

Resolución 651/2019

S/REF: 001-035930

N/REF: R/0651/2019; 100-002912

Fecha: 4 de diciembre de 2019

Reclamante: Centro de Estudios por la Paz J.M. Delás

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Hacienda/AEAT

Información solicitada: Documentos Autoridades aduaneras sobre exportación de material de defensa

Sentido de la resolución: Desestimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, que [REDACTED] en nombre y representación del CENTRO DE ESTUDIOS POR LA PAZ J.M. DELÁS solicitó, 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) y con fecha 17 de julio de 2019, la siguiente información:

Una copia de los Documentos Únicos Administrativos y de cualquier otra documentación elaborada por las autoridades aduaneras en relación con la exportación a Arabia Saudí, Emiratos Árabes Unidos y Egipto, entre marzo de 2015 y junio de 2019, del siguiente material de defensa:

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

- 1) *Aviones de reabastecimiento de combustible A-330 MRTT, componentes en relación con el avión A-330 MRTT, y accesorios y repuestos en relación con el A-330 MRTT.*
 - 2) *Componentes y repuestos exportados por Airbus Defence y Spain S.A. para el avión Eurofighter Typhoon. Algunas de estas piezas y componentes podrían haber sido exportados desde España al Reino Unido, ya que los aviones fueron ensamblados en el Reino Unido. Sin embargo, los componentes y piezas de repuesto para el mantenimiento podrían haber sido exportados directamente a Arabia Saudí siendo el usuario final la Real Fuerza Aérea Saudita.*
 - 3) *Componentes y repuestos exportados por Airbus Defence y Spain S.A. para el avión Tornado.*
2. Mediante resolución de 7 de agosto de 2019, la AGENCIA TRIBUTARIA contestó al solicitante en los siguientes términos:

En relación con su solicitud se le informa que los datos peticionados se hallan contenidos en las declaraciones tributarias aduaneras de exportación y que, de acuerdo con lo establecido en el apartado segundo de la Disposición Adicional Primera de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno “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.”

El acceso a la información en materia tributaria se rige por su normativa específica, la Ley General Tributaria 58/2003, de 17 de diciembre, cuyo artículo 95 establece que “los datos, informes o antecedentes obtenidos por la Administración tributaria en el desempeño de sus funciones tienen carácter reservado y sólo podrán ser utilizados para la efectiva aplicación de los tributos o recursos cuya gestión tenga encomendada y para la imposición de las sanciones que procedan, sin que puedan ser cedidos o comunicados a terceros, salvo que la cesión tenga por objeto:...”

Dicho precepto continúa en su exposición con una lista taxativa de los casos en que la cesión de datos puede producirse, siempre limitados al ámbito de la colaboración con otras Administraciones Públicas, no siendo posible en ningún supuesto la cesión de datos a terceros que no tengan esta naturaleza.

Por otra parte, aun en el supuesto de haberse podido proporcionar los datos, de la Nomenclatura Combinada no se pueden identificar los modelos de avión solicitados de los restantes.

En consecuencia, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado segundo de la Disposición Adicional Primera de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y en el artículo 95 de la Ley General Tributaria 58/2003, de 17 de diciembre, se resuelve DENEGAR el acceso a la información solicitada.

3. Frente a dicha respuesta, el reclamante presentó, mediante escrito de entrada de 12 de septiembre de 2019, y al amparo de lo dispuesto en [el artículo 24 de la LTAIBG²](#), una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en base a los siguientes argumentos:

- 1. La denegación de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria se basa en la aplicación del artículo 95 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria. Al entender que en materia tributaria existe un régimen jurídico específico, con base en la disposición adicional primera.2 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.*
- 2. En nuestra opinión, la denegación de la información es desproporcionada. La Ley General Tributaria no regula la posibilidad de un acceso parcial a la información en poder de la Administración tributaria, ni tampoco la disociación de datos de carácter personal. Cuestiones que sí están reguladas en la Ley 19/2013. En este sentido, según la disposición adicional primera.2 de la Ley 39/2013, la ley de transparencia se aplica con carácter supletorio en aquellas materias que tengan un régimen jurídico específico de acceso a la información. Además, hay que tener en cuenta que la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno es posterior a la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, por lo que esta última ley no incluye los principios generales de transparencia recogidos en la Ley 39/2013.*

