



Resolución 648/2019

S/REF: 001-035923

N/REF: R/0648/2019; 100-002910

Fecha: 4 de diciembre de 2019

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

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Industria, Comercio y Turismo

Información solicitada: Autorizaciones de exportación de material de defensa

Sentido de la resolución: Desestimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, [REDACTED] en nombre y representación del CENTRO DE ESTUDIOS POR LA PAZ J.M. DELÁS solicitó al MINISTERIO DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO, 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 las autorizaciones de exportación de material de defensa a Arabia Saudí, Emiratos Árabes Unidos y Egipto, entre marzo de 2015 y junio de 2019, de:

- 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*

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

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 fecha 26 de julio de 2019, el MINISTERIO DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO contestó al reclamante lo siguiente:

2º. De acuerdo a las letras a), b), j) y k) del apartado 1 del artículo 14 de la citada Ley 19/2013, el derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para la seguridad nacional; la defensa; el secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial; y la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión.

3º. 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 el Acuerdo de Consejo de Ministros de 13 de marzo de 1987 declaró "materia clasificada" con la calificación de secreto las actas de la Junta Interministerial Reguladora del Comercio Exterior de Material de Defensa y de Doble Uso (JIMDDU) a los efectos derivados de la Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre Secretos Oficiales, que en su artículo trece establece que las "materias clasificadas" no podrán ser comunicadas, difundidas, ni publicadas, ni utilizado su contenido, fuera de los límites establecidos por esta Ley.

No obstante, conforme al artículo 16 de la Ley 53/2007, de 28 de diciembre, sobre el control del comercio exterior de material de defensa y de doble uso, el Gobierno enviará semestralmente al Congreso de los Diputados la información pertinente sobre las exportaciones de este tipo de productos, con indicación, al menos, de valor de las exportaciones por países de destino y categorías descriptivas junto a otros extremos que se recogen en el citado precepto.

Por otro lado, se comunica que los datos correspondientes a las exportaciones realizadas de aeronaves y sus componentes y repuestos pueden ser consultados en los informes anuales de estadísticas de las exportaciones españolas de material de defensa, otro material y productos y tecnologías de doble uso en la siguiente dirección:

<http://www.comercio.gob.es/es-ES/comercio-exterior/informacion-sectorial/material-de-defensa-y-de-doble-uso/Paginas/Publicaciones-MDDU.aspx>

Sin perjuicio de lo anterior, es preciso señalar que la identificación del exportador no puede proporcionarse en dichos informes atendiendo a lo establecido en el artículo 13 de la Ley 12/1989, de 9 de mayo, de la Función Estadística Pública.

Así mismo, las autorizaciones solicitadas contienen información comercial sensible de un operador privado que la Administración ha recabado en el ejercicio de sus competencias y que debe tratar con la debida diligencia y confidencialidad, en cumplimiento de lo establecido por el artículo 13.h) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que otorga al administrado el derecho a la protección de datos de carácter personal, y en particular a la seguridad y confidencialidad de los datos que figuren en los ficheros, sistemas y aplicaciones de las Administraciones Públicas.

4º. En consecuencia, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 14.1. letras a), b), j) y k) y 14.2 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que contempla los límites al derecho de acceso a la información vinculados con la protección concreta de un interés público racional y legítimo que impide su acceso, se deniega el acceso a la información pública cuya solicitud tuvo entrada en esta Dirección General con fecha 18 de julio de 2019 y que quedó registrada con el número 001-035923.

3. Ante la citada respuesta, el reclamante presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24²](#) de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con fecha de entrada el 10 de septiembre de 2019 y en base a los siguientes argumentos:

1. La denegación de la solicitud de información se justifica en el artículo 14.1, letras a), b), j) y k) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. La resolución, sin embargo, no señala de qué manera se ve afectado el secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial (apartado j), o la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión (apartado k). No se ha justificado la aplicación de estos dos límites, incumpliendo de este modo el artículo 14.2 de la Ley 19/2013 y, al mismo tiempo, la obligación de motivar los actos administrativos que establece el artículo 35.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

2. La motivación de la denegación se centra en la seguridad nacional y la defensa [apartados a) y b) del art. 14.1) de la Ley 19/2013)], señalando que no se puede entregar la información

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

solicitada porque lo impide el Acuerdo del Consejo de Ministros de 13 de marzo de 1987 que clasificó como secretas las actas de la Junta Interministerial Reguladora del comercio Exterior de Material de Defensa y de Doble Uso (JIMDDU).

El Acuerdo del Consejo de Ministros de 13 de marzo de 1987 no se ha publicado en el Boletín Oficial del Estado. Por tanto, desconocemos cuál es su contenido exacto. Por esta razón, y por la relevancia trascendental que tiene para resolver el fondo del asunto, solicitamos con base en el artículo 77 de la Ley 39/2015 que se someta su contenido a prueba, requiriéndose al órgano que corresponda que aporte la certificación de su contenido.

