



## Resolución 445/2022

**S/REF:** 001-064869

**N/REF:** R/0146/2022; 100-006421

**Fecha:** La de la firma

**Reclamante:** [REDACTED]

**Dirección:** [REDACTED]

**Administración/Organismo:** Ministerio de Defensa

**Información solicitada:** Informe sobre los acontecimientos de la Pascua Militar en Sevilla.

**Sentido de la resolución:** Estimatoria

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó el 20 de enero de 2022 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](#)<sup>1</sup> (en adelante LTAIBG), la siguiente información:

*Informe emitido el 9 de enero de 2006 por el General Jefe del Estado Mayor de la Defensa, Don Félix Sanz Roldán, titulado: INFORME SOBRE LOS ACONTECIMIENTOS DE LA PASCUA MILITAR, EN SEVILLA.*

2. Mediante resolución de 10 de febrero de 2022, el ESTADO MAYOR DE LA DEFENSA-ESTADO MAYOR CONJUNTO (MINISTERIO DE DEFENSA) contestó al solicitante lo siguiente:

---

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

«**Primero.** Que el informe por el que se interesa el solicitante en la pregunta 001-064869 es de una fecha y se refiere a un hecho concreto que no está relacionado con ninguna actuación vigente o desarrollada en los últimos años por este Estado Mayor de la Defensa, por lo que no se dispone del mismo en los archivos de gestión del EMAD, puesto que conforme al apartado 1) del artículo 18 del Real Decreto 2598/1998, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Archivos Militares, en los archivos de gestión solo se conserva la documentación en trámite o sometida a continua utilización y consulta administrativa por las mismas oficinas.

**Segundo.** También se ha realizado una búsqueda en el archivo central del EMAD sin que dicho informe se encuentre en él.

**Tercero.** La gestión de los archivos militares está regulada por el Real Decreto 2598/1998, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Archivos Militares, norma que prevé un régimen específico de acceso a la información en ellos custodiada.

**Cuarto.** El párrafo 2 de la disposición adicional primera de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, establece que:

*Disposición adicional primera. Regulaciones especiales del derecho de acceso a la información pública. [...]*

*2. 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.*

RESUELVE

*Una vez analizada la solicitud, y por lo expuesto en las consideraciones anteriores, resuelvo inadmitir la pregunta a que se refiere la solicitud deducida por D. XXXXXXXXX, toda vez que en este caso existe una regulación propia de acceso a este tipo de información que es la prevista en el Real Decreto 2598/1998, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Archivos Militares.»*

3. Mediante escrito registrado el 14 de febrero de 2022, el solicitante interpuso una reclamación en aplicación del [artículo 24](#)<sup>2</sup> de la LTAIBG ante este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) con el siguiente contenido:

*«PRIMERO.- Que el que suscribe no solicitó acceso al emisor del referido documento, sino al receptor del mismo, el MINISTERIO DE DEFENSA, pues en su día el documento fue dirigido al entonces Ministro.*

*Prueba de ello es que el entonces Ministro, Don José Bono, ha hecho públicos una serie de documentos recibidos en su día en dicho Ministerio, como se pone de manifiesto en la siguiente información:*

*"Zapatero investigó si el Ejército apoyaba las tesis del general Mena de intervenir Cataluña*

*El general Félix Sanz Roldán, entonces Jefe del Estado Mayor de la Defensa (JEMAD), remitió al ministro José Bono un informe con sus pesquisas, en las que tildaba las declaraciones de "extemporáneas"*

<https://www.vozpopuli.com/espana/zapatero-general-mena-cataluna.html>

*SEGUNDO.- Por consiguiente, remitida la solicitud al órgano receptor del documento, el MINISTERIO DE DEFENSA, rige en todas sus prescripciones la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y no el referido Real Decreto 2598/1998, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Archivos Militares.*

*Es patente que rige la Ley 19/2013 porque entre los límites al derecho de acceso establecidos en su artículo 14 están los de la seguridad nacional y la defensa, lo que estaría de más si no fuera de aplicación referida Ley.*

*Además, el artículo 17 (solicitud de acceso a la información) establece claramente que "El procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso se iniciará con la presentación de la correspondiente solicitud, que deberá dirigirse al titular del órgano administrativo o entidad que posea la información...". En nuestro caso, el receptor del mismo: MINISTERIO DE DEFENSA.*

