éste es el caso, debe dirigir su solicitud al organismo o entidad que disponga de la información solicitada.

6. Entrando ya en el fondo del asunto, debe recordarse que el objeto de la solicitud era, concretamente,

1.- LOS COSTES DE PRODUCCIÓN (CUYO CONCEPTO ES DIFERENTE DEL PRECIO O DEL VALOR), DESGLOSADO POR FACIAL (INCLUYENDO LA CANTIDAD TOTAL PRODUCIDA POR CADA DENOMINACIÓN Y SERIE), DE AQUELLOS FACIALES FABRICADOS POR IMBI S.A. DURANTE EL AÑO 2017 O COMPUTABLES A ESE EJERCICIO, EXPRESADO EN EUROS/MILLAR.

2.- LA VARIACIÓN DE LOS COSTES DE PRODUCCIÓN PARA CADA DENOMINACIÓN Y SERIE RESPECTO AL AÑO 2016.

A este respecto, y a diferencia del expediente de reclamación tramitado en 2017, el interesado especifica ahora que la información que ahora solicita la requiere desglosando el precio de producción por facial. Asimismo, desea conocer los costes de producción para cada denominación y serie respecto al año 2016.

En este sentido, debe tenerse en cuenta que las cuestiones planteadas en la presente reclamación no son totalmente coincidentes con las analizadas en el expediente que obra como antecedentes en este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, por lo que no podría entenderse que estamos ante una solicitud repetitiva, en el sentido de que vuelvan a plantearse cuestiones que ya hubiesen sido atendidas con anterioridad.

7. Sentado lo anterior, estamos ante una reclamación en la que el interesado argumenta que la información que se le ha proporcionado ha sido parcial (coincidente con la que se le suministró en respuesta a la solicitud a la que se refiere el antecedente de reclamación ya señalado); consistente en los datos de los costes de producción tal y como se incluyen en las Cuentas Anuales del Banco de España que se publican en la página web de dicha entidad.

Respecto del desglose de la información por facial, IMBISA alega que el acceso solicitado puede suponer un perjuicio a dos de los límites al acceso previstos en el art. 14.1 de la LTAIBG y, en concreto, la política económica y monetaria (art. 14.1 i)) y los intereses económicos y comerciales de la entidad (art. 14.1 h)).



A este respecto, debe recordarse que, en criterio interpretativo aprobado por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en ejercicio de las competencias atribuidas legalmente por el art. 38.2 a) de la LTAIBG, este Organismo consideró que

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).

Asimismo, los Tribunales de Justicia han tenido ocasión de pronunciarse respecto de la aplicación de los límites en diversas sentencias. Por su relevancia, destaca especialmente la sentencia del Tribunal Supremo de 16 de octubre de 2017 dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017 en la que se razona que (...) "Esa formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1".(...) sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información.
(...)

Asimismo, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley; de manera que limitación prevista en el artículo 14.1.h) de la Ley 19/2013 no opera cuando quien la invoca no justifica que facilitar la información solicitada puede suponer perjuicio para los intereses económicos y comerciales.

8. En el asunto planteado ahora, IMBISA considera, en primer lugar, que el acceso a la información solicitada puede producir un perjuicio a la política económica y monetaria, límite al acceso recogido en el art. 14.1 i) de la LTAIBG.

En este sentido, apunta los siguientes argumentos:



- Según el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (art. 128.2), la autorización para la emisión de billetes de euros corresponde en exclusiva al Banco Central Europeo. Bajo esta premisa, los billetes emitidos por el Banco Central Europeo y los Bancos Centrales Nacionales (en adelante, BCN) serán los únicos billetes de curso legal en la Unión.
- Según la *Orientación (UE) 2015/280 del Banco Central Europeo, de 13 de noviembre de 2014, sobre el establecimiento del Sistema de Producción y Adquisición del Eurosistema (BCE/2014/44)*.