En principio, parece que el Acuerdo del Consejo de Ministros únicamente clasifica como secretas las «actas» de la JIMDDU. La JIMDDU emite un informe preceptivo y vinculante sobre las solicitudes de autorizaciones de material de defensa (artículo 18.1 Real Decreto 679/2014, de 1 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de control del comercio exterior de material de defensa, de otro material y de productos y tecnologías de doble uso). No se clasifican, por tanto, las autorizaciones de exportación de material de defensa, que son otorgadas por la Secretaría de Estado de Comercio (artículo 5 del Reglamento de control del comercio exterior de material de defensa, de otro material y de productos y tecnologías de doble uso).

3. La clasificación de las actas de la JIMDDU, que es el órgano que decide materialmente si se autorizan o no las exportaciones de material de defensa a través de su informe preceptivo y vinculante, debe interpretarse como una garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión, al que hace referencia el artículo 14.1.k) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia. Pero esta causa de limitación del derecho de acceso a la información no debe considerarse aplicable a las autorizaciones otorgadas por la Secretaría de Estado de Comercio que se limitan a recoger formalmente la decisión material adoptada por la JIMDDU. Una vez que la decisión sobre las autorizaciones de exportación de material de defensa se ha adoptado, y más aún cuando la exportación se ha realizado, esta información debería estar a disposición de la ciudadanía.

4. La denegación de la solicitud de información también se justifica en que las autorizaciones contienen «información comercial sensible de un operador privado», en aplicación del artículo 13.h) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (protección de datos de carácter personal, y en particular a la seguridad y confidencialidad de los datos que figuren en los ficheros, sistemas y aplicaciones de las Administraciones Públicas).

La protección de datos de carácter personal sólo se refiere a las personas físicas, no se aplica a los datos de las personas jurídicas. En este sentido resulta claro el artículo 1 de la Ley

Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal. En cualquier caso, la Ley 19/2013, de transparencia, establece que se debe entregar la información si es posible disociar los datos de carácter personal (artículo 15.4). En última instancia, consideramos que no debería denegarse el acceso a la información solicitada, sino que deberían ocultarse los datos de carácter personal que pudieran contenerse en las autorizaciones de exportación de material de defensa.

5. En la denegación de información, con carácter adicional, el Director General de Política Comercial y Competitividad señala que «Por otro lado, se comunica que los datos correspondientes a las exportaciones realizadas de aeronaves y sus componentes y repuestos pueden ser consultados en los informes anuales de estadísticas de las exportaciones españolas de material de defensa, otro material y productos y tecnologías de doble uso en la siguiente dirección:

<http://www.comercio.gob.es/es-ES/comercio-exterior/informacion-sectorial/material-de-defensa-y-de-doble-uso/Paginas/Publicaciones-MDDU.aspx>».

En primer lugar, hay que señalar que la información contenida en las estadísticas oficiales de exportaciones de materiales de defensa (<http://www.comercio.gob.es/es-ES/comercio-exterior/informacion-sectorial/material-de-defensa-y-de-doble-uso/Paginas/Publicaciones-MDDU.aspx>) es demasiado genérica. Así, por ejemplo, en el informe estadístico correspondiente al primer semestre del año 2018 sólo se detallan los bienes que valen más de 100 millones de euros (véase la página 15 del informe). Tampoco queda claro si la exportación de material de defensa incluida bajo la Categoría 10, que incluye aeronaves, vehículos más ligeros que el aire, vehículos aéreos no tripulados, se refiere a componentes, piezas de repuesto o aviones de combate completos. Por tanto, la información contenida en las estadísticas oficiales de exportación de material de defensa no coincide con la información que le solicitamos a la Administración. La publicación de dichas estadísticas tampoco libera a la Administración de la obligación de entregar la información solicitada con base en el derecho de acceso a la información pública desarrollado en la Ley 19/2013.

4. Con fecha 16 de septiembre de 2019, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente a la MINISTERIO DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO al objeto de que pudiera hacer las alegaciones que considerase oportunas. Mediante escrito de 4 de octubre de 2019, el Ministerio presentó sus alegaciones, en las que, en resumen, manifestaba lo siguiente:

(...)RESPUESTA A LAS ALEGACIONES 2 Y 3 – (...)

Pues bien, teniendo en cuenta la sensibilidad de la materia, la mencionada Ley 53/2007, establece que corresponde a la Junta Interministerial Reguladora del Comercio Exterior de

Material de Defensa y de Doble Uso (JIMDDU) informar, con carácter preceptivo y vinculante, las autorizaciones administrativas (artículo 14). Este informe, que es vinculante, tiene como consecuencia directa el otorgamiento o denegación de las autorizaciones administrativas que son competencia del titular de la Secretaría de Estado de Comercio (artículo 31. 3 del real Decreto 679/2014, de 1 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de control de comercio exterior de material de defensa, de otro material y de productos y tecnologías de doble uso).

Queda por lo tanto establecido que las Autorizaciones Administrativas de Exportación que emite la Secretaría de Estado de Comercio (SEC) son una consecuencia directa de las decisiones e informes de la JIMDDU y por ello, tales informes y los documentos concernidos, esto es, las mismas autorizaciones administrativas de exportación integran las Actas de las sesiones de la JIMDDU.