---

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

*Y lo más importante, si se exceptúa de aplicación la Ley de Transparencia se hurtaría al órgano especializado de control, ese CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO el conocimiento de la reclamación establecida en el artículo 24 de la Ley; derrumbándose, asimismo, todo el procedimiento establecido en la norma (plazos, etcétera).*

*Por tanto, entiendo que o es de aplicación lo establecido en el párrafo 2 de la disposición adicional primera de la Ley 19/2013.*

**TERCERO.**- *Es de suponer que existen dos copias de referido documento, una en el órgano emisor (archivos de gestión del EMAD; según la Resolución) y otra en el órgano receptor (el MINISTERIO DE DEFENSA).»*

4. Con fecha 15 de febrero de 2022, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la reclamación al MINISTERIO DE DEFENSA, al objeto de que formularan las alegaciones que considerasen oportunas. Mediante escrito presentado en fecha 28 de febrero de 2022 el ESTADO MAYOR DE LA DEFENSA-ESTADO MAYOR CONJUNTO manifestó lo siguiente:

*«**Segundo.** Como órgano emisor que sería este EMAD, es de aplicación para acceder a este tipo de información tanto la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español con carácter general, como Real Decreto 2598/1998, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Archivos Militares que la desarrolla con carácter específico.*

*Según la Directriz 39, letra b) de las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005 y publicadas por Resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría de Presidencia, las disposiciones adicionales de las normas deberán regular entre otras cuestiones «las excepciones, dispensas y reservas a la aplicación de la norma o de alguno de sus preceptos, cuando no sea posible o adecuado regular estos aspectos en el articulado».*

*La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG) se configura en el sistema jurídico español como una norma básica en materia de acceso a la información pública y por tanto, las excepciones para su aplicación están expresamente recogidas y autorizadas en la misma norma. En concreto, los apartados 2 y 3 de la disposición adicional primera de la LTAIBG contienen la única excepción prevista en la Ley para la aplicación de sus normas sobre ejercicio del derecho a la información.*

*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.*

(...)

*Según el artículo 1 del anexo del Real Decreto 2598/1998, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Archivos Militares, esta norma es de aplicación «a todos los archivos militares españoles», siendo la definición de archivos militares la expresada en el artículo 2 del mismo anexo:*

*«Son archivos militares:*

*1. Los conjuntos orgánicos de documentos, o la reunión de varios de ellos, al servicio de su utilización para la investigación, la cultura, la información y la gestión administrativa, reunidos en el ejercicio de sus actividades por:*

*a) Los órganos centrales y periféricos del Ministerio de Defensa, así como sus Organismos autónomos. [...]»*

*El capítulo X del acceso a los archivos y documentos, artículos del 64 al 78, del anexo al Real Decreto 2598/1998, establece un régimen específico de acceso a este tipo de información, que tiene en cuenta sus especiales características.*

*Por lo que considerando las conclusiones I y IV del criterio interpretativo CI/008/2015, que dicen:*

*«I. La aplicación de la Disposición adicional primera, párrafo 2, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, requiere la existencia de una norma que prevea una regulación propia del acceso a la información.*

*[...]*

*IV. A salvo del contenido de este criterio, la legislación incluida en la Ley 19/2013, por su carácter básico, es aplicable a la totalidad de disposiciones que vinculan a los sujetos obligados, supletoriamente en caso de regulación específica del derecho de acceso.»*

*Al haber un régimen específico de acceso a las documentos militares en el Real Decreto 2598/1998, este prevalece sobre el régimen establecido en la Ley 19/2013.*

***Tercero.*** *Asimismo, tanto emisor (JEMAD) como receptor (Ministro de Defensa) quedan en el ámbito del Ministerio de Defensa, por lo que a ambos órganos es de aplicación el Real Decreto 2598/1998, conforme a lo establecido en sus artículos 1 y 2.»*

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2 c\) de la LTAIBG](#) 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 Gobierno](#)<sup>3</sup>, el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG](#)<sup>4</sup> se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG, en su [artículo 12](#)<sup>5</sup>, reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone su 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 Ley delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y que se extiende a todo tipo de “formato o soporte”. A la vez, acota su alcance 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 por la ley, 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 de información en la que se pide acceso a un informe emitido el 9 de enero de 2006 por el General Jefe del Estado Mayor de la Defensa sobre los acontecimientos acaecidos en la Pascua Militar en Sevilla.