Por tanto, aplicando supletoriamente la Ley de transparencia, la Agencia Estatal de la Administración Tributaria podría entregar copia de los Documentos Únicos

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

Administrativos y la demás documentación solicitada, tachando los datos tributarios que considerase especialmente protegidos. De esta forma se haría compatible el derecho de acceso a la información pública con la obligación que establece el artículo 95.3 de la Ley 58/2003: «La Administración tributaria adoptará las medidas necesarias para garantizar la confidencialidad de la información tributaria y su uso adecuado».

- 3. El artículo 14.2 de la Ley 19/2013, de aplicación subsidiaria a la información tributaria, establece que «La aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso». Se establece de este modo un mandato de ponderación de los intereses públicos y privados en juego a la hora de aplicar los límites al derecho de acceso a la información pública.*

La denegación total de información relevante es desproporcionada teniendo en cuenta los intereses públicos y privados dignos de protección. La solicitud de información que presentamos no persigue obtener información sobre datos tributarios reservados de la empresa implicada (Airbus Defence y Spain S.A.), sino descubrir si, entre marzo de 2015 y junio de 2019, se han exportado aviones militares (en concreto los modelos A-330 MRTT, Eurofighter Typhoon y Tornado), componentes de estos aviones y piezas de repuesto a Arabia Saudí y Emiratos Árabes Unidos. Hay un evidente interés público en esta información porque está relacionada con la exportación de material de defensa a Arabia Saudí y Emiratos Árabes Unidos, países que están implicados en el conflicto armado en Yemen donde se están cometiendo violaciones del derecho internacional humanitario.

- 4. En la resolución de denegación de la información, la Agencia Estatal de la Administración Tributaria señala que «Por otra parte, aun en el supuesto de haberse podido proporcionar los datos, de la Nomenclatura Combinada no se pueden identificar los modelos de avión solicitados de los restantes».*

Este argumento no puede ser utilizado por la Agencia Estatal de la Administración Tributaria. Si la Agencia Tributaria no puede identificar los modelos de avión solicitados, deberá entregar toda la documentación relativa a aeronaves militares exportada a Arabia Saudí y Emiratos Árabes Unidos entre marzo de 2015 y junio de 2019. Ello para hacer efectivo el ejercicio del derecho de acceso a la información pública. Por otra parte,

no parece a priori que el volumen de información a entregar sea excesivo, por la cantidad de exportaciones de aviones militares a dichos países.

4. Con fecha 13 de septiembre de 2019, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE HACIENDA al objeto de que se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas. Mediante escrito con registro de entrada el 1 de octubre de 2019, la AGENCIA TRIBUTARIA manifestó que *Esta Unidad se reitera en los argumentos expuestos en la Resolución de 7 de agosto de 2019, que se reproduce a continuación: (...)*

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](#)³, la Presidencia 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](#)⁴, 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. Respecto al fondo del asunto, cabe indicar en primer lugar que el objeto de solicitud de información se refiere a la *copia de los Documentos Únicos Administrativos y de cualquier otra documentación elaborada por las autoridades aduaneras en relación con la exportación (...)* de material de defensa.

³<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&p=20141105&tn=1#a8>

⁴<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a12>

A este respecto, ha de aclararse que un documento único administrativo es un impreso que ha de cumplimentarse obligatoriamente ante la aduana para los intercambios de mercancías (importaciones y exportaciones) entre los miembros comunitarios y terceros países. Tiene, a todos los efectos, el carácter de declaración tributaria y constituye el soporte para el suministro de datos para su tratamiento en diversos ámbitos de utilización -estadísticos, contables, informáticos, de liquidación, de control-. En dicho documento, el declarante ha de consignar con exactitud los siguientes extremos: mercancías (valor, clase, cantidad, etc.); origen, destino, pesos, tipo de cambio; documentos unidos. Debe ser firmado por el titular o por persona autorizada.