En ningún caso la normativa recoge que la SEC pueda contradecir a los informes preceptivos y vinculantes que emita la JIMDDU, y estos informes se recogen, como se ha indicado, de manera formal en las Actas, que son documentos con la calificación de "secreto".

Por todo lo anterior, la información sobre la autorización o concesión de Autorizaciones Administrativas concretas o la denegación de éstas junto con el documento comercial en que se plasma la operación de exportación solicitada, se debe necesariamente acoger a la misma confidencialidad que tienen las Actas de la JIMDDU.

Este criterio ha sido confirmado en el informe nº 271/2019, de 25 de septiembre emitido por la Abogacía del Estado en la Secretaria de Estado de Comercio, a petición de este Centro Directivo, en el cual se entiende que "el carácter secreto afecta a toda Acta de la JIMDDU, lo que incluye sus Anexos, que forman parte integrante de las mismas. (...)

Por lo que se concluye que la calificación de "materia clasificada" con la calificación de "secreto" que el Acuerdo del Consejo de Ministros de 13 de marzo de 1987, realizó de las actas de la JIMDDU afecta a todos los documentos incluidos en los Anexos de dichas Actas, entre ellos, las autorizaciones administrativas de exportación cuya copia se solicita ya que forman parte del mismo cuerpo documental al que se refiere dicha calificación".

En estrecha relación con este argumento, la Dirección General de Política Comercial y Competitividad considera necesario resaltar el hecho de que revelar la información solicitada afectaría adicionalmente y de manera muy negativa a las relaciones exteriores españolas, en el sentido contenido en el artículo 14.c) de la Ley de Transparencia, en especial con las tres naciones sobre las que se solicita información (Arabia Saudí, Emiratos Árabes Unidos y Egipto). No puede olvidarse la otra parte de la transacción comercial: estas naciones

adquieren productos que están calificados a nivel internacional como material de defensa (en el caso que nos ocupa, aviones de combate Tornado, Eurofighter Typhoon y A-330 MRTT) y su uso, por parte de los gobiernos de estos países es militar, entre otras cuestiones, para la protección de sus fronteras. Si España procediese a facilitar el listado de productos adquiridos para este fin, se podría provocar un conflicto internacional, puesto que las reservas militares de cada nación se consideran un secreto de Estado, y España podría enfrentarse a consecuencias muy graves. Todo ello sin mencionar la desconfianza en el resto de países que generaría esta entrega de información de manera oficial por parte de España.

RESPUESTA A LA ALEGACIÓN NÚMERO 1.- (...)

(...) el propio reclamante admite que a los informes de la JIMDDU (recogidos en las actas) le es aplicable el artículo 14.1 k) relativo a los límites de acceso al derecho, pero no ve la conexión con las autorizaciones de exportación o importación emitidas por la SEC. Sin embargo, tal y como se ha indicado en el apartado anterior a las alegaciones 2 y 3, no cabe separar los documentos comerciales por los que se instrumentan las autorizaciones administrativas de exportación emitidas por la SEC de los informes de la JIMDDU recogidos en las actas, puesto que estas últimas emanan directamente de ellos y son consecuencia de actos y decisiones estratégicas que tienen que ver con la seguridad nacional y la política exterior española, por lo que no pueden ser desvelados a terceros y ello, al margen de la calificación de “materia clasificada” con la calificación de “secreto” que, como se ha indicado, realizó el Acuerdo de Consejo de Ministros de 13 de marzo de 1987, de las actas de la JIMDDU, calificación que se extiende, como se ha fundamentado, a todo el documento, incluidos los Anexos de dichas Actas, ya que forman parte del mismo cuerpo documental al que se refiere tal calificación.

RESPUESTA A LA ALEGACIÓN NÚMERO 4.- (...)

(...) siguiendo el criterio manifestado por el CTBG en la citada Resolución no cabe facilitar copia de las autorizaciones de exportación solicitadas, toda vez que la información comercial que en dichos documentos se contiene permitiría que esta información, vinculada con el ejercicio de su concreta actividad económica y en particular, de la firma Airbus Defence y Spain S.A. de exportación de componentes y repuestos para el avión Eurofighter Typhoon y Tornado, sea conocida por competidores de la misma ya sean nacionales o extranjeros, presentes o futuros, con lo que el perjuicio a los intereses económicos y comerciales puede producirse, y ello no sólo aunque se hubiera realizado una previa disociación de los datos de carácter personal contenidos en ellos, como propone el reclamante. Se debe recordar que, puesto que a día de hoy no existen más empresas españolas que entreguen y fabriquen este

tipo de material, aunque se omitieran ciertos datos, se estaría revelando datos confidenciales de la empresa. (...)

Pues bien, la divulgación de la información solicitada, esto es, de los datos de empresas exportadoras del citado material de defensa a los países de Arabia Saudí, Emiratos Árabes Unidos y Egipto en el periodo comprendido entre marzo 2015-junio 2019 y en particular, de la firma Airbus Defence y Spain. S.A. de aviones de reabastecimiento de combustible, en cuanto referida a entidades de carácter privado a las que se no se les aplica la Ley de Transparencia, implicaría un claro perjuicio a los intereses económicos o comerciales de la empresa afectadas.