En su resolución sobre el acceso solicitado el órgano competente pone de manifiesto que, dado el tiempo transcurrido, no se trata de una información que obre en su poder, pues se

---

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

<sup>4</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

<sup>5</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

refiere a «*un hecho concreto que no está relacionado con ninguna actuación vigente o desarrollada en los últimos años por este Estado Mayor de la Defensa*».

A lo anterior añade que, tratándose de una información que obra en su caso en los archivos militares, resulta de aplicación el régimen jurídico específico establecido con carácter general en el Real Decreto 2598/1998, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Archivos Militares —en las alegaciones se alude también a la Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español (en adelante, LPHE)—; todo ello de acuerdo con la Disposición adicional primera, segundo apartado, de la Ley de Transparencia, que por tanto, no sería de aplicación, declarando en consecuencia la inadmisión de la reclamación.

4. Suscitada así la controversia, la cuestión clave que debe abordarse en esta resolución es si, tal como mantiene el órgano requerido, la regulación contenida en el citado Real Decreto 2598/1998 constituye un régimen jurídico específico de acceso a la información, al que alude la Disposición adicional primera, apartado segundo, de la LTAIBG [*«2. 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»*].

La determinación del contenido y alcance de lo previsto en la Disposición adicional primera, y las relaciones entre la LTAIBG y otras normas sectoriales, ha sido abordada por Tribunal Supremo en varias resoluciones —que ha hecho suyas este Consejo, por ejemplo, en las resoluciones R/111/2022, de 11 de julio o R/141/2022, de 19 de julio— en las que ha ido conformando progresivamente una doctrina jurisprudencial que el propio Tribunal recapituló en el fundamento jurídico tercero de la STS de 10 de marzo de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:871), en los siguientes términos:

*«Varios han sido los pronunciamientos de este Tribunal Supremo respecto del alcance de esta previsión y de la eventual aplicación supletoria de la Ley de Transparencia. En la STS nº. 748/2020, de 11 de junio (rec. 577/2019) se afirmó que "El desplazamiento de las previsiones contenidas en la Ley 19/2013 y, por lo tanto, del régimen jurídico general previsto en dicha norma, en todo lo relativo al acceso a la información pública, sus límites y el procedimiento que ha de seguirse, exige que otra norma de rango legal incluya un régimen propio y específico que permita entender que nos encontramos ante una regulación alternativa por las especialidades existentes en un ámbito o materia determinada, creando así una regulación autónoma en relación con los sujetos legitimados y/o el contenido y límites de la información que puede proporcionarse".*

(...)

*En una posterior sentencia - STS nº 314/2021, de 8 de marzo de 2021 (rec. 1975/2020)- se matizó, aún más, el alcance de la disposición adicional primera, apartado segundo, de la Ley 19/2013, profundizando en el correcto entendimiento de cuando existe un régimen específico alternativo y cómo opera la supletoriedad de la Ley de Transparencia en tales casos. Y a tal efecto, se afirmaba que "[...] sin duda hay un régimen específico propio cuando en un determinado sector del ordenamiento jurídico existe una regulación completa que desarrolla en dicho ámbito el derecho de acceso a la información por parte, bien de los ciudadanos en general, bien de los sujetos interesados. En tales supuestos es claro que dicho régimen habrá de ser aplicado con carácter preferente a la regulación de la Ley de Transparencia, que en todo caso será de aplicación supletoria para aquellos aspectos que no hayan sido contemplados en tal regulación específica siempre, claro está, que resulten compatibles con ella. En este sentido, conviene subrayar que, en contra de lo que se ha alegado en ocasiones, la existencia de un régimen específico propiamente tal no excluye la aplicación supletoria de la Ley de Transparencia".*

