



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 22/02/2024
HASH: 03d08896ade616b2b4042a2545895983

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 00001-00081199

N/REF: 2652/2023

Fecha: La de firma.

Reclamante: Fundación Ciudadana Civio.

Dirección: [REDACTED]

Organismo: MINISTERIO DE DEFENSA.

Información solicitada: Coste y uso de armamento por tipo.

Sentido de la resolución: Estimatoria parcial.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 14 de julio de 2023 la reclamante solicitó al MINISTERIO DE DEFENSA, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)¹ (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

«Información sobre unidades de misiles, cazas, tanques, submarinos, antimisiles, drones, lanzacohetes y obuses compradas desde 1982 hasta la actualidad, cuantas unidades de cada uno de ellos están listas para su uso, cuantas unidades han quedado obsoletas o inservibles, cuantas veces se han usado, en qué operaciones o misiones y con qué resultado, y cuanto ha costado hasta ahora su adquisición, mantenimiento y modernización y, si procede, que gasto futuro tiene previsto».

¹ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-12887>

2. El MINISTERIO DE DEFENSA dictó resolución con fecha 19 de agosto de 2023 en la que contestó a la solicitante lo siguiente:

«(...) Con fecha 25 de julio de 2023, la Dirección General de Armamento y Material se declara competente para dictar resolución.

De acuerdo con las letras a) y b) del apartado 1 del artículo 14 de la citada Ley 19/2013, de 9 de diciembre, el derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para la seguridad nacional y la defensa.

Una vez analizada la solicitud, esta Dirección General, considera que la divulgación de la información a la que se pretende acceder supondría un perjuicio para la materia señalada en el expositivo precedente, toda vez que la información solicitada se encuentra amparada por lo establecido en el Acuerdo del Consejo de Ministros, de 28 de noviembre de 1986, por el que se clasifican determinados asuntos y materias con arreglo a la Ley de Secretos Oficiales, ampliado por Acuerdos del Consejo de Ministros de 17 de marzo y 29 de julio de 1994, quedando limitado el acceso a dicha información a los órganos y las personas debidamente facultadas para ello y con las formalidades y limitaciones legalmente establecidas, no pudiendo por tanto ser comunicadas, difundidas ni publicadas, ni utilizar su contenido fuera de los límites legalmente establecidos, dado que su conocimiento por personas no autorizadas podría dañar o poner en peligro la defensa del Estado.

En consecuencia, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 14.1 letras a) y b), 14.2 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, se deniega el acceso a la información pública cuya solicitud ha quedado identificada en el párrafo primero de esta resolución».

3. Mediante escrito registrado el 5 de septiembre de 2023, la solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24²](#) de la LTAIBG en la que pone de manifiesto lo siguiente:

«(...) La citada dirección del Ministerio de Defensa apela al artículo 14 de la Ley de Transparencia, sobre límites en el derecho de acceso, señalando las letras a y b del apartado uno, que limitan el derecho de acceso a la información que suponga un perjuicio para la seguridad nacional y la defensa, añadiendo después que la

² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a24>

información solicitada se encuentra amparada por los acuerdos del Consejo de Ministros que clasifican asuntos bajo la Ley de Secretos Oficiales.

Sin embargo, como este mismo Consejo de Transparencia y Buen Gobierno señaló en su resolución 001-017962 del 10 de abril de 2018, en el marco de una solicitud de información también realizada desde la Fundación Civio, “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” y “no será en ningún caso automática”.

En este caso, el Ministerio de Defensa no argumenta los motivos para rechazar esta solicitud en base al interés público. La resolución citada subraya que deberá analizarse si el acceso a la información supone realmente un perjuicio al interés público que sea “concreto, definido y evaluable”. Y sobre ello cita la sentencia 60/2016, de 18 de mayo de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 6 de Madrid, dictada en el PO 57/2015: (...) Este derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información –derivado de lo dispuesto en la Constitución Española– o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos. En todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad”.

Esta sentencia añade que “la ley consagra la prevalencia del derecho subjetivo a obtener la información y correlativamente el deber de entregarla, salvo que concurren causas justificadas que limiten tal derecho, a las que se refiere el art. 14. Tales causas constituyen conceptos jurídicos indeterminados cuya relevancia y trascendencia deben ser concretadas en cada caso, ponderando los intereses en conflicto, como la norma indica, de tal modo que frente a los actos típicamente discrecionales, (...). En el supuesto litigioso se exige que se acredite que el acceso a la información suponga un perjuicio para los intereses económicos y comerciales.”