(...) Trasladando este pronunciamiento al caso actual, ese test del daño que debe ponderarse en la aplicación de los límites del art. 14 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, no se vería desvirtuado por la posible existencia de un interés superior prevalente a la divulgación de la información que permita que, aun produciéndose ese perjuicio, se deba dar la información.

En definitiva, estando sometida la exportación de los bienes y productos referidos cuya divulgación de la información se solicita a un régimen de autorización, no exento de controles y para cuya obtención los operadores deben figurar inscritos en un Registro con acceso exclusivo de los organismos de control en esta materia (REOCE) tal y como establece el Real Decreto 679/2014), con el fin de salvaguardar el control público de este área de actividad comercial y quedando sujeta, asimismo, la inscripción en dicho Registro a informe preceptivo y vinculante de la JIMDDU, con sus efectos sobre el contenido de las actas de sus sesiones, cabe concluir que la divulgación de la información concreta solicitada supondría un perjuicio a los límites al derecho de acceso constituidos por el secreto profesional, la garantía de la confidencialidad y los intereses económicos y profesionales previstos en el art. 14.1 epígrafes h), j) y k) sin que exista un interés superior prevalente que pudiera justificar dicho acceso.(...)

5. El 7 de octubre de 2019, en aplicación del art. 82 de la [Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas](#)³, se concedió Audiencia del expediente al reclamante para que, a la vista del mismo, presentase las alegaciones que estimara pertinentes. Mediante escrito de entrada 18 de octubre de 2019, la entidad reclamante realizó las siguientes alegaciones:

(...)

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565#ddunica>

3. Dicho esto, y con carácter provisional, puede afirmarse que la Subdirectora General de Política Comercial de la Unión Europea está llevando a cabo una interpretación extensiva de las consecuencias jurídicas del Acuerdo del Consejo de Ministros de 13 de marzo de 1987. Lo que a priori parece clasificar dicho acuerdo es el contenido de las actas de la JIMDDU (en aquel entonces Junta Interministerial Reguladora del Comercio Exterior de Armas y Explosivos), y sólo el contenido de dichas actas de la JIMDDU. Algo que se deduce tanto de la denominación del acuerdo del Consejo de Ministros, como de contenido de dicho acuerdo según es citado por la Subdirectora General de Política Comercial de la Unión Europea. Parece, por tanto, que el Acuerdo del Consejo de Ministros de 13 de marzo de 1987 no clasifica expresamente las autorizaciones de exportación de material de defensa como secreto de Estado. Si hubieran sido clasificadas así las autorizaciones, no cabe duda de que la Dirección General de Política Comercial y Competitividad lo hubiera señalado desde la primera denegación.

4. La legislación española sobre control de comercio de las exportaciones de material de defensa ha mantenido tradicionalmente una separación de funciones: en un primer momento, un órgano colegiado, la JIMDDU, emite un informe vinculante sobre las solicitudes de exportación de material de defensa; posteriormente un órgano unipersonal emite formalmente la autorización, en la actualidad la Secretaría de Estado de Comercio. Esta misma separación existía en 1987, cuando el Consejo de Ministros clasificó como secretas las actas de la JIMDDU. Según el artículo 2 del Real Decreto 3150/1978, de 15 de diciembre, por el que se crea la Junta Interministerial Reguladora del Comercio Exterior de Armas y Explosivos éste órgano administrativo debía informar las solicitudes de exportación de armas de todas clases. Mientras que el Real Decreto 2179/1981, de 24 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Armas sometía la exportación de armas de todas clases [incluyendo las armas de guerra según 4 el artículo 5] a autorización administrativa concedida por el Ministerio de Economía y Comercio, siendo necesario el informe favorable de la Junta Interministerial Reguladora del Comercio Exterior de Armas y Explosivos. El Consejo de Ministros no podía dejar de ser consciente de esta separación de funciones entre la JIMDDU y el Ministerio de Economía y Comercio cuando únicamente clasificó las actas de la JIMDDU y no las autorizaciones de exportación. (...)

8. Según el artículo 14.2 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la aplicación de los límites al derecho de acceso a la información pública debe ser justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección, teniendo en cuenta las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso (...)

11. *En opinión del Centro de Estudios por la Paz J. M. Delás, en un Estado democrático (artículo 1.1 de la Constitución), existe un interés público superior en que la ciudadanía tenga conocimiento de qué concretas exportaciones de armamento se han autorizado por el Gobierno español a países que participan en el conflicto armado de Yemen, como son Arabia Saudí, Emiratos Árabes Unidos y Egipto. Lo consideramos un interés público porque así lo califica la exposición de motivos de la Ley 19/2013 («interés público en la divulgación de la información»). Además, teniendo en cuenta las circunstancias del caso concreto, las graves violaciones del Derecho Internacional Humanitario que se han llevado a cabo en Yemen, se trata de una información de gran relevancia para la opinión pública. Los ciudadanos tienen derecho a saber si se han podido utilizar armas fabricadas en España en el conflicto armado de Yemen.*