*Y a continuación se añadía "Sin embargo, más frecuente que una regulación alternativa completa es la existencia en diversos ámbitos sectoriales de disposiciones, anteriores a la Ley de Transparencia, que contienen previsiones que afectan al derecho de acceso a la información, muy especialmente en relación con sus límites, como ocurre en el presente asunto con la previsión sobre confidencialidad en el sector de los productos sanitarios. Pues bien, hemos de precisar que en este caso, y aunque no se trate de un régimen específico completo, dicha regulación parcial también resulta de aplicación prevalente de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional, manteniendo la Ley de Transparencia su aplicación supletoria en todo lo demás, esto es, el marco general del derecho de acceso a la información y el resto de la normativa establecida en la Ley de Transparencia, a excepción de lo que haya quedado desplazado por la regulación parcial. Resulta así, por tanto, que cuando la disposición adicional primera dispone que se regirán por su normativa específica las materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información, incluye la aplicación prevalente de cualquier regulación sectorial que se refiera al acceso a la información, aunque no se configure como un tratamiento global y sistemático del mismo, quedando en todo caso la Ley de Transparencia como regulación supletoria".*

*Esta matización se aplicó también a la CNMV y en la sentencia STS nº 389/2021, de 18 de marzo de 2021 (rec.3934/2020), tras recoger la jurisprudencia dictada en la materia, se concluía que "la regulación sobre la confidencialidad prevista en el TRLMV debe considerarse de aplicación prevalente, siendo la LGTB de su aplicación supletoria como marco general del derecho de acceso a la información en todo aquello que no haya*



*quedado desplazado por la regulación parcial del TRLMV". Doctrina reiterada en la sentencia 144/2022, de 7 de febrero (casación 6829/2020, F.J. 3º, apartado D/).*

*No existe, sin embargo, contradicción entre que lo afirmado en la STS nº 389/2021, de 18 de marzo de 2021 (rec. 3934/2020) y lo sostenido en las sentencias anteriores - SSTS de 1565/2020 y 1817/2020-, ambos pronunciamientos resultan complementarios.*

*La conclusión que se extrae de esta jurisprudencia es que cuando la disposición adicional primera apartado segundo de la Ley de Transparencia dispone que se regirán por su normativa específica las materias que tengan previsto un régimen jurídico propio de acceso a la información, la remisión no solo comprende los supuestos en los que se contenga un tratamiento global y sistemático del derecho sino también aquellas regulaciones sectoriales que afecten a aspectos relevantes de este derecho y que impliquen un régimen especial diferenciado del general. En estos casos, este régimen especial se aplica de forma preferente a las previsiones de la ley de transparencia, quedando esta última como regulación supletoria.*

*Por ello, la preferente aplicación de unas disposiciones especiales no impide la aplicación supletoria de la Ley de Transparencia en los demás extremos no regulados por la norma sectorial, excepto, claro está, de aquellas previsiones que resulten incompatibles con las especialidades contempladas en la norma especial.»*

En definitiva, como puede apreciarse, el Tribunal Supremo ha dictaminado que la LTAIBG únicamente queda desplazada en su aplicación como ley básica y general cuando existan en nuestro ordenamiento otras normas con rango de ley que cumplan una de las siguientes condiciones: (a) establezcan una regulación alternativa que contenga un tratamiento global y sistemático del derecho de acceso, o (b) contengan regulaciones sectoriales que afecten a aspectos relevantes del derecho e impliquen un régimen especial diferenciado del general; siendo en todo caso de aplicación subsidiaria en los extremos no regulados en las normas sectoriales.

5. En este caso, debe partirse de la premisa de que si bien el citado Real Decreto 2598/1998, de 4 de diciembre (única norma a la que se refiere la resolución inicial de inadmisión), dedica su capítulo X a la regulación *del acceso a los archivos y documentos* que forman parte de los archivos militares, al tratarse de una disposición de naturaleza reglamentaria, carece del rango normativo necesario para imponer límites al derecho de acceso a la información pública, frente al que únicamente cabe oponer limitaciones que deriven directamente de la Constitución o hayan sido establecidas en una norma con rango de ley. De hecho, el propio reglamento —que parte del *principio general de libre acceso a los documentos conservados*

en *archivos militares* cuando se refiera a expedientes correspondientes a procedimientos terminados en la fecha en que la consulta solicitada (artículo 64)— dispone que el ejercicio del derecho *sólo podrá ser restringido* con arreglo a lo dispuesto en el artículo 37 de la Ley 30/1992 —actualmente, artículo 53.a) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre— y al artículo 57 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español (LPHE) o en cualquier otra norma en vigor que regule el acceso a los documentos o el presente reglamento (artículo 64).