La misma resolución apunta a la sentencia de 7 de noviembre de 2016 de la Audiencia Nacional, en la que se afirma que, “si concurre alguno de los límites del art. 14 reseñado deberá de acreditarlo”. O la sentencia nº 85/2016, de 14 de junio de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 5 de Madrid, dictada en el PO 43/2015: “Pues bien, a la hora de interpretar tal precepto —14.1 h—, hemos de tener presente que, la citada Ley, 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 [...]. 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”.

Otras de las sentencias señaladas en la citada resolución del Consejo de Transparencia recalca la importancia del acceso a la información dado que “las Administraciones Públicas se financian con fondos procedentes de los contribuyentes y su misión principal consiste en servir a los ciudadanos, por lo que toda la información que generan y poseen pertenece a la ciudadanía” (sentencia 46/2017, de 22 de junio de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Madrid, dictada en el PO 38/2016). Esta sentencia es especialmente relevante para el caso que nos ocupa, dado que la información solicitada por la Fundación Civio tiene como objeto conocer el coste que los distintos programas de armamento tienen para la ciudadanía y, en segundo lugar, la eficacia o uso real de estos programas armamentísticos para que la ciudadanía pueda valorar si la Administración Pública está empleando de manera eficiente los recursos económicos que obtiene de la ella. Si las primeras sentencias citadas apuntan a la justificación de aplicar el límite al derecho a la información en base a la protección de la seguridad nacional y la defensa, difícil es coincidir con la Dirección de Armamento en que la divulgación de esta información perjudica los intereses generales cuando parte de esta es facilitada, con gran lujo de detalles técnicos que sí podrían suponer un perjuicio a la seguridad nacional, por la propia administración. Pongo tan solo un par de ejemplos, pero es fácil encontrar información parcial de estos programas armamentísticos publicada por el propio Ministerio de Defensa (<https://www.defensa.gob.es/Galerias/gabinete/red/2023/01/p-48-50-red-401-misiles.pdf>, <https://ejercito.defensa.gob.es/materiales/>). Esta información, difundida desde la misma Administración que rechaza nuestra solicitud en base a la seguridad nacional, no incluye, sin embargo, datos sobre costes reales y definitivos de estos programas de armamento, información que sí es de utilidad e interés público y que no supone perjuicio a la seguridad de nuestra nación.

Por lo dicho, reclamamos que se nos otorgue acceso a la información solicitada, completa o parcialmente, y en el caso de que se considere que parte de la información

solicitada realmente puede suponer un perjuicio a la seguridad nacional, se justifique esta valoración, tal como ordena la jurisprudencia citada, y se nos dé acceso parcial a la información requerida».

4. Con fecha 6 de septiembre de 2023, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno trasladó la reclamación al MINISTERIO DE DEFENSA solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considerase pertinentes. El 11 de octubre de 2023 se recibió respuesta con el siguiente contenido:

«(...)

1.- Los artículos 23.1 y 105 b) de la Constitución española establecen el principio de que una participación ciudadana responsable de los asuntos públicos exige una necesaria información, principio que sólo encuentra excepciones en los casos en que sea necesario proteger la seguridad y la defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas.

En este sentido, en la introducción del Acuerdo de Consejos de Ministros, de 28 de noviembre de 1986, por el que se clasifican determinados asuntos y materias con arreglo a la Ley de Secretos Oficiales, ampliado por Acuerdos del Consejo de Ministros de 17 de marzo y 29 de julio de 1994, dispone que “El imperativo de proteger la seguridad y defensa del Estado, conlleva la necesidad de restringir aquella información que, por su importancia pudiera dar lugar a riesgo o perjuicio graves en el supuesto de ser divulgada o comunicada a personas no autorizadas.

Este imperativo no debe limitarse al ámbito exclusivamente nacional, sino extenderse también a todas aquellas informaciones que sean tuteladas por los acuerdos y tratados internacionales válidamente celebrados por España que, una vez publicados oficialmente, se incorporan al ordenamiento jurídico español, en virtud de lo dispuesto en el artículo 96 de la Constitución.

Además de la eficacia del derecho, en las relaciones internacionales tiene especial trascendencia el principio de reciprocidad, que debe también observarse necesariamente en el tratamiento de las informaciones, asuntos y materias objeto de protección por afectar a la seguridad y defensa del Estado como miembro de una comunidad internacional.

En todo caso la competencia para clasificar las expresadas informaciones la ostenta el Gobierno, en virtud de lo dispuesto en el artículo 4º de la Ley de Secretos Oficiales, de 5 de abril de 1968, actualizada por la Ley 48/1978, de 7 de octubre”.