(...) El mercado de armamento es un mercado en el que no hay auténtica competencia y en el que el apoyo gubernamental es decisivo para firmar contratos de venta y exportación. Ello es especialmente válido para países como Arabia Saudí, Emiratos Árabes Unidos y Egipto. Como señala el documento Estrategia de Internacionalización de la Economía Española 2017-2027: «las especificidades del sector de la defensa hacen que el apoyo y el respaldo institucional del Departamento [se refiere al Ministerio de Defensa] sean, en muchos casos, imprescindibles para el acceso de la industria nacional a los mercados internacionales» (pág. 97). El documento se puede consultar en

http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/comercio/pdf/170913_Estrategia_Internacionalizacion_2017.pdf

12. *Otra de las circunstancias del caso concreto que hay que tener en cuenta es que la información pública solicitada se refiere a unas concretas autorizaciones de exportación de material de defensa, en relación con tres tipos concretos de aeronaves militares, realizada a tres países en concreto (Arabia Saudí, Emiratos Árabes Unidos y Egipto) entre los años 2015 y 2019. No se trata de una petición genérica como la que resolvió la Resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de 22 de febrero de 2016 (número de referencia 001-005028). Consideramos que los fundamentos jurídicos de dicha Resolución deben modularse en este caso, ya que no concurren las mismas circunstancias al tratarse de una solicitud de información concreta, en el sentido de que los daños que se pudieran producir a la defensa nacional, la política comercial exterior o los secretos comerciales de una determinada empresa van a tener una muy escasa entidad.*

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](#)⁴, 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](#)⁵, regula el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, como *"los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones"*.

Por lo tanto, la Ley define el objeto de una solicitud de acceso a la información en relación a información que ya existe, por cuanto está en posesión del Organismo que recibe la solicitud, bien porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

3. En cuanto al fondo de la cuestión debatida, hay que señalar, que, como consta en el expediente y se ha reflejado en los antecedentes de hecho, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno se ha pronunciado anteriormente sobre una cuestión similar en el expediente de reclamación [R/0054/2016](#)⁶, en el que el objeto de la solicitud era el *listado de exportaciones de armas y material de doble uso entre los años 2008 y 2015, indicando: año, producto exportado, empresa exportadora, importe de las exportaciones, país de destino y naturaleza del usuario final*. Dicho expediente, si bien es cierto como apunta el reclamante, relativo a una petición más genérica que la que ahora se reclama, analizaba la misma cuestión que se plantea en la presente reclamación. Son igualmente coincidentes los límites alegados por la Administración para entender que el acceso a la información debía denegarse.

Dicho lo anterior, cabe indicar que en el mencionado precedente este Consejo y Buen Gobierno resolvió lo siguiente:

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#a12>

⁶ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2016.html

3. Dicho esto, y con carácter provisional, puede afirmarse que la Subdirectora General de Política Comercial de la Unión Europea está llevando a cabo una interpretación extensiva de las consecuencias jurídicas del Acuerdo del Consejo de Ministros de 13 de marzo de 1987. Lo que a priori parece clasificar dicho acuerdo es el contenido de las actas de la JIMDDU (en aquel entonces Junta Interministerial Reguladora del Comercio Exterior de Armas y Explosivos), y sólo el contenido de dichas actas de la JIMDDU. Algo que se deduce tanto de la denominación del acuerdo del Consejo de Ministros, como de contenido de dicho acuerdo según es citado por la Subdirectora General de Política Comercial de la Unión Europea. Parece, por tanto, que el Acuerdo del Consejo de Ministros de 13 de marzo de 1987 no clasifica expresamente las autorizaciones de exportación de material de defensa como secreto de Estado. Si hubieran sido clasificadas así las autorizaciones, no cabe duda de que la Dirección General de Política Comercial y Competitividad lo hubiera señalado desde la primera denegación.

4. La legislación española sobre control de comercio de las exportaciones de material de defensa ha mantenido tradicionalmente una separación de funciones: en un primer momento, un órgano colegiado, la JIMDDU, emite un informe vinculante sobre las solicitudes de exportación de material de defensa; posteriormente un órgano unipersonal emite formalmente la autorización, en la actualidad la Secretaría de Estado de Comercio. Esta misma separación existía en 1987, cuando el Consejo de Ministros clasificó como secretas las actas de la JIMDDU. Según el artículo 2 del Real Decreto 3150/1978, de 15 de diciembre, por el que se crea la Junta Interministerial Reguladora del Comercio Exterior de Armas y Explosivos éste órgano administrativo debía informar las solicitudes de exportación de armas de todas clases. Mientras que el Real Decreto 2179/1981, de 24 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Armas sometía la exportación de armas de todas clases [incluyendo las armas de guerra según 4 el artículo 5] a autorización administrativa concedida por el Ministerio de Economía y Comercio, siendo necesario el informe favorable de la Junta Interministerial Reguladora del Comercio Exterior de Armas y Explosivos. El Consejo de Ministros no podía dejar de ser consciente de esta separación de funciones entre la JIMDDU y el Ministerio de Economía y Comercio cuando únicamente clasificó las actas de la JIMDDU y no las autorizaciones de exportación. (...)

8. Según el artículo 14.2 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la aplicación de los límites al derecho de acceso a la información pública debe ser justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección, teniendo en cuenta las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso (...)

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).