En lo que a esta reclamación interesa y partiendo de la exigencia del rango de ley que establece la jurisprudencia del Tribunal Supremo para poder constatar la existencia de un régimen jurídico específico de acceso a la información, éste solo puede ser el establecido, en su caso (y como ya se apunta en el escrito de alegaciones ante este Consejo), por la Ley de Patrimonio Histórico Español. Desde esta perspectiva no puede obviarse que el mencionado artículo 57 LPHE —ubicado en el Título VII (*Del Patrimonio Documental y Bibliográfico y de los Archivos, Bibliotecas y Museos*)— regula el régimen de consulta de los documentos que conforman el Patrimonio Documental Español (según definición contenida en el artículo 49.2 LPHE) señalando que:

*«a) Con carácter general, tales documentos, concluida su tramitación y depositados y registrados en los Archivos centrales de las correspondientes entidades de Derecho Público, conforme a las normas que se establezcan por vía reglamentaria, serán de libre consulta a no ser que afecten a materias clasificadas de acuerdo con la Ley de Secretos Oficiales o no deban ser públicamente conocidos por disposición expresa de la Ley, o que la difusión de su contenido pueda entrañar riesgos para la seguridad y la defensa del Estado o la averiguación de los delitos.*

*b) No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, cabrá solicitar autorización administrativa para tener acceso a los documentos excluidos de consulta pública. Dicha autorización podrá ser concedida, en los casos de documentos secretos o reservados, por la Autoridad que hizo la respectiva declaración, y en los demás casos por el Jefe del Departamento encargado de su custodia.*

*c) Los documentos que contengan datos personales de carácter policial, procesal, clínico o de cualquier otra índole que puedan afectar a la seguridad de las personas, a su honor, a la intimidad de su vida privada y familiar y a su propia imagen, no podrán ser públicamente consultados sin que medie consentimiento expreso de los afectados o hasta que haya transcurrido un plazo de veinticinco años desde su muerte, si su fecha es conocida o, en otro caso, de cincuenta años, a partir de la fecha de los documentos.»*

El mencionado precepto legal establece, pues, como principio general y premisa de partida *la libre consulta*; precisamente porque el acceso al patrimonio documental y bibliográfico engarza con el derecho de acceso a la cultura reconocido en el artículo 44 de la Constitución Española —como explícitamente reconoce el artículo 2 LPHE al vincular las competencias del Estado sobre la conservación del Patrimonio Histórico Español a *promover el enriquecimiento del mismo y fomentar y tutelar el acceso de todos los ciudadanos a los bienes comprendidos en él*—.

Como excepción a esa regla general, el citado artículo 57 LPEH prevé límites específicos de acceso: bien por tratarse de información clasificada que hace referencia a documentos secretos o reservados —expresamente excluidos de conocimiento público por ley o cuya divulgación entrañaría riesgos para la seguridad y defensa del Estado o para la averiguación de delitos (pudiéndose obtener, aun en este caso, autorización administrativa para acceder a su contenido)—; bien por tratarse de información que pueda afectar a la seguridad de las personas, o a sus derechos al honor, a la intimidad o a la propia imagen (por incluir datos personales, policiales, procesales o clínicos) —supuestos, estos, en que será necesario el consentimiento previo de los afectados (que sólo se exceptuará a partir del transcurso de un determinado plazo)—.

Estas previsiones guardan un cierto paralelismo, por tanto, con la regulación general del derecho de acceso a la información contenida en la LTAIBG en la que se parte, precisamente, del derecho de todas las personas a acceder a la información que obre en poder de los diversos sujetos obligados, previendo de forma expresa las causas de inadmisión y los límites al ejercicio que pueden aplicarse. En esta línea, podría entenderse que la LPHE contiene un régimen jurídico específico de acceso que desplaza la aplicación de la LTAIBG como ley básica y general pero que, obviamente, no impide su aplicación supletoria en todo lo no previsto en la norma de patrimonio histórico.