Por su parte, y frente a dicha solicitud de información, hay que señalar que la Agencia Tributaria ha fundamentado su denegación al considerar de aplicación el apartado 2 de la disposición adicional primera de la LTAIBG que establece 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*”, que en el caso de la materia tributaria está previsto en la Ley General Tributaria 58/2003, de 17 de diciembre cuyo artículo 95 determina el carácter reservado de los datos con trascendencia tributaria que no pueden ser cedidos o comunicados a terceros y entre los que se encuentran los solicitados.

Teniendo en cuenta lo anterior y en atención al argumento esgrimido para denegar la información solicitada, conviene recordar que la disposición invocada ha de ser interpretada de acuerdo con el [Criterio 8/2015](#)⁵ aprobado por este Consejo en ejercicio de las facultades legalmente atribuidas al mismo por el art. 38.2 a) de la LTAIBG, en el que concluíamos lo siguiente:

(...) IV. La disposición adicional primera de la LTAIBG vincula la aplicación supletoria de la Ley a la existencia de una norma específica que prevea y regule un régimen de acceso a la información, también específico.

En consecuencia, sólo en el caso de que una norma concreta establezca un régimen específico de acceso a la información pública en una determinada materia o área de actuación administrativa, puede entenderse que las normas de la LTAIBG no son de aplicación directa y operan como normas supletorias. En opinión del Consejo, la mencionada disposición adicional tiene como objetivo la preservación de otros regímenes de acceso a la información que hayan sido o puedan ser aprobados y que

⁵ [https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/criterios.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/criterios.html)

tengan en cuenta las características de la información que se solicita, delimite los legitimados a acceder a la misma, prevea condiciones de acceso etc. Por ello, sólo cuando la norma en cuestión contenga una regulación específica del acceso a la información, por más que regule exhaustivamente otros trámites o aspectos del procedimiento, podrá considerarse a la LTAIBG como supletoria en todo lo relacionado con dicho acceso.

La interpretación contraria conduciría, adicionalmente, al absurdo de que sectores enteros de la actividad pública o determinados órganos territoriales quedaran exceptuados de la aplicación del régimen de acceso previsto en la LTAIBG, siendo ésta, como es, una ley básica y de general aplicación. En definitiva, solamente aquellos sectores u órganos que cuenten con una normativa que prevea un régimen específico de acceso a la información que los redactores de la LTAIBG han entendido necesario preservar, aplicarán directamente dicho régimen y siempre con ésta última como norma supletoria.(...)

4. Teniendo en cuenta todo lo anterior, a juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno no hay duda de que la información solicitada (*copia de los Documentos Únicos Administrativos y de cualquier otra documentación elaborada por las autoridades aduaneras en relación con la exportación (...) de material de defensa*) por el centro reclamante es de naturaleza tributaria, circunstancia que, por otra parte, se reconoce en los escritos obrantes en el expediente.

En este sentido, ha de recordarse que el art. 95 de la ya mencionada Ley 58/2003 dispone lo siguiente:

Artículo 95. Carácter reservado de los datos con trascendencia tributaria.

1. Los datos, informes o antecedentes obtenidos por la Administración tributaria en el desempeño de sus funciones tienen carácter reservado y sólo podrán ser utilizados para la efectiva aplicación de los tributos o recursos cuya gestión tenga encomendada y para la imposición de las sanciones que procedan, sin que puedan ser cedidos o comunicados a terceros, salvo que la cesión tenga por objeto:

a) La colaboración con los órganos jurisdiccionales y el Ministerio Fiscal en la investigación o persecución de delitos que no sean perseguibles únicamente a instancia de persona agraviada.

b) La colaboración con otras Administraciones tributarias a efectos del cumplimiento de obligaciones fiscales en el ámbito de sus competencias.

c) La colaboración con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y con las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social en la lucha contra el fraude en la cotización y recaudación de las cuotas del sistema de Seguridad Social y contra el fraude en la obtención y disfrute de las prestaciones a cargo del sistema; así como para la determinación del nivel de aportación de cada usuario en las prestaciones del Sistema Nacional de Salud.

