



Resolución 833/2021

S/REF: 001-060071

N/REF: R/0833/2021; 100-005860

Fecha: La de la firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio del Interior

Información solicitada: Exportaciones e importaciones de armas y explosivos

Sentido de la resolución: Desestimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó el 23 de agosto de 2021 al MINISTERIO DEL INTERIOR, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)¹ (en adelante LTAIBG), la siguiente información:

- Solicito conocer el desglose de todas y cada una de las exportaciones de armas y explosivos aprobadas por la comisión desde el 1 de enero de 2019 hasta la actualidad. Solicito que para cada solicitud de exportación se me indique si la realizó una persona física o jurídica (y el nombre en caso de ser una jurídica), en qué fecha, qué tipo de armas o explosivos solicitó exportar y qué cantidad, a dónde y si finalmente la solicitud fue aprobada o denegada. En caso de las solicitudes denegadas solicito que se me indiquen los motivos.

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

- Solicito conocer el desglose de todas y cada una de las importaciones de armas y explosivos aprobadas por la comisión desde el 1 de enero de 2019 hasta la actualidad. Solicito que para cada solicitud de importación se me indique si la realizó una persona física o jurídica (y el nombre en caso de ser una jurídica), en qué fecha, qué tipo de armas o explosivos solicito importar y qué cantidad, desde dónde y si finalmente la solicitud fue aprobada o denegada. En caso de las solicitudes denegadas solicito que se me indiquen los motivos.

2. Mediante Resolución de 15 de septiembre de 2021, el MINISTERIO DEL INTERIOR contestó al solicitante lo siguiente:

Una vez analizada la solicitud de información planteada y ponderada la respuesta, esta Unidad resuelve denegar el acceso a la información solicitada al amparo del artículo 18.1e) de la LTAIBG, según el cual “Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley.”

En este sentido conviene traer a colación que el Consejo de Transparencia, en su criterio interpretativo CI/003/2016, subraya que una solicitud puede entenderse abusiva cuando, de ser atendida, requiriera un tratamiento que obligara a paralizar el resto de la gestión de los sujetos responsables de suministrar la información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tienen encomendado.

A continuación se demostrará, con todas las argumentaciones cuantitativas y cualitativas posibles, que atender el requerimiento planteado conllevaría no solo recopilar sino, en mayor medida, reelaborar todo un ingente volumen de información, lo cual ineludiblemente ocasionaría la paralización de la secretaría de la CIPAE, órgano que tiene facultades, entre otras, de informe preceptivo y vinculante, como veremos, que no pueden verse paralizadas por el daño que ocasionarían a los sectores económicos relacionados con las armas, los explosivos, la cartuchería y los artículos pirotécnicos.

Al respecto de las funciones de la CIPAE en relación con la información solicitada, tal y como dispone el artículo 2 de la Orden PRE/631/2002, de 15 de marzo, por la que se regula la composición y funciones de aquella, entre las mismas ostenta la facultad para conocer de cuantas actividades se refieren a fabricación, circulación, comercio, tenencia y uso de toda clase de armas y sustancias explosivas, custodia y seguridad de depósitos, expendedurías y polvorines, transporte, seguridad en materia de armas y, en general, de todas aquellas cuya intervención no esté reservada al Ministerio de Defensa.

En el ámbito de las armas, y en primer término, es preciso aclarar que, conforme al Reglamento de Armas, aprobado por el Real Decreto 137/1993, de 29 de enero, la exportación de las armas incluidas en su ámbito de aplicación no precisa informe de la CIPAE.

Respecto de la importación de armas, si bien la petición de que se trata utiliza expresamente tal término (importación), pudiera referirse a la entrada de armas en España, respecto de la cual el aludido Reglamento regula la importación de armas (desde países no miembros de la Unión Europea) y la transferencia (en el ámbito de la Unión Europea). En virtud del artículo 65 de dicho Reglamento, es la importación de las armas clasificadas en las categorías 1.ª, 2.ª y 3.ª de su artículo 3, y sus componentes esenciales, la operación que requiere informe de CIPAE (su autorización precisa de previo procedimiento administrativo e informe favorable –es decir, preceptivo y vinculante- de la CIPAE).

Por lo que se refiere a los explosivos, a tenor del Reglamento de Explosivos, aprobado por el Real Decreto 130/2017, de 24 de febrero, la exportación de dicha materia tampoco requiere informe de la CIPAE.

En virtud de los artículos 129 y 144 de tal Reglamento, la importación (como se ha dicho, desde países no miembros de la Unión Europea) y la transferencia (en el ámbito de la Unión Europea) de dicha materia reglamentada a España requieren permiso previo y autorización, respectivamente, una vez se cuenta con informe favorable –es decir, preceptivo y vinculante- de la CIPAE en ambos casos.

Continuando en el ámbito de los explosivos, y si bien la petición de que se trata no hace referencia expresamente a artículos pirotécnicos y cartuchería, materias reglamentadas que no constituyen explosivos en sentido estricto, en su composición sí se hallan sustancias explosivas. Cabe significar a tal respecto que, hasta la entrada en vigor del Reglamento de artículos pirotécnicos y cartuchería, aprobado por el Real Decreto 563/2010, de 7 de mayo, su exportación y entrada en España se encontraba regulada en el Reglamento de Explosivos, aprobado por el Real Decreto 230/1998, de 16 de febrero, y tal regulación separada se llevó a efecto por el hecho de que los requerimientos técnicos en el ámbito de la seguridad de los diferentes tipos de estas materias reglamentadas (explosivos de uso civil, por un lado, y artículos pirotécnicos y cartuchería, por otro) no tienen el mismo grado de complejidad y exigencia. Actualmente, dichas materias se contemplan en el Reglamento de artículos pirotécnicos y cartuchería, aprobado por el Real Decreto 989/2015, de 30 de octubre. Su exportación no precisa de informe de la CIPAE y su importación y transferencia viene siendo informada por tal Comisión a tenor de los artículos 147 (importación de

artículos pirotécnicos y cartuchería) y 162 (transferencia de artículos pirotécnicos) de este último Reglamento.

En cumplimiento de todo lo anterior, la CIPAE viene informando un elevado número de solicitudes de importación de las aludidas armas, así como las relativas a la entrada (importación y transferencia) en España de explosivos, cartuchería y artículos pirotécnicos

A modo ilustrativo, a lo largo del año 2019 fueron informadas un total de 220 solicitudes de importación de armas, 243 solicitudes de entrada de explosivos y 367 solicitudes de entrada de artículos pirotécnicos y cartuchería.

Dado el elevado número de las solicitudes en cuestión que vienen siendo informadas por la CIPAE, no solo en el año 2019, sino desde el 1 de enero de dicho año hasta la actualidad (como pide el requerimiento), identificar si el solicitante es una persona física o jurídica (con la denominación, en caso de tratarse de persona jurídica), la fecha de la solicitud, el tipo y la cantidad de armas o explosivos, el origen y el sentido del informe (indicando los motivos en caso de ser desfavorable), supone una elevadísima carga de trabajo.

Téngase en cuenta que, simplemente a efectos de identificar el tipo de arma o explosivo objeto de solicitud, de un primer vistazo se detectan solicitudes de importación de armas que contienen hasta 9 modelos distintos, y solicitudes de entrada de artículos pirotécnicos que reseñan hasta 195 tipos diferentes de dicha materia .

Por otro lado, sin llevar a cabo la señalada determinación de datos (distinción entre persona física o jurídica, fecha de la solicitud, tipo y cantidad de armas o explosivos, origen y sentido del informe -incluidos los motivos en caso de informe desfavorable-), dichas tareas conllevan, en cualquier caso, la anonimización de las solicitudes efectuadas por particulares.

En consecuencia, a partir de las cifras aportadas para el año 2019, es relativamente fácil concluir que, si han de analizarse las solicitudes presentadas en los años 2020 y 2021 también, habrían de multiplicarse por tres aquellas cifras para conocer exactamente el volumen de solicitudes a analizar (unas 600 solicitudes de importación de armas, unas 750 solicitudes de entrada de explosivos y unas 1000 relativas a la entrada de artículos pirotécnicos y cartuchería).

Una vez identificadas, ha de reiterarse que hay solicitudes que abarcan un gran número de armas, explosivos, cartuchería y artificios pirotécnicos, a partir de los diferentes fabricantes y modelos (esto es lo habitual). Lo extraño es que una solicitud se refiera únicamente a una determinada marca y modelo (se recuerda el ejemplo anterior de una solicitud de

importación de armas que abarca 9 modelos diferentes, y una de entrada de artículos pirotécnicos que ha llegado a 195 tipos diferentes).

A partir de este momento sería necesario analizar una por una las aproximadamente 2300 solicitudes presentadas para anonimizarlas, determinar si la presentó una persona física o jurídica, la fecha de la solicitud, el tipo y la cantidad de armas o explosivos, el origen y el sentido del informe -incluidos los motivos en caso de informe desfavorable-. Si a esas 2300 solicitudes añadimos, como ya se ha reiterado, que es muy raro que solo contemplen una marca y modelo, es fácil concluir que este trabajo paralizaría la secretaría de la CIPAE y obligaría a constituir un equipo de apoyo en la Vicesecretaría General Técnica por un período de tiempo indeterminado.

Por último, ha de recordarse que la secretaría de la CIPAE es un órgano unipersonal y que, además, realiza otras tareas. Adicionalmente, el órgano en que se encuadra, la mencionada Vicesecretaría General Técnica, tiene importantes carencias en materia de personal que harían imposible formar el aludido equipo de apoyo, so capa de faltar a obligaciones tan relevantes como la preparación del Consejo de Ministros y de la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios o la promoción normativa en las materias de todo el Departamento, entre otras.

3. Disconforme con la respuesta recibida, mediante escrito registrado el 1 de octubre de 2021, interpuso una reclamación en aplicación del [artículo 24²](#) de la LTAIBG ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) con el siguiente contenido:

(...)

La secretaría explica que recopilar y entregar todos los datos solicitados supondría la paralización de la unidad por falta de recursos. Hay que tener en cuenta que, como deja claro el Consejo en la resolución R-0394-2018, “el volumen de la información y la falta de medios no operan en la LTAIBG como causa de inadmisión de la solicitud ni como límite al derecho de acceso”.

La solicitud entronca claramente con el espíritu de la LTAIBG y con la finalidad de la ley. Conocer los datos solicitados permitiría ver cómo ha actuado la Comisión Interministerial Permanente de Armas y Explosivos y, por lo tanto, serviría para someter a escrutinio la acción de los responsables públicos, conocer cómo se toman las decisiones públicas y conocer bajo qué criterios actúan las instituciones públicas.

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

La solicitud no puede, por ello, considerarse abusiva. Interior menciona que el criterio interpretativo del Consejo entiende que solicitudes que hagan paralizar una unidad pueden ser abusivas. Pero omite que el propio Consejo en ese criterio deja claro que “en el caso de la solicitud abusiva, ésta debe no solo ser cualitativamente abusiva sino además no estar justificada con la finalidad de la Ley”. Supuesto que no se cumple en este caso. Conocer los datos solicitados permitiría de forma clara saber cómo ha actuado la Comisión Interministerial Permanente de Armas y Explosivos, una institución pública perteneciente a la administración.

Otro asunto que hay que tener en cuenta es que Interior no argumenta por qué no disponen ya de estos datos que se les han solicitado. En la página 151 del registro de actividades de tratamiento de datos personales del Ministerio del Interior, <https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:b3eb17bc-b1a7-4092-9c99-f11f62d868ae/20210915%20Registro%20de%20Actividades%20de%20Tratamiento%20del%20Ministerio%20del%20Interior.pdf>, se puede ver como disponen de este archivo, donde recogen las personas que solicitan la importación o exportación de armas y/o explosivos y que recogen datos, como “Nombre y apellidos; DNI/NIF/Documento identificativo; firma; domicilio. Otros datos: los recogidos en la solicitud”. Por lo tanto, sí tienen todos los datos que se recogen en estas solicitudes de importación o exportación de armas. No habría problema, por lo tanto, en entregar lo solicitado. Además, Interior podría decir que es que los datos de la solicitud se mantienen en PDF's o no informatizados. Pero en el propio registro de actividades de tratamiento también se aclara que “Los expedientes se guardan en papel y en archivos informáticos a los que se accede con usuario y clave, restringido a la unidad. Custodia en despacho en Amador de los Ríos, 7”. Por lo tanto, los expedientes están informatizados e Interior dispone de toda la información que se le ha solicitado.

4. Con fecha 1 de octubre de 2021, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la reclamación al MINISTERIO DEL INTERIOR, al objeto de que formularan las alegaciones que se considerasen oportunas. El 15 de octubre de 2021 se recibió escrito con el siguiente contenido:

(...)

Teniendo en cuenta lo expuesto, la solicitud del interesado puede entenderse abusiva por cuanto que, de ser atendida, requiere un tratamiento que “obliga a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tienen encomendado, y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos”.

2. No obstante lo anterior, cabría denegar el acceso a la información solicitada al amparo de los artículos 14.1d) y 18.1b) de la LTAIBG, sobre la base de la siguiente argumentación:

(...)

Al respecto de lo anterior, de conformidad con la citada Orden PRE/631/2002, de 15 de marzo, la CIPAE constituye un órgano colegiado consultivo de carácter permanente de la Administración General del Estado (AGE), dependiente de este Ministerio y adscrito a esta Secretaría General Técnica.

Tal y como dispone dicha Orden, la CIPAE ostenta la “facultad para conocer de cuantas actividades se refieren a fabricación, circulación, comercio, tenencia y uso de toda clase de armas y sustancias explosivas, custodia y seguridad de depósitos, expendedorías y polvorines”.

En el marco de esta función, la normativa sobre las aludidas materias reglamentadas ha establecido, como preceptivos y vinculantes, los señalados informes de la CIPAE en cuanto a la importación de las armas clasificadas en las categorías 1.ª, 2.ª y 3.ª de su artículo 3, y sus componentes esenciales se ha establecido (artículo 65 del Reglamento de Armas), en la importación y transferencia de explosivos (artículos 129 y 144 del Reglamento de Explosivos), en la importación de artículos pirotécnicos y cartuchería (artículo 147 del Reglamento de artículos pirotécnicos y cartuchería) y en la transferencia de artículos pirotécnicos (artículo 162 de tal Reglamento).

En el ámbito de las armas y tal y como prevé la aludida normativa, el informe de la CIPAE viene solicitado por la Secretaría de Estado de Comercio (Ministerio de Industria, Comercio y Turismo), y los informes relativos a la importación y transferencia de las restantes materias, se solicitan por la Dirección General de la Guardia Civil.

Por tanto, dichos informes, evacuados en el procedimiento de autorización de las aludidas materias reglamentadas, constituyen los referidos en el artículo 18.1b) de la LTAIBG, versando la solicitud del interesado sobre la información a que se refiere tal precepto.

2.2. El artículo 14.1d) de la LTAIBG dispone que “El derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para la seguridad pública”.

(...)

En virtud del artículo 149.1.26ª de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de régimen de producción, comercio, tenencia y uso de armas y explosivos, el artículo 28 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la

Seguridad Ciudadana, otorga al Gobierno la regulación de los requisitos y condiciones de fabricación, reparación, circulación, almacenamiento, comercio, adquisición, enajenación, tenencia y utilización de armas, sus imitaciones, reproducciones y piezas fundamentales, así como la adopción de las medidas de control necesarias para el cumplimiento de tales requisitos y condiciones. Asimismo, su artículo 29 establece que el Gobierno regulará las medidas de control necesarias sobre las aludidas materias.

(...) Reglamento regula los requisitos y condiciones de la fabricación y reparación de armas, sus imitaciones y réplicas, y de sus piezas fundamentales, así como todo lo concerniente a su circulación, almacenamiento y comercio, su adquisición y enajenación, su tenencia y utilización, determinando las medidas de control necesarias para el cumplimiento de tales requisitos y condiciones, con objeto de salvaguardar la seguridad pública.

Por su parte, el Reglamento de Explosivos que, en lo que se refiere a los aspectos de seguridad ciudadana en él contemplados, fue aprobado en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 28 y 29 y demás preceptos concordantes de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, tiene por objeto establecer la regulación de los explosivos en los aspectos relativos a la seguridad ciudadana en la fabricación, almacenamiento, distribución, comercio, transporte, medidas de seguridad, adquisición, tenencia y uso de los explosivos con fines civiles, en el marco de los citados preceptos.

Por su parte y al igual que los anteriores Reglamentos, en lo relativo a los aspectos de seguridad ciudadana, el Reglamento de artículos pirotécnicos y cartuchería tiene por objeto establecer la regulación de los artículos pirotécnicos y la cartuchería, en el marco de los susodichos artículos 28 y 29 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo.

(...)

La labor llevada a cabo por la CIPAE en la emisión de los informes de que se trata, se incardina en el marco de la mencionada seguridad pública.

Resulta claro que poner en conocimiento de particulares, los datos a que se refiere el Sr. XXXXXXXXX (tipo y cantidad de armas o explosivos objeto de importación, origen y sentido del informe -incluidos los motivos en caso de informe desfavorable), tiene unas implicaciones directas en la seguridad ciudadana.»

5. El 22 de octubre de 2021, en aplicación del [art. 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre](#)³, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes. El 5 de noviembre de 2021, se recibió escrito con el siguiente contenido:

Me reafirmo en todo lo expresado en mi reclamación y solicito que se siga adelante con el presente expediente y se tenga en cuenta lo dicho.

Aclarar también que en el caso de que la administración no disponga de los datos en el formato solicitado, puede entregar la información en el formato en el que obre en su poder. Por lo tanto, si no tienen la base de datos (aunque en el registro de actividades como he dicho sí que notifican que disponen de ella), pueden facilitar la copia de los archivos en pdf o lo que sea previa anonimización. En ese caso no habría ninguna reelaboración.

Del mismo modo, los datos de importación y exportación de armas en ningún caso pueden considerarse información auxiliar. Se trata de información de indudable interés y carácter público. Por el mismo motivo, no aplica el límite de seguridad que han alegado. Puede afectar a la seguridad que haya mucha gente que haya importado armas hacia España, pero conocer cuántas y qué armas son no afecta a la seguridad. De hecho, es necesaria esa rendición de cuentas precisamente debido a que el Estado debe preservar la seguridad del país.

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](#)⁴, el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG](#)⁵ se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG, en su [artículo 12](#)⁶, reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal según dispone su artículo 13 "los contenidos o

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20181206&tn=1#a82>

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

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

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

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 que acota su alcance exigiendo la concurrencia de dos requisitos vinculados con 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, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se solicita información sobre exportaciones e importaciones de armas y explosivos aprobadas por la Comisión Interministerial Permanente de Armas y Explosivos con el grado de detalle señalado.

El Ministerio requerido ha inadmitido la solicitud al considerar de aplicación la causa prevista en el artículo 18.1 e) de la LTAIBG. Considera la Administración que *atender el requerimiento planteado conllevaría no solo recopilar sino, en mayor medida, reelaborar todo un ingente volumen de información, lo cual ineludiblemente ocasionaría la paralización de la secretaría de la CIPAE, órgano que tiene facultades, entre otras, de informe preceptivo y vinculante, como veremos, que no pueden verse paralizadas por el daño que ocasionarían a los sectores económicos relacionados con las armas, los explosivos, la cartuchería y los artículos pirotécnicos.*

4. En relación con la aplicación de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1. e) resulta obligado comenzar recordando la Sentencia del Tribunal Supremo 3530/2017, de 16 de octubre de 2017 (ECLI: ES: TS: 2017: 3530), en la que el Alto Tribunal ya establece con claridad cuál ha de ser el punto de partida a la hora de interpretar lo dispuesto en el artículo 18 de la LTAIBG:

"Cualquier pronunciamiento sobre las "causas de inadmisión" que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y, en particular, sobre la prevista en el

apartado 1 c) de dicho artículo (que se refiere a solicitudes "relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración") debe tomar como premisa la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley 19/2013."

Y, en esa misma Sentencia, concluye sentando la siguiente doctrina en interés casacional:

"La formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información.

Por ello, la causa de inadmisión de las solicitudes de información que se contempla en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, no opera cuando quien invoca tal causa de inadmisión no justifique de manera clara y suficiente que resulte necesario ese tratamiento previo o reelaboración de la información."

Doctrina que nuestro Alto Tribunal complementó más recientemente en la Sentencia nº 748/2020, de 11 de junio de 2020, recaída en el recurso de casación nº 577/2019 con la siguiente afirmación *"la aplicación de los límites al acceso a la información requiere su justificación expresa y detallada que permita controlar la veracidad y proporcionalidad de la restricción establecida"*.

5. En segundo lugar, con relación al artículo 18.1.e) LTAIBG debe traerse a colación que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en virtud de las funciones reconocidas por el artículo 38.2 a) de la LTAIBG, elaboró el Criterio Interpretativo nº 3/2016. De 14 de julio, que delimita el alcance del concepto de solicitud de información que tenga carácter abusivo, en los siguientes términos:

Respecto del carácter abusivo de la petición de información.

El artículo 18.1. e) de la LTAIBG asocia el carácter abusivo de la solicitud a la condición de que la petición "no esté justificada con la finalidad de la Ley".

De este modo hay dos elementos esenciales para la aplicación de esta causa de inadmisión:

A) Que el ejercicio del derecho sea abusivo cualitativamente, no en sentido cuantitativo: el hecho de que una misma persona presente un número determinado de solicitudes no determina necesariamente un ejercicio abusivo del derecho, y

B) Que el ejercicio del derecho pueda considerarse excesivo, es decir, cuando no llegue a conjugarse con la finalidad de la Ley.

Así, una solicitud puede entenderse ABUSIVA cuando se encuentre en alguno de los supuestos o se den alguno de los elementos que se mencionan a continuación:

Con carácter general, en aquellos casos en que pueda considerarse incluida en el concepto de abuso de derecho recogido en el artículo 7.2 del Código Civil y avalado por la jurisprudencia, esto es: "Todo acto u omisión que por la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho".

Cuando, de ser atendida, requiriera un tratamiento que obligara a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tienen encomendado, y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos.

Cuando suponga un riesgo para los derechos de terceros.

Cuando sea contraria a las normas, las costumbres o la buena fe.

Se considerará que la solicitud está JUSTIFICADA CON LA FINALIDAD DE LA LEY cuando se fundamenta en el interés legítimo de:

Someter a escrutinio la acción de los responsables públicos

Conocer cómo se toman las decisiones públicas

Conocer cómo se manejan los fondos públicos

Conocer bajo qué criterios actúan las instituciones públicas

Consecuentemente, NO ESTARÁ JUSTIFICADA CON LA FINALIDAD DE LA LEY cuando:

No pueda ser reconducida a ninguna de las finalidades señaladas con anterioridad y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos.

Cuando tenga por finalidad patente y manifiesta obtener información que carezca de la consideración de información pública de acuerdo con la definición del artículo 13 de la LTAIBG.

Cuando tenga como objeto o posible consecuencia la comisión de un ilícito civil o penal o una falta administrativa.

6. Teniendo en cuenta lo anterior, hay que señalar que, como hemos manifestado en reiteradas ocasiones y ha sido corroborado por la jurisprudencia del Tribunal Supremo –entre otras, Sentencia de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017- los límites y las causas de inadmisión previstos en la LTAIBG son limitaciones de un derecho y, en cuanto tales, se han de interpretar restrictivamente y justificar razonadamente su aplicación.

En el presente supuesto, el Ministerio, tal y como se recoge en los antecedentes, ha justificado de manera pormenorizada el volumen de la información sobre la que se requiere el desglose. Recordemos que, entre otras cuestiones, el Ministerio ha confirmado los siguientes extremos:

- Que a lo largo del año 2019 fueron informadas un total de 220 solicitudes de importación de armas, 243 solicitudes de entrada de explosivos y 367 solicitudes de entrada de artículos pirotécnicos y cartuchería.
- Que el elevado número de las solicitudes en cuestión que vienen siendo informadas por la CIPAE, no es solo en el año 2019, sino desde el 1 de enero de dicho año hasta la actualidad.
- Que se requiere identificar si el solicitante es una persona física o jurídica (con la denominación, en caso de tratarse de persona jurídica), la fecha de la solicitud, el tipo y la cantidad de armas o explosivos, el origen y el sentido del informe (indicando los motivos en caso de ser desfavorable).
- Que la mayor parte de solicitudes abarcan un gran número de armas, explosivos, cartuchería y artificios pirotécnicos, se suelen detectar solicitudes de importación de armas que contienen hasta 9 modelos distintos, y solicitudes de entrada de artículos pirotécnicos que reseñan hasta 195 tipos diferentes de dicha materia.
- Que a partir de las cifras aportadas para el año 2019, es relativamente fácil concluir que, si han de analizarse las solicitudes presentadas en los años 2020 y 2021 también, habrían de multiplicarse por tres aquellas cifras para conocer exactamente el volumen de solicitudes a analizar.

A la vista de lo expuesto, a juicio de este Consejo de Transparencia, es razonable concluir que facilitar la información requerida con el nivel de desglose y detalle solicitado obligaría a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tienen encomendado. De este modo, en el caso que ahora nos ocupa, ambos criterios operan como presupuestos para considerar de aplicación la causa de inadmisión invocada.

7. Sin perjuicio de lo expuesto hasta ahora, del tenor literal de la resolución impugnada, así como de las alegaciones trasladadas por la Administración, se deduce la invocación implícita de la causa de inadmisión contemplada en el artículo 18.1.c) LTAIBG referente a información para la que se precisa realizar una labor de “reelaboración”.

El Tribunal Supremo ha sentado una doctrina ciertamente consolidada sobre el alcance de la noción de “reelaboración” –entre otras, en las SSTS 810/2020, de 3 de marzo, (ECLI: ES: TS: 2020: 810) y 1256/2021, de 25 de marzo (ECLI: ES: TS: 2021: 1256)-, jurisprudencia que ha sido recientemente acogida y particularizada por la Audiencia Nacional en su Sentencia 359/2022, de 31 de enero (ECLI: ES: AN: 2022: 359), en cuyo fundamento de derecho tercero razona en los siguientes términos sobre el sentido del concepto de reelaboración:

«Cuando el artículo 18.1 c) de la Ley de Transparencia habla de que se inadmitirán las solicitudes “relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración”, no puede abarcarse los supuestos en los que la información se contenga en expedientes administrativos concretados por el solicitante, pues esto colisiona con el derecho al acceso a la información pública, archivos y registros reconocido en el artículo 13 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, de tal manera que si toda petición que conllevara extraer información de un expediente identificado que no esté ordenada fuera rechazada, el derecho a la información quedaría gravemente constreñido.

Debe entenderse por acción previa de reelaboración la que exigen aquellas peticiones de información que cargan sobre el órgano administrativo la iniciativa de la búsqueda de datos que se encuentran dispersos en una pluralidad indeterminada de registros o archivos, cualquiera que sea su soporte, exigiendo el análisis de la información obtenida y su ordenación. Esta labor de relacionar datos que obren en poder de la administración, pero en expedientes indeterminados y sin un previo tratamiento, cuando su recopilación no haya sido emprendida por ningún órgano administrativo por iniciativa propia y en cumplimiento de las funciones que tiene encomendadas, no está amparada por el derecho a la información ni

tienen los ciudadanos título para promoverla, salvo que expresamente se contemple en el ordenamiento jurídico».

Sentado lo anterior, en primer término, se ha de señalar que, en contra de lo que parece entender el reclamante, la existencia en el Registro de Actividades de Tratamiento publicado en la página web del Ministerio de una entrada relativa a personas que solicitan la importación o exportación de armas y/o explosivos no significa que se disponga de una base de datos con ese contenido, sino que se lleva a cabo una actividad que comporta un tratamiento de los datos de carácter personal que se mencionan, con las finalidades y características que allí se consignan y, por lo tanto, ha de constar en el mencionado Registro para dar cumplimiento a lo exigido por el artículo 30 del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos) y por el artículo 31 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, cuya publicidad viene exigida asimismo por el artículo 6 bis de la LTAIBG.

En segundo lugar, se constata que para facilitar la información con el nivel de detalle requerido (si es persona física o jurídica -nombre en este caso-, fecha, tipo de armas o explosivos, cantidad, a dónde y desde dónde, si fue aprobada o denegada (motivos en este caso)- habría que consultar cada expediente de importación y exportación de armas y explosivos, haciendo uso de diversas fuentes de información y elaborarse expresamente un informe para dar una respuesta, extraer de cada uno los datos solicitados, mediante una compleja labor consistente en recabar, primero; ordenar y separar, después, sistematizar, y luego, divulgar tal información.

Asimismo, cabe señalar, tal y como pone de manifiesto el Ministerio, que a pesar de que el Criterio Interpretativo de este Consejo determine que no estaríamos ante un supuesto de reelaboración en el caso de información cuyo “volumen o complejidad” haga necesario un proceso específico de trabajo o de manipulación para suministrarla al solicitante, cabe recordar que el Criterio aludido también señala que sí puede tenerse en cuenta el elevado volumen de la información objeto de solicitud cuando ello suponga que, atendiendo también al alcance y objeto concreto de lo solicitado, así como los medios disponibles, se incurra en algunas de las circunstancias o supuestos que, a juicio de este Consejo de Transparencia, impliquen que estemos ante un supuesto de reelaboración.

Al respecto, hay que reiterar que el Ministerio ha calculado solo en relación con las importaciones que en 2019 fueron informadas un total de 220 solicitudes de importación de armas, 243 solicitudes de entrada de explosivos y 367 solicitudes de entrada de artículos pirotécnicos y cartuchería. Faltando los datos concretos de los ejercicios 2020 y 2021 y los expedientes de exportación de armas y explosivos. Por lo que, entendemos que en el presente supuesto sí ha de tenerse en cuenta el elevado número de expedientes de concesión de recompensas.

Por tanto, de acuerdo con los argumentos expuestos en los apartados precedentes, debe desestimarse la presente reclamación, sin que se considere necesario entrar a valorar el resto de alegaciones.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED] frente al MINISTERIO DEL INTERIOR.

De acuerdo con el [artículo 23, número 1⁷](#), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, la Reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre⁸](#), de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer Recurso Contencioso-Administrativo, en el plazo de dos meses, 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-Administrativa⁹](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

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

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

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>