El reglamento que invoca en este caso la Administración no hace más que reiterar las previsiones de la LPHE, por lo que se refiere a las eventuales restricciones del derecho de acceso, en sus artículos 65 (*restricciones por razón de Seguridad de Estado y Defensa nacional*) y 66 (*restricciones por razón de protección de la intimidad*), con la posibilidad de salvar dicha restricción mediante la obtención de una autorización.

No puede obviarse, no obstante, que la regulación sobre el procedimiento de acceso y consulta de documentos militares se ve complementada, asimismo, por lo dispuesto en el Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre, por el que se establece el Sistema Español de Archivos y se regula el Sistema de Archivos de la Administración General del Estado y de sus Organismos Públicos y su régimen de acceso (en desarrollo de la LPHE), cuya Disposición

adicional cuarta (*Sistema archivístico de la Defensa*) dispone que «[e]l Sistema Archivístico de la Defensa se rige por su normativa específica. No obstante, el régimen de acceso a los documentos obrantes en el mismo será el establecido en el presente Real Decreto».

Por tanto, aunque el Ministerio requerido guarde silencio al respecto, el régimen jurídico dispuesto en la LPHE se ve complementado, no solo por el reglamento sobre archivos militares, sino también por lo dispuesto en el citado Real Decreto 1078/2011 que dedica el capítulo IV a la regulación del *Procedimiento de acceso a documentos y archivos* (artículos 23 a 32). En estos preceptos también se enuncia el derecho de *toda persona* a acceder a los *documentos conservados en los archivos* y se regula el procedimiento común para el acceso a los archivos de la Administración General del Estado y entidades de derecho público dependientes o vinculadas, estableciendo unos criterios que, debe destacarse, coinciden sustancialmente con los previstos en la LTAIBG.

Así, el artículo 24 del reglamento prevé el órgano ante el que debe presentarse la solicitud que deberá indicar *con claridad* la información a la que se pretende acceder sin que el solicitante tenga *necesidad de motivar* la solicitud de acceso (ello sin perjuicio de que se puedan expresar los motivos que serán tenidos en cuenta). Por su parte, el artículo 25 reitera el principio de *libre acceso* a los documentos, *salvo cuando les afecte alguna de las limitaciones previstas en la Constitución o en las Leyes*, debiendo disponer el responsable del archivo de la relación de documentos y series documentales de acceso restringido (con excepción de la que no puedan ser objeto de publicidad). Los artículos 27 y 28 del citado Decreto recogen las especialidades en relación con la solicitud de consulta de documentos de acceso restringido *por razones de seguridad y defensa del Estado* y por contener datos personales, respectivamente.

Por lo que se refiere a la tramitación de la solicitud, son los artículos 29 a 32 del Real Decreto 1078/2011 los que establecen la posibilidad de obtención de copias, los plazos de resolución, el sentido de la misma o su régimen de impugnación. En particular, el artículo 32 (*Régimen de impugnaciones*) dispone que «[c]ontra toda resolución, expresa o presunta, recaída en el procedimiento regulado en este Real Decreto podrán interponerse los recursos administrativos y contencioso-administrativos que resulten procedentes de conformidad con la legislación aplicable.»

En conclusión, lo hasta ahora expuesto evidencia que el régimen jurídico específico de acceso e la información respecto de documentos que integren los archivos, será el establecido en la LPHE; aplicándose subsidiariamente la Ley de Transparencia en todo aquello no previsto en la citada ley que no se oponga a la regulación sectorial, tal como exige la jurisprudencia antes comentada.

Por tanto, la Disposición adicional primera, apartado segundo, de la LTAIBG resulta de aplicación, pero no en los términos pretendidos y expuestos en la resolución que es objeto de esta reclamación —esto es, como fundamento de la resolución de inadmisión de la solicitud de acceso pretendiendo un total desplazamiento de la ley de transparencia—, sino como reconocimiento de la aplicación preferente del régimen jurídico específico sustantivo establecido en la LPHE.

6. Por otro lado, la lectura del artículo 57 LPHE (y de su desarrollo reglamentario) permite apreciar fácilmente que el enfoque adoptado respecto del ejercicio del derecho de acceso a la información es similar al de la LTAIBG —principio de libre acceso que sólo puede ser restringido por ley o por la garantía de otros derechos constitucionales— sin que se aprecie una contradicción insalvable entre ambos textos legales. La LPHE no contiene, sin embargo, una previsión específica respecto de los medios de reacción ante la negativa o restricción del derecho —como pueda ser la inadmisión de una solicitud de acceso—; que sí se incluye, como se acaba de adelantar, en el artículo 32 del Real Decreto 1078/2011 —que resulta también de aplicación a los archivos militares—. Este precepto contiene una remisión a la legislación reguladora de los recursos administrativos y a la reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa; remisión, sin embargo, que aparte de no estar prevista en norma con rango legal no excluye la posibilidad de utilizar la reclamación *sustitutiva* y *potestativa*, con carácter previo a la interposición del recurso contencioso, que prevé el artículo 24 LTAIBG o la prevista en las normas autonómicas de aplicación, con arreglo a lo establecido en la STS de 10 de marzo de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:1033).

En efecto, como ha puesto ya de manifiesto este Consejo en recientes resoluciones (como la R/365/2022, de 18 de octubre) la mencionada sentencia resuelve en sentido afirmativo el interrogante de si la cláusula de supletoriedad prevista en la mencionada Disposición adicional primera, segundo apartado, implica la competencia de las autoridades garantes del derecho de acceso a la información para conocer de las reclamaciones que se susciten respecto de resoluciones dictadas en materia de derecho de acceso a la información que cuentan con un régimen jurídico específico (sea este sustantivo, sea procedimental, o ambas vertientes).

Sobre este particular, se señala en la citada STS de 10 de marzo de 2022 —en aquel caso, en materia de acceso a la información por parte de miembros de las corporaciones locales— que:

*« (...) a efectos de lo establecido en la citada disposición adicional primera.2 de la Ley 19/2013 significa que dicho régimen específico habrá de ser aplicado con carácter preferente a la regulación de la Ley de Transparencia, siendo esta de aplicación supletoria.*

*(...) debe aceptarse sin dificultad que, en efecto, esos preceptos de la normativa de régimen local albergan una regulación pormenorizada del derecho de acceso a la información en dicho ámbito, tanto en la vertiendo sustantiva como en la procedimental. Por ello, la cuestión a dilucidar es otra y consiste en determinar si la existencia de esa regulación específica en la normativa sobre el régimen local excluye la aplicación de la Ley 19/2013, de Transparencia y Buen Gobierno; y, más en concreto, si debe considerarse excluida la posibilidad de que contra la resolución que dicte el correspondiente órgano de la Administración Local -en este caso, la Diputación Provincial de Girona- cabe interponer la reclamación que se regula en los artículos 24 de la Ley estatal 19/2013 y 39 y siguientes de la Ley catalana 19/2014.*

*Establecido lo anterior, debemos recordar que, conforme a lo previsto en la disposición adicional primera.2 de la Ley 19/2013, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información "se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio". Pues bien, el alcance que atribuye a esta expresión la jurisprudencia de esta Sala, que antes hemos reseñado, lleva a concluir que el hecho de que en la normativa de régimen local exista una regulación específica, en el plano sustantivo y procedimental, del derecho de acceso a la información por parte de los miembros de la Corporación en modo alguno excluye que, con independencia de que se haga uso, o no, del recurso potestativo de reposición, contra la resolución que deniegue en todo o en parte el acceso a la información el interesado pueda formular la reclamación que se regula en el artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (y, en el caso de Cataluña, en los artículos 39 y siguientes de la ley autonómica 19/2014, de 29 de diciembre).*

*(...) esta viabilidad de la reclamación prevista en el artículo 24 de la Ley 19/2013 no es fruto de ninguna técnica de "espiguelo" normativo sino consecuencia directa de las previsiones de la propia Ley de Transparencia y Buen Gobierno, en la que, como hemos visto, se contempla su aplicación supletoria incluso en aquellos ámbitos en los que existe una regulación específica en materia de acceso a la información, y, de otra parte, se establece que la reclamación prevista en la normativa sobre transparencia y buen gobierno sustituye al recurso de alzada allí donde estuviese previsto (lo que no es el caso del ámbito local al que se refiere la presente controversia), dejando en cambio a salvo la posible coexistencia de dicha reclamación con el recurso potestativo de reposición.»*

De ahí, que este Consejo, como órgano garante del ejercicio de derecho constitucional de acceso a la información pública es competente para conocer de esta reclamación, sin perjuicio de aplicar el régimen jurídico específico de la regulación del derecho de acceso previsto en la LPHE y aquellas previsiones de la LTAIBG que sean aplicables supletoriamente.

En definitiva, lo razonado en los precedentes fundamentos jurídicos lleva a concluir que en materia de acceso a la información integrada en archivos militares existe un régimen jurídico específico establecido en la LPHE (desarrollada y complementada por los Reales Decretos 1078/2011 y 2598/1998) que resulta de aplicación preferente a la LTAIBG que será de aplicación supletoria en todo lo demás. La aplicación de esta cláusula de supletoriedad en el sentido atribuido por el Tribunal Supremo determina que este Consejo es competente para conocer de la presente reclamación en la medida en que la previsión reglamentaria de la posible interposición de recursos administrativos o contencioso-administrativos frente a las resoluciones dictadas en materia de acceso a la información contenida en archivos no excluye la posibilidad de interponer la reclamación prevista en el artículo 24 LTAIBG tal como ha señalado la jurisprudencia antes reseñada.

7. Sentado lo anterior, y por lo que respecta al fondo de la cuestión, resulta evidente que la resolución de inadmisión de la que trae causa esta reclamación se limita a afirmar que la información se encuentra en los archivos militares y que existe un régimen específico que desplaza lo dispuesto en la LTAIBG, sin fundamentar la denegación a proporcionar el acceso solicitado en alguno de los límites que prevé la LPHE y desarrollan los reglamentos citados — como pueda ser el carácter reservado de la información o la afectación a los derechos fundamentales a la intimidad o a la protección de datos de carácter personal de terceras personas—.

La resolución tampoco indica el supuesto canal específico que debería haber seguido el reclamante. Es cierto que el artículo 24 del Real Decreto 1078/2011 prevé que la solicitud de acceso a los documentos conservados en los archivos debe dirigirse al responsable del archivo que los custodia en modelo normalizado. En este caso, el reclamante ha puesto de manifiesto que la solicitud se envió al Ministerio de Defensa (por entender que recibió en su día copia de tal informe) sin que este extremo haya sido rebatido por la Administración. Por tanto, de considerar que, en su caso, la solicitud debía formalizarse directamente ante el órgano que ejerza la Dirección del Sistema Archivístico para la Defensa o ante el director del archivo militar de que se trate, debió aplicar (supletoriamente) lo dispuesto en el artículo 19.1 LTAIBG y remitir la información al órgano competente para resolver, pero no declarar la inadmisión de la solicitud.

Debe insistirse en que la existencia de un régimen jurídico específico del derecho de acceso resulta relevante desde la perspectiva de la *aplicación preferente* de las previsiones sustantivas o procedimentales que se incluyan en tal régimen específico, manteniendo la aplicación supletoria de la ley de transparencia, pero no puede constituir el fundamento de una denegación o declaración de inadmisión de una solicitud de información. En efecto, la Disposición adicional primera de la LTAIBG no contempla una causa de inadmisión de

solicitudes de información o un límite al ejercicio del derecho, sino una regla de relación entre normas especiales y norma básica (previendo la aplicación supletoria esta última en lo no regulado por aquéllas).

8. En conclusión, con arreglo a lo razonado en los precedentes fundamentos jurídicos, procede la estimación de la presente reclamación al no resultar procedente su inadmisión en la medida en que no se fundamenta en ninguna de las restricciones previstas en la Ley de Patrimonio Histórico Español (de aplicación preferente) o en alguno de los límites previstos en la LTAIGB.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

**PRIMERO: ESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución del MINISTERIO DE DEFENSA de 10 de febrero de 2022.

**SEGUNDO: INSTAR** al MINISTERIO DE DEFENSA a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información:

- *Informe emitido el 9 de enero de 2006 por el General Jefe del Estado Mayor de la Defensa, Don Félix Sanz Roldán, titulado: INFORME SOBRE LOS ACONTECIMIENTOS DE LA PASCUA MILITAR, EN SEVILLA.*

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

De acuerdo con el [artículo 23.1<sup>6</sup>](#), 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<sup>7</sup>](#), de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso Contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, ante los Juzgados Centrales de lo

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

<sup>7</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>



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](#)<sup>8</sup>.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

---

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