d) La colaboración con las Administraciones públicas para la lucha contra el delito fiscal y contra el fraude en la obtención o percepción de ayudas o subvenciones a cargo de fondos públicos o de la Unión Europea.

e) La colaboración con las comisiones parlamentarias de investigación en el marco legalmente establecido.

f) La protección de los derechos e intereses de los menores e incapacitados por los órganos jurisdiccionales o el Ministerio Fiscal.

g) La colaboración con el Tribunal de Cuentas en el ejercicio de sus funciones de fiscalización de la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

h) La colaboración con los jueces y tribunales para la ejecución de resoluciones judiciales firmes. La solicitud judicial de información exigirá resolución expresa en la que, previa ponderación de los intereses públicos y privados afectados en el asunto de que se trate y por haberse agotado los demás medios o fuentes de conocimiento sobre la existencia de bienes y derechos del deudor, se motive la necesidad de recabar datos de la Administración tributaria.

i) La colaboración con el Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias, con la Comisión de Vigilancia de Actividades de Financiación del Terrorismo y con la Secretaría de ambas comisiones, en el ejercicio de sus funciones respectivas.

j) La colaboración con órganos o entidades de derecho público encargados de la recaudación de recursos públicos no tributarios para la correcta identificación de los obligados al pago y con la Dirección General de Tráfico para la práctica de las notificaciones a los mismos, dirigidas al cobro de tales recursos.

k) La colaboración con las Administraciones públicas para el desarrollo de sus funciones, previa autorización de los obligados tributarios a que se refieran los datos suministrados.

l) La colaboración con la Intervención General de la Administración del Estado en el ejercicio de sus funciones de control de la gestión económico-financiera, el seguimiento del déficit público, el control de subvenciones y ayudas públicas y la lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales de las entidades del Sector Público.

m) La colaboración con la Oficina de Recuperación y Gestión de Activos mediante la cesión de los datos, informes o antecedentes necesarios para la localización de los bienes embargados o decomisados en un proceso penal, previa acreditación de esta circunstancia.(...)

3. La Administración tributaria adoptará las medidas necesarias para garantizar la confidencialidad de la información tributaria y su uso adecuado.

Cuantas autoridades o funcionarios tengan conocimiento de estos datos, informes o antecedentes estarán obligados al más estricto y completo sigilo respecto de ellos, salvo en los casos citados. Con independencia de las responsabilidades penales o civiles que pudieran derivarse, la infracción de este particular deber de sigilo se considerará siempre falta disciplinaria muy grave.

Cuando se aprecie la posible existencia de un delito no perseguible únicamente a instancia de persona agraviada, la Administración tributaria deducirá el tanto de culpa o remitirá al Ministerio Fiscal relación circunstanciada de los hechos que se estimen constitutivos de delito. También podrá iniciarse directamente el oportuno procedimiento mediante querrela a través del Servicio Jurídico competente.

4. El carácter reservado de los datos establecido en este artículo no impedirá la publicidad de los mismos cuando ésta se derive de la normativa de la Unión Europea.

5. Los retenedores y obligados a realizar ingresos a cuenta sólo podrán utilizar los datos, informes o antecedentes relativos a otros obligados tributarios para el correcto cumplimiento y efectiva aplicación de la obligación de realizar pagos a cuenta. Dichos datos deberán ser comunicados a la Administración tributaria en los casos previstos en la normativa propia de cada tributo.

Salvo lo dispuesto en el párrafo anterior, los referidos datos, informes o antecedentes tienen carácter reservado. Los retenedores y obligados a realizar ingresos a cuenta quedan sujetos al más estricto y completo sigilo respecto de ellos.

6. La cesión de información en el ámbito de la asistencia mutua se regirá por lo dispuesto en el artículo 177 ter de esta Ley.

5. Sobre la relación entre la Ley General Tributaria y la Ley de Transparencia ya ha tenido ocasión de pronunciarse este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno así como los Tribunales de Justicia. Especialmente relevante resulta la sentencia 145/2016 dictada por el Juzgado Central de lo contencioso-administrativo nº5 de Madrid en el PO 18/2016 y la dictada por la Audiencia Nacional en el recurso de apelación presentado frente a la sentencia de instancia.

En el primero de los pronunciamientos señalados se indicaba lo siguiente:

(...) "la Ley de Transparencia y Buen Gobierno expresamente reconoce la existencia de materias que cuentan con una regulación específica, a la que se ha de estar, y donde aquella es de aplicación supletoria. No estamos hablando solamente de requisitos formales de acceso; sino de condiciones y requisitos de acceso a la información". (...) "si bien, la transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno son ejes fundamentales de toda acción política; que dicho derecho de acceso a la información pública, regulado como un derecho de amplio ámbito subjetivo y objetivo; configurado de forma amplia, y del que son titulares todas las personas, pudiendo ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud; dicho derecho necesariamente ha de verse limitado en algunos casos, a la luz de la propia naturaleza de la información cuando entre el conflicto con otros intereses protegidos o con la normativa que lo regula". (...) "la Ley a que estamos aludiendo, parte de un derecho amplio y extenso de acceso a la información pública, lo que conlleva que la limitación a tal derecho ha de realizarse a tenor de una interpretación estricta y restrictiva. Pero lo expresado ha de armonizarse con la protección de aquellos derechos de naturaleza preferentes y con las disposiciones especiales que rigen en algunas materias. El derecho a la información no puede entenderse con carácter absoluto ni preferente a otros derechos. Estamos ante una regulación general cuya finalidad es el acceso a la información pública; pero que ha de adaptarse a cada caso. El derecho a la información tiene límites. Límites que, no son solo los recogidos en la propia norma reguladora del acceso a la información; sino en otras normas y en la C.E. como expresamente recoge la Ley 19/2013 en la DA 1ª".

Por su parte, la Audiencia Nacional concluía lo siguiente:

"El derecho de Información, constituye un derecho de elaboración legal, recogido en la Constitución, artículo 105.b), pero fuera de la regulación contenida en los artículos 14 al 30, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 20.1.d) de la Constitución y (...) avanza como su

límite, inicialmente, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas, por lo que no lo consagra como un derecho absoluto. Fijado por tanto, que no se trata de un derecho absoluto, y que tiene las preferencias que deba tener frente a la existencia de otros derechos, debe tenerse en cuenta que sus límites, siempre deberán ser establecidos por normas con rango de Ley ordinaria, por lo menos. “La Ley 58/2003 establece un sistema de información propio, en sus artículos 93 y 94. Una obligación de información de una serie de personas físicas y jurídicas, autoridades y entidades, pero a favor de la Administración Tributaria. (...) Por tanto, nos hallamos que existe una regulación específica y vigente, no incompatible con la regulación de la Ley de Transparencia, de acceso a la información que obra en la Administración Tributaria y que se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio”. Finalmente, señala que no cabe interpretar el artículo 95 de la Ley 58/2003 General Tributaria de acuerdo con lo previsto en la posterior LTAIBG porque la reforma de la anterior en 2015 no introdujo cambios en ese sentido, por lo que “debe deducirse que su voluntad tácita era mantener su carácter reservado”.

Teniendo en cuenta lo anterior, podemos concluir que los Tribunales de Justicia han declarado el carácter reservado de la información de naturaleza tributaria, circunstancia que implica que, debido al innegable carácter tributario de la información solicitada, debemos concluir con la desestimación de la presente reclamación al tener el acceso a dicha información el carácter de reservado.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la Reclamación presentada por [REDACTED] en nombre y representación del CENTRO DE ESTUDIOS POR LA PAZ J.M. DELÁS, con entrada el 12 de septiembre de 2019, contra la resolución de 7 de agosto de 2019 de la AGENCIA TRIBUTARIA.

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](#)⁶, la Reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a23>

dispuesto en el artículo 112.2 de la [Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas](#)⁷.

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](#).⁸

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

⁷ <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20180904&tn=1#a112>

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20181206&tn=1#a9>