5. En el presente caso, la Administración se limita a invocar tres de los límites del artículo 14 LTAIBG- aunque después realiza una enumeración en la que incluye a los intereses económicos y comerciales y que finaliza con "etc"-, pero no motiva por qué son aplicables, a lo que está obligada, por mandato del artículo 20, apartados 2 y 3, de dicha norma, según los cuales "Serán motivadas las resoluciones que denieguen el acceso, las que concedan el acceso parcial o a través de una modalidad distinta a la solicitada y las que permitan el acceso cuando haya habido oposición de un tercero. En este último supuesto, se indicará expresamente al interesado que el acceso sólo tendrá lugar cuando haya transcurrido el plazo del artículo 22.2". "Cuando la mera indicación de la existencia o no de la información supusiera la vulneración de alguno de los límites al acceso se indicará esta circunstancia al desestimarse la solicitud".

En dicha motivación, además, y como reiteradamente ha manifestado este Consejo de Transparencia, debe tenerse en cuenta no sólo el perjuicio que supondría la concesión de la información solicitada sino la posible existencia de un interés superior que justificara que, aun produciéndose dicho perjuicio, se diera acceso a la información.

Es decir, invocar un motivo de denegación de acceso a la información implica no sólo indicar que existe un precepto legal que permite aplicar el límite, sino la causa que, a juicio de la Administración, motiva que se pueda aplicar el mismo.

Para apoyar su argumento, la Administración menciona en primer lugar que la difusión de estos datos supondría una vulneración del secreto estadístico recogido en el artículo 13 de la Ley 12/1989, de 9 de mayo, de la Función Estadística Pública, que establece los siguientes apartados:

"1. Serán objeto de protección y quedarán amparados por el secreto estadístico los datos personales que obtengan los servicios estadísticos tanto directamente de los informantes como a través de fuentes administrativas. 2. Se entiende que son datos personales los referentes a personas físicas o jurídicas que o bien permitan la identificación inmediata de

los interesados o bien conduzcan por su estructura, contenido o grado de desagregación a la identificación indirecta de los mismos. 3. El secreto estadístico obliga a los servicios estadísticos a no difundir en ningún caso los datos personales cualesquiera que sea su origen."

Este Consejo de Transparencia no comparte la opinión de la Administración puesto que la Ley 12/1989, de 9 de mayo, se preocupa tan sólo de regular y ordenar los principios propios de la función estadística, en especial los que se refieren a la recogida de datos, y no los generales de la actuación administrativa que tienen un encaje natural en otras normas administrativas que, desde luego, vinculan también la actuación de los servicios estadísticos. Dicho de otra manera, una Unidad u Órgano de la Administración que carece de competencias específicas en materia informática o estadística dentro de un Organismo no debe considerarse incluido dentro de lo que la Ley citada denomina servicios estadísticos; por tanto, sus Informes o estudios que contengan estadísticas aisladas no quedan amparadas por el secreto estadístico.

De aceptar el criterio de la Administración, estarían absolutamente prohibidas todas las estadísticas públicas referidas a empresas, partidos políticos, sindicatos, organizaciones empresariales, entidades religiosas, etc. Sin embargo, no es así, existiendo al alcance del público multitud de estadísticas de este tipo, elaboradas por la Administración, las asociaciones empresariales de un determinado sector de actividad o incluso algunas de ellas elaboradas por las propias empresas, partidos políticos o sindicatos a los que afecta la información.

Asimismo, la Ley 12/1989, de 9 de mayo, se centra en las estadísticas elaboradas por los servicios estadísticos para fines estatales, siendo éstos los siguientes (artículos 8 y 9): El Plan Estadístico Nacional, que será aprobado por Real Decreto y tendrá una vigencia de cuatro años, es el principal instrumento ordenador de la actividad estadística de la Administración del Estado y contendrá, al menos, las siguientes especificaciones: a) Las estadísticas que han de elaborarse en el cuatrienio por los servicios de la Administración del Estado o cualesquiera otras entidades dependientes de la misma; b) Los aspectos esenciales que se recogen en el artículo 7.2 para cada una de las estadísticas que figuren en el Plan. c) El programa de inversiones a realizar cada cuatrienio para mejorar y renovar los medios de todo tipo.

Finalmente, el artículo 16.1 de dicha norma señala que no quedarán amparados por el secreto estadístico los directorios que no contengan más datos que las simples relaciones de establecimientos, empresas, explotaciones u organismos de cualquier clase, en cuanto

aludan a su denominación, emplazamiento, actividad y el intervalo de tamaño al que pertenece.

De todo lo expuesto se deduce que el secreto estadístico no afecta a una relación de empresas exportadoras, siempre y cuando se proporcione únicamente información sobre su denominación, emplazamiento y actividad.

6. **Procede analizar, no obstante, si dar dicha información puede suponer un riesgo para la Seguridad Nacional, la seguridad pública y la Defensa, en los términos del artículo 14.1 a), b) y d) de la LTAIBG.**

En este sentido, la Seguridad Nacional se entiende como la acción del Estado dirigida a proteger la libertad y el bienestar de sus ciudadanos, a garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales. La Seguridad Nacional debe ser considerada un objetivo compartido por las diferentes Administraciones, estatal, autonómica y local, los órganos constitucionales, en especial las Cortes Generales, el sector privado y la sociedad civil (Exposición de motivos y artículo 3 de la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional).