El BCE puede asignar la producción de los billetes en euros a los bancos centrales nacionales de los Estados miembros cuya moneda es el euro (en lo sucesivo, «los BCN») con arreglo a la participación de los BCN en el capital suscrito del BCE en el ejercicio correspondiente, calculada según las ponderaciones en la clave a que se refiere el artículo 29.1 de los Estatutos del SEBC (en lo sucesivo, «la clave del capital»)

Dicho precepto dispone lo siguiente:

La clave para la suscripción de capital del BCE fijada por primera vez en 1998 cuando se creó el SEBC se determinará asignando a cada banco central nacional una ponderación en dicha clave, que será igual a la suma de:

- 50 % de la participación de su Estado miembro respectivo en la población de la Unión el penúltimo año anterior a la constitución del SEBC,
- 50 % de la participación de su Estado miembro respectivo en el producto interior bruto, a precio de mercado, de la Unión, según se registre en los cinco años que preceden al penúltimo año anterior a la constitución del SEBC.

Los porcentajes se redondearán a la baja o al alza hasta el múltiplo de 0,0001 puntos porcentuales más cercano.

- La producción de billetes de euro se articula en torno a dos pilares el correspondiente al grupo de BCN que produzcan sus billetes en euros utilizando empresa internas y el grupo de BCN que adquieran sus billetes en euros (Considerando 4 de la referida Orientación)
España pertenece al grupo de países con BCN que utiliza imprenta interna.
- Según el considerando 8 de la mencionada Orientación, *Los billetes en euros son un producto sensible y tecnológicamente avanzado. Por consiguiente, deben producirse en plenas condiciones de seguridad, control y confidencialidad que garanticen en el tiempo un suministro fiable, de alta calidad y sostenido. Asimismo, el Eurosistema debe prestar la atención necesaria a la posible repercusión de la producción de billetes en euros en la seguridad e higiene públicas y en el medio ambiente.*



- Afirma también IMBISA en su respuesta- en criterio mantenido en su escrito de alegaciones- que el dato de la producción de billetes asignada a cada Banco central nacional es un dato absolutamente reservado por el Banco Central Europeo. En este sentido, *de facilitarse el coste unitario por billete bastaría una simple división del coste total de fabricación de billetes entre dicho precio unitario para obtener dicho dato de producción.*
 - En relación con lo anterior, también se afirma que, *de facilitarse el dato solicitado, el análisis de dicha información, año a año, permitiría averiguar aspectos de seguridad esenciales de su fabricación que lógicamente tienen incidencia en su coste de producción, tales como la incorporación o eliminación de elementos de seguridad en la fabricación del billete, la ubicación de los proveedores de materias primas que incluyen en sus precios el coste del transporte, etc.*
9. Entendemos relevante en este punto, establecer la conexión entre el límite alegado en primer lugar por la entidad a la que se requiere la información, el perjuicio a la política económica y monetaria, y el segundo de los indicados, tanto en la respuesta como en el escrito de alegaciones, esto es, el perjuicio a los intereses económicos y comerciales.

Y entendemos que deben relacionarse ambos límites por cuanto, en afirmación de IMBISA que comparte este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno por los argumentos que desarrollaremos a continuación, el perjuicio que se pudiera ocasionar a la política económica y monetaria tendría su causa en la consideración de la información solicitada como un dato con incidencia en los intereses económicos y comerciales de IMBISA que, como tal, tendría consecuencias en la política monetaria de nuestro país.

En efecto, y atendiendo a los dos pilares en los que se asienta el sistema de producción de billetes de euro señalado con anterioridad y contenido en la Orientación de 2015 ya mencionada, se alega por IMBISA que el conocer el coste unitario de los billetes producidos, en este caso, por un BCN con imprenta propia como es el caso de España, tendría incidencia en las licitaciones que llevaran a cabo los BCN que tuvieran la consideración de adquirentes.