Pues bien, de acuerdo al punto Primero de dicho Acuerdo de Consejo de Ministros, se otorga con carácter genérico, la clasificación de SECRETO, entre otros, a “El despliegue de unidades militares; La estructura, organización, medios y procedimientos operativos específicos de los servicios de información, así como sus fuentes y cuantas informaciones o datos puedan revelarlas; Los estados de eficacia operativa y de moral de las Unidades; Los informes y datos estadísticos sobre movimiento de fuerzas, buques o aeronaves militares”, para añadir en su punto Segundo que se otorga, con carácter genérico, la clasificación de RESERVADO, entre otros, a “La producción, adquisición, suministros y transporte de armamento, munición y material bélico”.

Por su parte, la Ley de Secretos Oficiales, que por economía procesal se da aquí como totalmente reproducida, y en lo que aquí interesa, dispone:

Artículo segundo «A los efectos de esta Ley podrán ser declaradas “materias clasificadas” los asuntos, actos, documentos, informaciones, datos y objetos cuyo conocimiento por personas no autorizadas pueda dañar o poner en riesgo la seguridad y defensa del Estado»

Artículo octavo, letra A) «Solamente podrán tener conocimiento de las “materias clasificadas” los órganos y las personas debidamente facultadas para ello y con las formalidades y limitaciones que en cada caso se determinen».

Artículo once, punto Uno «Las personas facultadas para tener acceso a una “materia clasificada” quedarán obligadas a cumplir con las medidas y prevenciones de protección que reglamentariamente se determinen, así como las particulares que para cada caso concreto puedan establecerse».

Artículo trece «Las actividades reservadas por declaración de Ley y las “materias clasificadas” no podrán ser comunicadas, difundidas ni publicadas, ni utilizando su contenido fuera de los límites establecidos por la Ley

El incumplimiento de esta limitación será sancionado, si procediere, conforme a las Leyes penales, y por vía disciplinaria, en su caso, considerándose en este último supuesto la infracción como falta muy grave».

2.- De acuerdo con las letras a) y b) del apartado 1 del artículo 14 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, el

derecho de acceso a la información pública podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para la seguridad nacional y la defensa, circunstancia esta que se da en la información requerida en primera instancia por la Fundación Ciudadana CIVIO y, en segunda instancia por [...], no concurriendo interés público o privado superior que justifique el acceso, quedando exceptuada de dicha restricción la que aparece recogida la información divulgada y publicada en la Web del Ministerio de Defensa.

A mayor abundamiento señalar que según establece la disposición adicional primera, apartado 2 de la citada Ley 19/2013, “se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información”. Dado que la normativa de Secretos oficiales regula un procedimiento de acceso a la información que prima sobre la Ley de transparencia, siendo ésta supletoria. (..)».

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG³](#) y en 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 Gobierno⁴](#), el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG⁵](#), se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12⁶](#) el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone en el artículo 13, «*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*».

De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de “*formato o soporte*”. Al mismo tiempo, acota su alcance,

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza “pública” de las informaciones: (a) que se encuentren “en poder” de alguno de los sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas “en el ejercicio de sus funciones”.

Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide, con relación a armamento de toda clase -misiles, cazas, tanques, submarinos, antimisiles, drones, lanzacohetes y obuses- adquirido desde 1982 hasta la fecha, el acceso a diversa información -en concreto, unidades listas para su uso, unidades obsoletas o inservibles, número de veces que se han usado, en qué operaciones y misiones y con qué resultado, coste de adquisición, mantenimiento y modernización y gasto previsto-.

El Ministerio requerido desestimó la solicitud al considerar de aplicación los límites contemplados en las letras a) y b) del artículo 14.1 LTAIBG, limitándose a señalar en la resolución que la información se encuentra amparada en el Acuerdo del Consejo de ministros de 28 de noviembre de 1986, por el que se clasifican determinados asuntos y materias con arreglo a la Ley de Secretos Oficiales, ampliado por Acuerdos del Consejo de ministros de 17 de marzo y 29 de julio de 1994. Posteriormente, en el trámite de alegaciones sustanciado en el seno de la reclamación planteada en aplicación del artículo 24 LTAIBG, añade que, de acuerdo con lo dispuesto en el punto segundo del citado Acuerdo de 1986, se otorga, con carácter genérico, la clasificación de reservado a la «*producción, adquisición, suministro y transporte de armamento, munición y material bélico*». A continuación, reproduce los artículos 2, 8.A, 11 y 13 de la Ley 9/1968, de 5 de abril, de secretos oficiales, que abordan el conocimiento de materias clasificadas, concluyendo que, en aplicación del apartado 2 de la Disposición adicional primera LTAIBG, dado que la normativa de secretos oficiales regula un procedimiento de acceso a la información que «*prima sobre la Ley de Transparencia*» ésta resulta de aplicación supletoria.