La Estrategia de Seguridad Nacional es el marco político estratégico de referencia de la Política de Seguridad Nacional. Contiene el análisis del entorno estratégico, concreta los riesgos y amenazas que afectan a la seguridad de España, define las líneas de acción estratégicas en cada ámbito de actuación y promueve la optimización de los recursos existentes.

La Estrategia de Seguridad Nacional aprobada por el Gobierno en el año 2013 considera doce amenazas posibles: conflictos armados; terrorismo; ciberamenazas; crimen organizado; inestabilidad económica y financiera; vulnerabilidad energética, flujos migratorios irregulares; armas de destrucción masiva; espionaje; emergencias y catástrofes naturales, vulnerabilidad del espacio marítimo y de las infraestructuras críticas y servicios esenciales.

La información solicitada por el Reclamante no incide en ninguna de esas posibles amenazas. No obstante, habría que determinar si la misma supone realmente un perjuicio para la Seguridad Nacional, puesto que otras posibles amenazas son la inestabilidad económica y financiera o los flujos migratorios y es de conocimiento público de la sociedad española dicha información, sin que se haya resentido con ello la Seguridad Nacional,

entendida como la libertad y el bienestar de sus ciudadanos y sus principios y valores constitucionales.

En materia de Defensa, Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional, en su artículo, 2 señala que La política de defensa tiene por finalidad la protección del conjunto de la sociedad española, de su Constitución, de los valores superiores, principios e instituciones que en ésta se consagran, del Estado social y democrático de derecho, del pleno ejercicio de los derechos y libertades, y de la garantía, independencia e integridad territorial de España. Asimismo, tiene por objetivo contribuir a la preservación de la paz y seguridad internacionales, en el marco de los compromisos contraídos por el Reino de España.

A juicio de este Consejo de Transparencia, proporcionar al Reclamante la información solicitada podría alterar la preservación de la paz y seguridad internacionales, en el marco de los compromisos contraídos por el Reino de España, sobre todo en atención a los recientes acontecimientos que están teniendo lugar en España y en Europa.

Finalmente, la Ley 53/2007, de 28 de diciembre, sobre el control del comercio exterior de material de defensa y de doble uso, recoge, en su Exposición de Motivos, lo siguiente: Desde la perspectiva de la seguridad nacional e internacional, se trata de impedir el tráfico ilícito y la proliferación de armamentos y tecnologías sensibles a favor de Estados o actores no estatales susceptibles de actuar contra la paz y la seguridad o de involucrarse en actividades terroristas. Por otro lado, se busca responder a una significativa demanda política y social de control del comercio de material de defensa y productos y tecnologías de doble uso. (.....) El artículo 296 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea permite a los Estados miembros adoptar las medidas que consideren necesarias para la protección de los intereses esenciales de su seguridad y que se refieran a la producción o al comercio de armas, municiones y material de guerra. La Ley recoge los ocho criterios del Código de Conducta de la Unión Europea en materia de exportación de armas, entre ellos el criterio segundo referido al respeto de los derechos humanos, así como los adoptados por la OSCE en el Documento sobre Armas Pequeñas y Ligeras de 24 de noviembre de 2000.

Por primera vez, se incluye en una norma el compromiso del Gobierno consistente en presentar al Parlamento una información completa y detallada sobre las exportaciones de estos productos, con una remisión semestral de las estadísticas y una comparecencia anual ante el Congreso de los Diputados. Entre otros datos, el Gobierno proporcionará información anual al Parlamento referida al uso final del producto exportado y a la naturaleza del usuario final. La presente Ley se dicta al amparo de la competencia del

Estado en materia de comercio exterior y defensa (artículo 149.1.10.ª y 4.ª de la Constitución Española).

Su artículo 12 señala que Será requisito previo al otorgamiento de cualquier autorización administrativa de las transferencias a que se refiere el artículo 4 de esta Ley la inscripción en el Registro Especial de Operadores de Comercio Exterior de Material de Defensa y de Doble Uso. Las inscripciones en el anterior Registro Especial de Exportadores seguirán siendo válidas y producirán sus efectos con relación a la clase de operaciones en ellas indicadas, que motivaron en su día el acceso de su titular al Registro. La inscripción en el Registro sólo podrá realizarse por parte de aquellas personas físicas o jurídicas que sean residentes en España, no admitiéndose, como caso particular, la inscripción de sociedades domiciliadas en paraísos fiscales. La regulación específica del Registro se determinará reglamentariamente.

En definitiva, del texto de la mencionada Ley 53/2007, de 28 de diciembre, se desprende la obligación de los Operadores de Comercio Exterior de Material de Defensa y de Doble Uso de obtener una autorización administrativa previa inscripción en un Registro, de acceso únicamente a usuarios autenticados, para su posterior control y rendición de cuentas en el Parlamento español.

7. Hechas estas consideraciones, procede analizar la posible aplicación de un límite que, si bien mencionado con carácter residual, este Consejo de Transparencia considera de relevancia en el asunto que nos ocupa.

En efecto, no debe olvidarse que la información que se solicita son los datos de empresas exportadoras de material calificado de defensa o doble uso. Es decir, entidades de carácter privado a las que no se les aplica la LTAIBG- salvo que se den algunos de los supuestos previstos en su artículo 3- más allá del hecho de que los organismos públicos detenten información que se refieran a ella y que, en tal sentido, puedan verse afectadas por una solicitud de acceso a la información como sería este caso.

Teniendo esto en consideración, la LTAIBG prevé, entre los límites al derecho de acceso, el perjuicio a los intereses económicos o comerciales, aspecto que, a nuestro juicio, cobra especial interés en el caso que nos ocupa.

En un análisis de la aplicación de este límite, puede afirmarse que, toda vez que se trata de información comercial que permitiría que información relativa a la actividad económica de una determinada entidad sea conocida por competidores de la misma, presentes o futuros,

este Consejo considera que el perjuicio, en los términos en los que se pronuncia la LTAIBG, puede producirse.

Realizado este primer análisis, debe procederse, no obstante, a considerar la posible existencia de un interés superior que permita que, aun produciéndose ese perjuicio, se deba dar la información. En este punto, debe volver a traerse a colación el hecho ya indicado de que las empresas que exportan el material al que se refiere la solicitud deben de obtener previamente la correspondiente autorización administrativa a tal efecto, de tal manera que se pueda controlar el cumplimiento de las condiciones y garantías que deben proporcionarse y que, como tales, han sido determinadas por la Administración. Es decir, la exportación de este tipo de material no es discrecional y ausente de controles, sino que está sometido a un régimen de autorización- y de inscripción en un Registro con acceso a los organismos y entidades que tengan conferidas competencias de control en esta materia- que pretende salvaguardar, precisamente, el control público de esta actividad.

Existiendo un perjuicio a los intereses económicos y comerciales de las empresas afectadas y existiendo, asimismo, un control en el cumplimiento de las condiciones y garantías fijadas para el desarrollo de esta actividad, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno no considera que exista un interés superior que prevalezca en base al cual deba concederse la información solicitada.

4. No obstante lo anterior, hay que señalar que en el presente supuesto se concreta la solicitud de información en *la copia de de las autorizaciones de exportación de material de defensa*, a lo que la Administración considera de aplicación el Acuerdo de Consejo de Ministros de 13 de marzo de 1987 que declaró “materia clasificada” con la calificación de secreto *las actas de la Junta Interministerial Reguladora del Comercio Exterior de Material de Defensa y de Doble Uso (JIMDDU)* a los efectos derivados de la Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre Secretos Oficiales, cuyo artículo trece establece que las “materias clasificadas” no podrán ser comunicadas, difundidas, ni publicadas, ni utilizado su contenido, fuera de los límites establecidos por esta Ley. Dado que *la información sobre la autorización o concesión de Autorizaciones Administrativas concretas o la denegación de éstas junto con el documento comercial en que se plasma la operación de exportación solicitada, se debe necesariamente acoger a la misma confidencialidad que tienen las Actas de la JIMDDU.*

Como pone de manifiesto la Administración, la mencionada Ley 53/2007 establece que corresponde a la Junta Interministerial Reguladora del Comercio Exterior de Material de Defensa y de Doble Uso (JIMDDU) informar, con carácter preceptivo y vinculante, las autorizaciones administrativas (artículo 14). Este informe, que es vinculante como decimos,

tiene como consecuencia directa el otorgamiento o denegación de las autorizaciones administrativas que son competencia del titular de la Secretaría de Estado de Comercio (artículo 31. 3 del Real Decreto 679/2014, de 1 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de control de comercio exterior de material de defensa, de otro material y de productos y tecnologías de doble uso).

A este respecto, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno comparte la postura defendida por la Administración en cuanto a que las Autorizaciones Administrativas de Exportación que emite la Secretaría de Estado de Comercio (SEC) son una consecuencia directa de las decisiones e informes de la JIMDDU. Por ello, puede concluirse a nuestro juicio que, dado que las actas de las sesiones de la JIMDDU en la que se aprueban los informes sobre las autorizaciones administrativas de exportación han sido declaradas secretas, las autorizaciones finalmente adoptadas en base al informe preceptivo y vinculante de la JIMDDU- debatido y acordado en dichas sesiones- comparten con las actas de dicho órgano la condición de secretas.

En definitiva, a nuestro juicio, no puede considerarse que, mientras que las actas de las sesiones de la JIMDDU son consideradas secretas en base a un Acuerdo de clasificación de 1987, los acuerdos alcanzados por dicho órgano bajo la forma de informe sobre autorizaciones administrativas de exportación y que, indiscutiblemente forman parte de las actas de las sesiones donde se hayan debatido, pueda ser conocidas. Esta circunstancia implica, a nuestro juicio que, junto con los argumentos desarrollados en los apartados precedentes, la presente reclamación deba desestimarse.

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 10 de septiembre de 2019, contra la resolución, de fecha 26 de julio de 2019, del MINISTERIO DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO.

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](#)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://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&tn=1&p=20181206#a112>

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