A este respecto, debe señalarse que la competencia entre imprentas internas y las imprentas privadas se encuentra totalmente restringida por lo dispuesto en el considerando 6.2 de la Orientación de 2015, que impide expresamente que las imprentas internas participen en procedimientos de licitación para la producción de billetes en euros. A pesar de ello, sí puede darse en el caso en que una imprenta privada pase a sustituir a la, hasta ahora, imprenta interna en caso de que el BCN en cuestión así lo decidiera. En este sentido, el conocer los precios de producción unitarios de una imprenta interna, IMBISA en este caso, proporcionaría una ventaja competitiva a imprentas privadas que podrían ofertar el mismo servicio por un precio menor, provocando así el cambio de modelo de producción inicialmente decidido por el BCN.



Por el contrario, ese movimiento no podría darse a la inversa ya que las imprentas internas desconocen los precios aplicados por las empresas privadas por ese mismo servicio.

Este Consejo de Transparencia ha tenido ocasión de pronunciarse con anterioridad (a título de ejemplo, se señala la R/0515/2016 o la R/0557/2016) respecto de la repercusión del conocimiento del precio de contratación de un determinado servicio con una Administración Pública en la posición en el mercado o competitiva de una determinada entidad privada negando que pueda afirmarse tal perjuicio. En esencia, el argumento seguido es que la propia LTAIBG, al prever que debe publicarse determinada información sobre contratos públicos y, entre ellos, el precio de adjudicación (art. 8.1 a)) ya considera como información pública relevante y que, por lo tanto, debe ser publicada proactivamente, el dato del precio por el que contrata la Administración determinado servicio.

No obstante lo anterior, debe también ponerse de manifiesto que las cuestiones planteadas en el presente supuesto no quedan restringidas en sus consecuencias a nuestro país, sino que la información solicitada tendría también incidencia en el resto de los BCN de la zona euro. Es por ello que entendíamos que ambos límites debieran ser analizados conjuntamente.

Teniendo esto en consideración, puede concluirse que el acceso a la información solicitada implica un perjuicio a los intereses económicos y comerciales de IMBISA y que, como tal, implicaría un perjuicio en el sistema en el que se asienta la producción de billetes en euros tal y como ha sido fijado por el Banco Central Europeo al poder tener una incidencia directa en la decisión de los BCN acerca de su modelo de producción. Esta circunstancia, podría poner en situación de peligro, cuando no eliminarlo, el sistema basado en dos pilares, que la propia Orientación tantas veces mencionada, en su considerando cuarto, establece *a fin de garantizar la continuidad del suministro, mantener los conocimientos técnicos internos en el Eurosistema, promover la competencia y reducir costes al nivel del Eurosistema y aprovechar la innovación de los sectores público y privado.*

Quedaría acreditado, por lo tanto a nuestro juicio, el perjuicio a la política económica y monetaria derivado del acceso a la información solicitada.

10. Sin embargo, como ya hemos indicado, la aplicación de los límites no es directa, sino que la misma debe obedecer a un doble análisis: el del perjuicio derivado del acceso a la información solicitada y el de la posible existencia de un interés superior que prevaleciera frente al perjuicio que pudiera ocasionarse con el acceso a la información solicitada.

A este respecto, debe tenerse en cuenta en nuestra opinión que el coste total de la producción de billetes en euros asignada a España se conoce y está disponible en las cuentas anuales del Banco de España a las que se remitía IMBISA en respuesta a la solicitud de información. Es decir, el interés público en conocer el



coste incurrido por ese determinado servicio queda salvaguardado en nuestra opinión por la información que se publica. Y ello en línea con lo comentado anteriormente respecto del conocimiento del precio por el que los organismos públicos contratan.

En este sentido, y teniendo en consideración que el desglose detallado que solicita el reclamante puede a nuestro juicio producir un perjuicio real y no meramente hipotético a los intereses económicos y comerciales de IMBISA cohonestados con el interés en salvaguardar las medidas de política económica y monetaria en vigor, no entendemos que haya un interés superior en el acceso a la información solicitada. Por lo tanto y como conclusión, la presente reclamación debe ser desestimada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la Reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 19 de marzo de 2018, contra IMBISA.

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.

EL PRESIDENTE DEL CTBG
P.V. (Art. 10 del R.D. 919/2014)
EL SUBDIRECTOR GENERAL DE
TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo: Francisco Javier Amorós Dorda