4. Sentado lo anterior, por lo que respecta a la invocación de la Disposición adicional primera de la LTAIBG, cabe recordar que su apartado segundo dispone que «*se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información*». Son varias las resoluciones de este Consejo que reconocen que lo dispuesto en la Ley 9/1968,

de 5 de abril, sobre secretos oficiales constituye un régimen jurídico específico de acceso [en los términos exigidos por la jurisprudencia del Tribunal Supremo (STS de 10 de marzo - ECLI:ES:TS:2022:871)] en la medida en que regulan la excepción al principio general de publicidad de la actividad pública y al régimen ordinario de transparencia y acceso a la información.

En efecto, el artículo 1 de la ley 9/1968, de 5 de abril, prevé en su apartado primero que, «[l]os Órganos del Estado estarán sometidos en su actividad al principio de publicidad, de acuerdo con las normas que rijan su actuación, salvo los casos en que por la naturaleza de la materia sea ésta declarada expresamente “clasificada”, cuyo secreto o limitado conocimiento queda amparado por la presente Ley», disponiendo, a continuación, en su segundo apartado que «[t]endrán carácter secreto, sin necesidad de previa clasificación, las materias así declaradas por Ley». En el artículo octavo de la citada ley se añade que:

«Las calificaciones de secreto o reservado, hechas con arreglo a los términos de la presente Ley y de las disposiciones que reglamentariamente se dicten para su aplicación, determinarán, entre otros, los siguientes efectos:

A) Solamente podrán tener conocimiento de las "materias clasificadas" los órganos y las personas debidamente facultadas para ello y con las formalidades y limitaciones que en cada caso se determinen».

El apartado segundo del Acuerdo de Consejo de Ministros de 28 de noviembre de 1986, por el que se clasifican determinados asuntos y materias con arreglo a la Ley de secretos oficiales, prevé en su apartado segundo.5 que se otorga, con carácter genérico, la clasificación de reservado a «*la producción, adquisición, suministros y transportes de armamento, munición y material bélico*». Añadiendo su apartado tercero lo siguiente: «*[t]endrá la misma clasificación genérica de SECRETO o RESERVADO, según corresponda, todos aquellos documentos necesarios para el planeamiento, preparación o ejecución de los documentos, acuerdos o convenios a que se refieren los apartados anteriores*».

5. A la vista del tenor de las disposiciones reproducidas, se ha de concluir que, en tanto se mantengan las previsiones actuales sobre el régimen jurídico de secretos oficiales, se encuentra desplazado el régimen general de acceso a la información pública codificado en la LTAIBG en virtud de lo previsto en su disposición adicional primera, apartado segundo. En consecuencia, este Consejo carece de competencia para pronunciarse sobre las informaciones clasificadas y ha de desestimar la reclamación planteada en lo

que atañe a las cuestiones relacionadas con cuántas unidades de cada una de las armas están listas para su uso, cuántas unidades han quedado obsoletas o inservibles, cuántas veces se han usado, en qué operaciones o misiones y con qué resultado, dado que todo lo relacionado con la producción, adquisición y suministro de armamento, munición y material bélico se encuentra afectado por la clasificación de reservado en los términos descritos.

A esta conclusión no obsta el hecho —referido por el reclamante— de que el Ministerio concernido haya podido publicitar a través de sus propios medios información genérica sobre distinto armamento que posee las Fuerzas Armadas, pues esta Autoridad desconoce si en ese caso existía una base jurídica específica para ello.

6. A distinta conclusión se ha de llegar, sin embargo, en lo que respecta a la información sobre el coste de adquisición, mantenimiento y modernización del armamento desde 1982 hasta la fecha, ya que dicha cuantía en términos globales no se encuentra incluida entre la información clasificada como reservada, de modo que al tratarse de información pública a los efectos del artículo 13 LTAIBG procede estimar la reclamación en este punto concreto.

La estimación, no obstante, no alcanza a la solicitud acerca de «*que gasto futuro tiene previsto*», dado que es una premisa indispensable del ejercicio del derecho de acceso que la información pública exista en el momento de formularse la correspondiente solicitud, no pudiendo proyectarse sobre hechos futuros que aún no se han materializado en dicho momento.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR parcialmente la reclamación presentada frente a la resolución del MINISTERIO DE DEFENSA.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DE DEFENSA a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita a la reclamante la información sobre el coste de armamento en los términos del FJ 6.

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DE DEFENSA a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada a la reclamante.

De acuerdo con el [artículo 23.1⁷](#), 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 octubre⁸](#), 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, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el [apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa⁹](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG
Número: 2024-0217 Fecha: 22/02/2024

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta>