

# EL SECRETO OFICIAL EN LAS VENTAS DE ARMAS. UN SUPUESTO DE APLICACION ILEGAL DE LA LEY SOBRE SECRETOS OFICIALES

## (Las razones por las que los datos de las exportaciones de armas deben hacerse públicos)

Por

EDUARDO MELERO ALONSO  
Universidad Autónoma de Madrid

**SUMARIO:** 1. RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS VENTAS DE ARMAS: A) *La política española de exportación de armas.* B) *Armas y material de doble uso.* C) *Necesidad de autorización administrativa para exportar armas y material de doble uso.* D) *Órgano competente para otorgar las autorizaciones.* E) *El Código de Conducta de la Unión Europea.* F) *Restricciones a las autorizaciones.* G) *Medidas de control.* H) *Régimen penal y sancionador.* I) *Conclusiones generales sobre la regulación de las ventas de armas.*—2. LAS VENTAS DE ARMAS Y LA LEY SOBRE SECRETOS OFICIALES: A) *Clasificación de las ventas de armas.* B) *El acto de clasificación: ¿acto político o acto administrativo?: a) Doctrina general. b) La clasificación en particular. c) La potestad clasificatoria en el marco de las competencias sobre defensa. d) Parámetros para el control judicial de los actos de clasificación.* C) *El artículo 37.5.b) de la LRJ-PAC.*—3. ELEMENTOS PARA EL CONTROL DE LA CLASIFICACIÓN DE LAS VENTAS DE ARMAS: A) *Las razones de la clasificación.* B) *El Registro de Armas Convencionales de las Naciones Unidas.* C) *La publicidad de las ventas de armas en los medios de comunicación.*—4. RECAPITULACIÓN Y CONCLUSIONES: LAS RAZONES POR LAS QUE LAS VENTAS DE ARMAS NO PUEDEN SER DECLARADAS LEGALMENTE COMO MATERIA SECRETA.

En España los datos sobre las exportaciones de armas son secretos. Así lo determina un acuerdo del Consejo de Ministros dictado en aplicación de la Ley sobre Secretos Oficiales.

Las operaciones de ventas de armas están sujetas a autorización administrativa. En el presente trabajo se analiza la legislación que regula el comercio de armamento, así como la Ley sobre Secretos Oficiales, con el objeto de determinar qué conexión existe entre el comercio de armas y la seguridad y defensa del Estado. Para ello, también se efectúa un apunte de la dimensión política, y se tienen en cuenta ciertas prácticas administrativas, así como las iniciativas sobre transparencia impulsadas desde la Organización de las Naciones Unidas.

La conclusión a la que se llega es clara. La clasificación de las ventas de armas es un acto ilegal, que no puede tener cobertura en la Ley sobre Secretos Oficiales, ya que el conocimiento de los datos sobre tales exportaciones no supone riesgo alguno para la seguridad y defensa del Estado.

## 1. RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS VENTAS DE ARMAS

### A) *La política española de exportación de armas*

Para comprender el alcance y sentido de la regulación de las ventas de armas hay que encuadrar esta normativa dentro del contexto político en que se desenvuelve.

El sector armamentístico tiene una gran importancia dentro de la industria nacional. Según las estadísticas oficiales, la Junta Interministerial Reguladora del Comercio Exterior de Material de Defensa y de Doble Uso (JIMDDU) autorizó en el período 1993-1995 exportaciones por valor de 159.263 millones de pesetas, contabilizando un total de 1.922 operaciones (1).

En 1972 se creó, previa aprobación del Gobierno, la empresa pública Defensa y Exportación (DEFEX, S.A.), para fomentar la exportación de las empresas de defensa. Su labor principal es representar a las empresas españolas dedicadas a la fabricación de armas y productos para la defensa, con el fin de comercializar sus actividades y facilitar la exportación de sus productos (2).

En 1991, DEFEX amplió sus actividades al sector de Policía y Seguridad. DEFEX tiene oficinas propias en los Estados Unidos (DEFEX-USA, en Washington), Singapur (para el mercado oriental), Bogotá (para el mercado latinoamericano), Lagos (Nigeria) y Abu Dhabi. Además, está presente en 38 países a través de representantes de organizaciones privadas (3).

El Estado español es accionista mayoritario en DEFEX, por medio de sus empresas dependientes del Ministerio de Industria (4). En el Consejo de Administración están representadas las empresas accionistas, públicas y privadas, y los representantes de los Ministerios de Asuntos Exteriores, Defensa, Interior, Industria, Comercio y Turismo, el Instituto Nacional de Industria y la Asociación de Fabricantes de Armamento y Material de Defensa (AFARMADE) (5).

---

(1) Ministerio de Defensa: *Memoria de la V Legislatura (1993-1996)*. Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa, Madrid, 1996, pág. 307.

(2) Hermann RANZINGER: *La transferencia internacional de tecnología: teoría y evidencia. El caso de la industria militar española*. Tesis doctoral. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Madrid, 1985, pág. 485.

(3) Vicenç FISAS: *Las armas de la democracia. Exportaciones españolas de armamento 1980-1988*. Crítica, Barcelona, 1989, pág. 50.

(4) El 51 por 100 del capital corresponde a cinco empresas públicas (con un 10,2 por 100 cada una de ellas): E.N. Bazán, CASA, E.N. óptica (ENOSA), Experiencias Industriales (EISA) y E.N. Santa Bárbara.

El otro 49 por 100 se reparte en partes iguales entre siete empresas privadas: Esperanza y Cía. (ECIA), Explosivos Río Tinto (ERT), Explosivos Alaveses (EXPAL), Plásticos Oramil, Placencia de las Armas (SAPA), Star-Bonifacio Echevarría, e Instalaza. Vicenç FISAS: *Las armas de la democracia...*, ob. cit., pág. 51. Hay que tener en cuenta que la Empresa Nacional Santa Bárbara ha sido privatizada al venderse al grupo estadounidense General Dynamics («El País», 14 de abril del 2000).

(5) *Industrias Españolas de Defensa*. Asociación Española de Fabricantes de Armamento y Material de Defensa (AFARMADE), Madrid, 1993, pág. 17.

Por otra parte, a través de la Directiva 78/1993, de 27 de julio, del Ministro de Defensa, para el «Apoyo a la presencia en el exterior de las empresas de defensa españolas», fue creada la Oficina de Apoyo Exterior. Esta Oficina se halla encuadrada en la Subdirección General de Relaciones Internacionales de la Dirección General de Armamento y Material (6).

La Oficina de Apoyo Exterior tiene como objetivo «favorecer a las empresas españolas de defensa en su esfuerzo exportador, mediante la obtención y difusión de información y selección de países que por sus expectativas pudieran tener interés para aquéllas» (7).

A la Oficina de Apoyo Exterior le corresponde (8):

a) Adquirir información sobre el mercado exterior, especialmente en lo que se refiere a necesidades generales y específicas de las Fuerzas Armadas de otros países, sus prioridades, recursos disponibles, procedimientos de adquisición y normas de contratación, así como difundirla a las empresas del sector a través de la Comisión Asesora de la Defensa sobre Armamento y Material.

b) Dar a conocer en el extranjero la capacidad de la industria nacional, sus posibilidades, proyectos, productos y tecnología.

c) Colaborar en la realización de visitas, demostraciones y, en general, en todas aquellas actividades destinadas a un mayor conocimiento de la industria nacional, proporcionando la información necesaria.

La Oficina no realiza tareas de gestión, limitándose a las tareas de apoyo que tiene encomendadas. De este modo, sus funciones son complementarias a las que desempeña DEFEX.

Ya en 1991 se afirmaba, en un Informe encargado por el Parlamento Europeo, que España practica una política agresiva de exportación de armas (9). Entre 1992 y 1996 las exportaciones subieron un 29 por 100, de 62.000 a 80.000 millones de pesetas, aumento que, en opinión de la AFARMADE, se ha debido a la política de apoyo a la industria (10).

---

(6) Instrucción General 1/1993, de 30 de noviembre, del Secretario de Estado de Defensa. A ella se hace referencia en *Ministerio de Defensa: Memoria de la V Legislatura*, ob. cit., pág. 306.

La *Memoria* menciona (pág. 433) que ni la Directiva ni la Instrucción han sido publicadas. Es injustificable la falta de publicación oficial, ya que no sólo se está creando una unidad administrativa con competencias propias, sino que, además, tales competencias repercuten de manera primordial en el ámbito externo de la Administración.

(7) *Ministerio de Defensa: Memoria de la V Legislatura (1993-1996)*, pág. 306. Puede verse también el artículo *A la búsqueda de mercados*, en la «Revista Española de Defensa», núm. 75 (mayo 1994), págs. 52 y 53.

(8) Juan Luis GALEANO: *Actividades del Ministerio de Defensa en relación con el comercio exterior de Material de Defensa y Productos y Tecnologías de Doble Uso*, «Boletín Económico del ICE», núm. 2409 (del 18 al 24 de abril de 1994), pág. 19.

(9) Jörg HEFFSCHMID y Werner VOSS: *Suministros militares, comercio de armas y reconversión armamentística en la Comunidad Europea. Principios para una gestión coordinada*, Bremen, mayo de 1991. Puede consultarse en *Las industrias de armamento de la CE en transformación*, Documento de trabajo del Parlamento Europeo, Dirección General de Estudios, Serie Política, núm. 19, pág. 42.

(10) «El País-Negocios», 1 de febrero de 1998, pág. 7.

## B) *Armas y material de doble uso*

Antes de abordar la regulación de las operaciones de venta de armas es necesario distinguir dos categorías: material de defensa (MD) y material de doble uso (MDU). El primero tiene un carácter exclusivamente militar, mientras que el material de doble uso puede destinarse tanto a usos civiles como militares (11). Ejemplos de armas son las ametralladoras, los subfusiles, las granadas, los sistemas de puntería, el gas sarín, los buques de guerra o los satélites militares. Entre el material de doble uso se encuentran equipos nucleares, sustancias químicas, microorganismos y toxinas, equipos electrónicos y ordenadores, láseres, sistemas de propulsión y vehículos especiales (12).

(11) La Ley Orgánica 12/1995, de 12 de diciembre, de represión del contrabando, establece en su artículo 1, puntos 8 y 9, las siguientes definiciones:

«8. Material de defensa: el armamento y todos los productos y tecnologías concebidos específicamente o modificados para uso militar como instrumento de fuerza, información o protección en conflictos armados, así como los destinados a la producción, ensayo o utilización de aquéllos y que se encuentren incluidos en el Real Decreto 824/1993, de 28 de mayo, o disposiciones que lo sustituyan.

9. Material de doble uso: los productos y tecnologías de habitual utilización civil que puedan ser aplicados a algunos de los usos enumerados en el apartado anterior y que se encuentren incluidos en el Real Decreto 824/1993, de 28 de mayo, o disposiciones que lo sustituyan.»

El artículo 2.a) del Reglamento (CE) núm. 3381/1994 del Consejo, de 19 de diciembre, define más lacónicamente los productos de doble uso como «cualquier producto que pueda destinarse tanto a usos civiles como militares».

Sobre la importancia del material de doble uso se pronuncia la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 3/1992, de 30 de abril, que establece los supuestos de contrabando en materia de exportación de material de defensa o de doble uso, en estos términos: «el extraordinario avance experimentado por los instrumentos susceptibles de uso bélico ha determinado que el concepto clásico de armas haya quedado desfasado y que, por el contrario, adquieran una importancia trascendental los elementos, tecnologías o partes integrantes de los mismos que, aun no teniendo en sí misma una finalidad destructora, aumentan la capacidad ofensiva o defensiva de un Estado y muchos de los cuales se emplean habitualmente para finalidades civiles».

(12) El material de doble uso se define, además, por unas características especiales. Del Anexo del Reglamento CE 3381/1994 pueden citarse:

- sustancias químicas que puedan utilizarse como precursoras de agentes químicos tóxicos, como el fluoruro de potasio;
- rodamientos de alineación automática revestidos con tejido o cojinetes deslizantes revestidos con tejidos fabricados para su utilización a temperaturas de funcionamiento inferiores a 54 °C bajo cero o superiores a 150 °C;
- cámaras cinematográficas de alta velocidad en las que la película avance continuamente durante toda la filmación y capaces de filmar a velocidades superiores a 13.150 fotogramas por segundo;
- ordenadores digitales que posean un funcionamiento teórico compuesto superior a 260 millones de operaciones teóricas por segundo;
- giroscopios especificados para funcionar a niveles de aceleración lineal superiores a 100g;
- buques con área de flotación pequeña, con un desplazamiento a plena carga superior a 500 toneladas diseñados para una velocidad máxima, a plena carga, superior a 35 nudos con una altura de ola justificativa de 3,25 m (estado de la mar 5).

Las transferencias de ambos tipos de material están ordenadas en el Real Decreto 491/1998, de 27 de marzo, Reglamento del Comercio Exterior de Material de Defensa y de Material de Doble Uso (13). El material de doble uso se rige también por el Reglamento CE núm. 3381/1994 del Consejo (14), que establece un régimen comunitario para el control de las exportaciones de productos de doble uso.

C) *Necesidad de autorización administrativa para exportar armas y material de doble uso*

La regla general es la necesidad de autorización para exportar material de defensa y productos y tecnologías de doble uso. Existen dos tipos de autorizaciones individuales: la Licencia Individual de Exportación/Expedición y la Licencia Global de Exportación/Expedición. En relación con el material de doble uso se recoge también una autorización general, que funciona *ope legis*. Por último, se regula el Acuerdo Previo de Exportación/Expedición.

1) Licencia individual (art. 12 MD, art. 21 MDU).

En este tipo de autorización se permite la exportación de un producto concreto, hasta una cantidad máxima, pudiéndose realizar uno o varios envíos (15). Se determina el destinatario y el país de destino (16). Su plazo de validez es de seis meses, aunque puede otorgarse un plazo mayor a solitud razonada del exportador.

2) Licencia global (art. 13 MD, art. 22 MDU).

Se permite la realización de un número indeterminado de envíos, de los tipos de productos que se determinen, hasta el valor máximo autoriza-

---

(13) «BOE» de 8 de abril (hay una corrección de errores en el «BOE» de 17 de junio). Este Real Decreto ha sido desarrollado por la Orden del Ministro de Economía y Hacienda de 30 de junio de 1998 por la que se regula el procedimiento y tramitación del comercio exterior de material de defensa y de doble uso («BOE» de 9 de julio).

(14) «DOCE», serie L, núm. 367, de 31 de diciembre de 1994. Este Reglamento comenzó a aplicarse el 1 de julio de 1995, en virtud del Reglamento CE núm. 837/95, de 10 de abril («DOCE», serie L, núm. 90, de 21 de abril de 1995).

(15) Hay que interpretar que la fijación del número de envíos no queda en manos del exportador, sino que deberá constar expresamente en la licencia. El texto de los artículos 12 y 21 no dice nada al respecto. Sin embargo, en la Licencia Global se autoriza un número ilimitado de envíos, hasta la cantidad máxima autorizada. Aquí sí queda claro que es el exportador quien decide el número de envíos que realizará. Por otro lado, el artículo 6.1 del Reglamento CE 3381/94 establece la necesidad de una autorización individual *para cada operación de exportación*. Hay que tener en cuenta que la licencia individual se corresponde con esta autorización individual comunitaria (art. 21.1 RD 491/1998).

(16) La Orden del Ministro de Economía y Hacienda de 30 de junio de 1998 ha introducido el requisito de que la operación se realice a través de una aduana especificada (disp. sexta MD, disp. vigésima primera MDU). Este requisito sí aparecía en el texto del anterior Reglamento del Comercio Exterior de Material de Defensa y de Material de Doble Uso (art. 7 RD 824/1993).

do. Los destinatarios y los países de destino pueden ser uno o varios, aunque deberán fijarse expresamente (17). El plazo de validez de la Licencia Global no puede ser superior a seis meses, si se trata de material de defensa (art. 13.1), o un año en caso de productos de doble uso (art. 22.1).

En el supuesto de material de defensa, las exportaciones deben desarrollarse dentro de un contrato avalado por un programa internacional en el que participe el Gobierno o algún Departamento ministerial (art. 13.2). El contrato debe suponer una corriente comercial regular de material de defensa entre el exportador y el destinatario. Además, ha de comunicarse a la Dirección General de Comercio Exterior cada uno de los envíos efectuados, en el plazo de treinta días desde su realización.

Si la Licencia Global se refiere a productos de doble uso, sólo se permitirán las exportaciones que se realicen (art. 22.3): *a*) entre la empresa matriz y una de sus filiales o entre filiales de una misma matriz; *b*) entre fabricante y distribuidor exclusivo, o *c*) dentro de un marco contractual que suponga una corriente regular entre el exportador y el destinatario del producto. Para el otorgamiento de una Licencia Global, ha de existir una *razonable certeza* de que las exportaciones se realizarán según los términos autorizados (art. 22.2). Esta razonable certeza se desprenderá de la naturaleza del producto, de su uso final, del país de destino y de las garantías ofrecidas por el exportador.

### 3) Autorización general (art. 23).

Esta autorización funciona *ope legis*, aunque sólo en relación con el material de doble uso. Se hallan cubiertas por la autorización general las exportaciones de productos de doble uso que figuran en el Anexo I de la Decisión 94/942/PESC (Política Exterior y de Seguridad Común), excepto los que figuran en el Anexo IV de dicha Decisión.

A pesar de no ser necesaria autorización, hay que cumplir varias condiciones. Se limitan los países de destino a los recogidos en la Decisión 94/942/PESC. Estos países son: Australia, Canadá, Estados Unidos, Japón, Noruega, Nueva Zelanda y Suiza (18). Países que podrán ampliarse por medio de una Orden del Ministro de Economía y Hacienda (art. 23, condición 1). El producto de doble uso ha de figurar en una Orden del Ministro de Economía y Hacienda (art. 23, condición 2).

El exportador debe notificar a la Dirección General de Comercio Exterior que se acoge al procedimiento de autorización general, con un mínimo de treinta días antes de la primera exportación (art. 23, condición 3). Además, ha de comprometerse de forma expresa a: *a*) realizar exportaciones sólo a los países de destino para los que se permite la autorización general; *b*) no exportar productos excluidos; *c*) llevar una gestión individualizada de

(17) La Orden Ministerial de 30 de junio de 1998 introduce la necesidad de que se determine la aduana o aduanas a través de las cuales se realizará la operación (disp. octava MD, disp. vigésima tercera MDU). Este requisito también aparecía expresamente en el texto del RD 824/1993 (art. 8).

(18) Esta lista fue fijada por Decisión del Consejo de 10 de abril de 1995, por la que se modifica la Decisión 94/942/PESC («DOCE», I. 90, de 21 de abril de 1995).

la documentación (19); *d*) facilitar a la Dirección General de Comercio Exterior y del Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales la documentación o información que le soliciten, y *e*) declarar cada seis meses a la Dirección General de Comercio Exterior las exportaciones realizadas (20).

4) Acuerdo Previo de Exportación (art. 14 MD, art. 24 MDU).

Este acuerdo tiene como función dar cobertura a los proyectos de exportación a un país determinado, con base en un contrato suscrito o en negociación, que requiera un largo período de ejecución (arts. 14.1 y 24.1). Su otorgamiento implica la conformidad inicial de la Administración con las exportaciones que vayan a realizarse, siempre que se mantengan las circunstancias existentes en el momento de su otorgamiento y no sobrevengan otras que hubieran justificado su denegación (21). Esta conformidad inicial de la Administración es una garantía muy importante para el exportador, ya que cada exportación concreta requiere el otorgamiento de una Licencia Individual (arts. 14.2 y 24.2). El plazo máximo del Acuerdo Previo es de tres años. Sin embargo, excepcionalmente, puede autorizarse un plazo mayor si así lo requiere la ejecución del contrato base de las operaciones (arts. 14.3 y 24.3).

D) *Órgano competente para otorgar las autorizaciones*

El órgano que otorga las autorizaciones administrativas para la exportación de armas y productos de doble uso es la Dirección General de Comercio Exterior (art. 11 MD, art. 20.2 MDU) (22), aunque su decisión se

---

(19) Esta deberá contener, al menos, la descripción de las mercancías, las cantidades exportadas individualmente, el nombre y el domicilio del exportador, el nombre y domicilio del destinatario y el usuario y uso final cuando sea aplicable (disposición primera de la Orden Ministerial de 30 de junio de 1998).

(20) En la Orden Ministerial de 30 de junio de 1998 se han concretado dos obligaciones más de los exportadores (disp. vigésima quinta):

«f) Deberán hacer figurar tanto en las facturas como en los documentos de transporte la leyenda "La exportación de estas mercancías se realiza mediante autorización general y únicamente podrá ir destinada a cualquier país del anexo II de la Decisión 94/942/PESC y sucesivas modificaciones; la mercancía no podrá ser reexportada sin la autorización de las autoridades nacionales del país correspondiente", y deberán obtener del destinatario el compromiso de su cumplimiento.

g) Deberán informar a las autoridades y suspender la exportación hasta obtener una autorización expresa, si tienen conocimiento de que los productos pueden tener aplicación en armas químicas, biológicas o nucleares.»

(21) Como afirma la Exposición de Motivos de la Orden Ministerial de 30 de junio de 1998, el Acuerdo Previo de Exportación «no es una licencia o autorización propiamente dicha, sino la conformidad inicial de la Administración para la aprobación en su momento de las correspondientes licencias individuales».

(22) La competencia se ha atribuido, en la Orden del Ministro de Economía y Hacienda de 30 de junio de 1998, al Secretario General de Comercio Exterior (disp. decimotercera.2 MD, disp. trigésima.2 MDU).

encuentra sometida a informe preceptivo y vinculante de la Junta Interministerial Reguladora del Comercio Exterior de Material de Defensa y de Material de Doble Uso (JIMDDU) (art. 9.1).

La JIMDDU se encuentra adscrita funcionalmente al Ministerio de Economía y Hacienda (art. 8.1) (23). Está compuesta de diez miembros, de los que sólo dos pertenecen al Ministerio de Defensa: el Director general del Centro Superior de Información de la Defensa y el Director general de Armamento y Material del Ministerio de Defensa, ambos en calidad de vocales (24).

En relación con las exportaciones, la JIMDDU tendrá que tener en cuenta los siguientes criterios —art. 9.3.a)—. En relación con el material de defensa: *a)* «la existencia de indicios racionales de que el material de defensa o de doble uso pueda ser empleado en acciones que perturben la paz, la estabilidad o la seguridad a nivel mundial o regional, o que su exportación pueda vulnerar los compromisos internacionales contraídos por España», y *b)* «los intereses generales de la defensa nacional y de la política exterior del Estado» (25). Deberán tenerse en cuenta también las directrices acordadas dentro de la Unión Europea, en particular los criterios convenidos en el Consejo Europeo de Luxemburgo de junio de 1991 y en el de Lisboa de junio de 1992.

En las conclusiones del Consejo Europeo de Luxemburgo, celebrado los días 28 y 29 de junio de 1991, se mencionan siete criterios en relación con las políticas nacionales de exportación de armas (26): 1) El cumplimiento de los compromisos internacionales de los Estados miembros de

(23) Anteriormente la JIMDDU estaba adscrita al Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (art. 18.1 del RD 824/1993).

(24) Los restantes miembros, según el artículo 8.1 RD 491/1998, son: el Secretario de Estado de Comercio, Turismo y de la Pequeña y Mediana Empresa (Presidente), el Subsecretario del Ministerio de Asuntos Exteriores (Vicepresidente), el Director general de Comercio Exterior del Ministerio de Economía y Hacienda, el Director general de la Guardia Civil del Ministerio del Interior, el Director general de la Policía del Ministerio del Interior, el Secretario general técnico del Ministerio de Industria y Energía, y el Director del Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales de la Agencia Estatal de Administración Tributaria del Ministerio de Economía y Hacienda (vocales). Por último, es Secretario el Subdirector general de Comercio Exterior de Material de Defensa y de Doble Uso de la Dirección General de Comercio Exterior, quien actúa con voz pero sin voto.

(25) Estos criterios están recogidos en el artículo 2 de la Ley Orgánica 3/1992, de 30 de abril, que establece los supuestos de contrabando en materia de exportación de material de defensa y de doble uso. Criterios a los que se remite expresamente el artículo 9.3.a) del Real Decreto 491/1998.

Téngase en cuenta que la Ley Orgánica 12/1995, de represión del contrabando, sólo ha derogado, en su disposición derogatoria única, el artículo primero de la Ley Orgánica 3/1992.

(26) «Boletín de las Comunidades Europeas», núm. 6-1991, pág. 20. Más que aprobar estos criterios, lo que hizo el Consejo Europeo fue constatar su existencia. Así se desprende del párrafo de las conclusiones que precede a la enumeración de los criterios: «El Consejo Europeo toma nota con satisfacción de que los trabajos en curso en las instancias europeas ya han permitido, mediante un ejercicio de comparación de las políticas nacionales de exportación de armas, identificar diversos criterios comunes en torno a los que se articulan dichas políticas y entre los cuales cabría citar los siguientes...». Sin embargo, el Consejo Europeo de Lisboa de junio de 1992 considera que tales criterios fueron aprobados en el Consejo Europeo de Luxemburgo del año anterior.

la Comunidad, en particular las sanciones decretadas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y las decretadas por la Comunidad, los acuerdos de no proliferación y de otro tipo, así como otras obligaciones internacionales. 2) El respeto de los derechos humanos en el país de destino. 3) La situación interna del país de destino en función de la existencia de tensiones o de conflictos armados internos. 4) El mantenimiento de la paz, la seguridad y la estabilidad regional. 5) La seguridad nacional de los Estados miembros, de los territorios cuyas relaciones exteriores competen a un Estado miembro, y la de los países amigos o aliados. 6) El comportamiento del país comprador con respecto a la comunidad internacional, en particular en lo que se refiere a su actitud hacia el terrorismo, al carácter de sus alianzas y al respeto del derecho internacional. 7) La existencia de un riesgo de desviación interna o de una reexportación no deseada.

En las conclusiones del Consejo Europeo de Lisboa, celebrado los días 26 y 27 de junio de 1992, se añadió un criterio más (27): 8) La compatibilidad de las exportaciones de armamento con la capacidad técnica y económica del país receptor, teniendo en cuenta que es deseable que dichos Estados satisfagan sus legítimas necesidades de seguridad y de defensa con la mínima desviación de recursos humanos y económicos hacia los armamentos.

En relación con las exportaciones de productos de doble uso, la JIMDU deberá tener en cuenta en sus decisiones las líneas directrices comunes fijadas en la Decisión 94/942/PESC. Estos criterios son: *a)* los compromisos contraídos en virtud de acuerdos internacionales sobre no proliferación y sobre control de productos sensibles; *b)* las sanciones impuestas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas o convenidas en otros foros internacionales; *c)* consideraciones de política nacional exterior y de política de seguridad, y *d)* consideraciones relativas al presunto uso final al riesgo de desvío (28).

### E) *El Código de Conducta de la Unión Europea*

El Código de Conducta en materia de exportación de armas fue aprobado formalmente por el Consejo de la Unión Europea el 8 de junio de 1998 (29). El Código de Conducta desarrolla los criterios comunes acorda-

(27) «Boletín de las Comunidades Europeas», núm. 6-1992, pág. 18.

(28) Estos criterios, o líneas directrices, se recogen en el Anexo III del Reglamento CE 3381/94.

(29) «Boletín de la Unión Europea», núm. 6-1998, pág. 86. El 25 de mayo de 1998 el Consejo de Asuntos Generales, integrado por los Ministros de Asuntos Exteriores de la Unión Europea, alcanzó un acuerdo político sobre el Proyecto de Código de Conducta. Jaume FERRER LLORET: *La aplicación de medidas de embargo de armas adoptadas por la Unión Europea*. «Revista de Derecho Comunitario Europeo», núm. 6 (julio-diciembre 1999), pág. 285.

dos en los Consejos Europeos de Luxemburgo y Lisboa de 1991 y 1992 (30), incluyendo además doce disposiciones prácticas (31).

Dentro de las disposiciones prácticas pueden destacarse las siguientes: los Estados miembros deben cotejar una por una las solicitudes para exportar equipo militar con los criterios del Código de Conducta (disposición práctica 1); los Estados miembros pueden aplicar normas nacionales más estrictas (disposición práctica 2); las exportaciones de productos de doble uso del Anexo I de la Decisión del Consejo 94/942/PESC se regirán por el Código de Conducta cuando se den ciertas circunstancias (disposición práctica 6); y el Código de Conducta y sus disposiciones prácticas sustituyen toda elaboración previa de los Criterios Comunes de 1991 y 1992 (disposición práctica 12).

En relación con el valor normativo del Código de Conducta hay que tener en cuenta, en primer lugar, que éste se dicta en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la Unión Europea. La PESC es uno de los «pilares» sobre los que se asienta la Unión Europea, junto con las Comunidades Europeas y la Cooperación Policial y Judicial en materia penal (CPJP, antes llamada Cooperación en los Asuntos de Justicia e Interior, CAJI). Sin embargo, a diferencia de las Comunidades Europeas, que constituyen una forma de integración, la PESC es una estructura de cooperación entre los Estados miembros. La PESC se diferencia jurídicamente de las Comunidades Europeas, diferencia que queda patente en el hecho de que las decisiones tomadas en su ámbito quedan fuera de la competencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (art. 46 del Tratado de la Unión Europea, TUE). Las obligaciones adoptadas dentro de la

---

(30) A modo de ejemplo, el criterio cuarto: «Mantenimiento de la paz, la seguridad y la estabilidad regionales», mencionado en las conclusiones del Consejo Europeo de Luxemburgo de 28 y 29 de junio de 1991, ha sido desarrollado en el Código de Conducta así:

«Los Estados miembros no expedirán una licencia de exportación cuando exista un riesgo manifiesto de que el receptor previsto pueda utilizar el producto exportado para agredir a otro país o para imponer por la fuerza una reivindicación territorial.

Al estudiar dichos riesgos, los Estados miembros de la UE tendrán en cuenta, entre otras cosas:

- a) la inexistencia o la probabilidad de un conflicto armado entre el país receptor y otro país;
- b) la reivindicación de territorio de un país vecino que el receptor haya intentado imponer o haya amenazado con obtener por la fuerza en el pasado;
- c) si existe la probabilidad de que el equipo sea utilizado con fines distintos de la seguridad nacional y la legítima defensa del receptor;
- d) la necesidad de no perjudicar de forma importante la estabilidad regional.»

(31) El texto del Código de Conducta no se ha publicado en el «Diario Oficial de las Comunidades Europeas» («DOCE»). Puede consultarse en el libro de Vicenç FISAS: *El lobby feroz*, Icaria, Barcelona, 1998, págs. 97 a 107. También se encuentra en las siguientes direcciones de Internet: <http://www.sipri.se/projects/expcon/eucode.htm>; [http://www.intermon.org/html/cam\\_des\\_cod\\_uni\\_cod\\_cont.html](http://www.intermon.org/html/cam_des_cod_uni_cod_cont.html) (el primero en inglés y el segundo en castellano).

PESC quedan sometidas al Derecho internacional público, no al Derecho comunitario (32).

Dentro de este marco jurídico, el Código de Conducta no es más que un acuerdo político (33). El Código de Conducta no cumple con las formas que el Título V del TUE impone a los actos PESC. Así, su denominación, «Código de Conducta», es impropia de este tipo de actos. No puede incluirse dentro de los actos PESC que aprueba el Consejo: las acciones comunes (art. 14 TUE, antiguo art. J.4) y las posiciones comunes (art. 15 TUE, antiguo art. J.5) (34). Por tanto, el Código de Conducta tiene naturaleza jurídica de acuerdo no normativo, lo que se conoce como pacto entre caballeros (*gentlemen's agreement*). Este tipo de acuerdos se distingue por carecer totalmente de efectos jurídicos, lo que no impide que su contenido sea cumplido cuando responden a intereses comunes de las partes que los suscriben (35).

Estas apreciaciones, válidas en relación con el Derecho comunitario e internacional, no impiden, sin embargo, reconocer eficacia jurídica al Código de Conducta en nuestro Derecho interno. Aquí resulta fundamental la remisión que el Real Decreto 491/1998 ha hecho, en su artículo 9.3.a), a las «directrices acordadas en el seno de la Unión Europea, en particular los criterios convenidos en el Consejo Europeo de Luxemburgo de junio de 1991 y en el de Lisboa de junio de 1992». Esta remisión se efectúa cuando se establecen los criterios que ha de tener en cuenta la JIMDDU al emitir los informes sobre las exportaciones de material de defensa.

El Código de Conducta, dictado en el marco de la PESC, no forma parte del Derecho comunitario, pero sí ha sido adoptado dentro de la Unión Europea. La alusión a la Unión Europea en el artículo 9.3.a) del Real Decreto 491/1998 ha abierto la remisión a los acuerdos adoptados en el marco de la PESC, como lo es el Código de Conducta. Además, el Código desarrolla los ocho criterios comunes acordados en los Consejos Europeos de

(32) Cfr. Araceli MANGAS MARTÍN y Diego J. LIÑAN NOGUERAS: *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, McGraw-Hill, Madrid, 1999, págs. 362-363.

(33) Jaume FERRER LLORET: *La aplicación de medidas de embargo de armas adoptadas por la Unión Europea*, ob. cit., pág. 286. Este autor considera expresamente que el Código de Conducta se halla sometido al Derecho internacional público y, en particular, al principio de la buena fe en su cumplimiento, a través de los ordenamientos internos de los Estados miembros.

(34) Sobre los actos derivados de la PESC, véase Araceli MANGAS MARTÍN y Diego J. LIÑAN NOGUERAS: *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, ob. cit., págs. 194-195. El Tratado de Amsterdam, firmado el 2 de octubre de 1997, entró en vigor el 1 de mayo de 1999. Antes, por tanto, de la adopción del Código de Conducta. Los cambios introducidos por el Tratado de Amsterdam en la PESC se refieren a: cierta representación internacional de la Unión Europea, mayor flexibilidad en el proceso de toma de decisiones, la inclusión de los gastos operativos de la PESC en el presupuesto común y una nueva estructura ejecutiva. La única modificación en el régimen jurídico de los actos PESC previsto en el Tratado de Maastricht (vigente en el momento en que se adoptó el Código) se refiere a la introducción de la figura de las estrategias comunes. La determinación de las estrategias comunes corresponde al Consejo Europeo (art. 13.2 TUE). No tienen nada que ver con el Código de Conducta.

(35) Sobre los acuerdos no normativos puede verse Antonio REMIRO BROTONS y otras: *Derecho internacional*, McGraw-Hill, Madrid, 1997, págs. 186-188.

Luxemburgo y Lisboa de 1991 y de 1992, criterios a los que se remite expresamente el Real Decreto 491/1998. En este sentido, la disposición práctica 11 establece que «El presente Código de Conducta, así como las disposiciones prácticas, sustituirán toda elaboración previa de los Criterios Comunes de 1991 y 1992». Finalmente, la remisión que hace el Real Decreto 491/1998 ha de interpretarse desde el parámetro que señala el artículo 3.1 del Código civil, según el cual las normas se interpretan atendiendo a su espíritu y finalidad. En este sentido, el Código de Conducta y los Criterios Comunes comparten el mismo fin. La conclusión es que la JIMDDU debe tener presente los criterios del Código de Conducta en los informes que emita sobre las solicitudes para exportar material de defensa en virtud de la remisión hecha por el Real Decreto 491/1998. La remisión efectuada por este Real Decreto ha atribuido eficacia jurídica al Código dentro de nuestro Derecho.

No tendrán fuerza vinculante, sin embargo, las disposiciones prácticas del Código de Conducta relativas a: la difusión de los datos de las licencias denegadas por cauces diplomáticos (3), la confidencialidad de esos datos (4), la elaboración de una lista común de equipo militar (5), la convergencia de los Estados en materia de exportaciones de armas (7), la distribución a los miembros de la UE de un informe anual sobre las exportaciones de armas (8), evaluar la situación de los Estados receptores de armas (9), alentar a otros Estados a adoptar el Código de Conducta (11). En estos casos no entra en juego la remisión del Real Decreto 491/1998, por lo que su eficacia jurídica es la propia de los acuerdos no normativos.

Un supuesto problemático se plantea con la disposición práctica 6, sobre la aplicación extensiva del Código a los productos de doble uso, «cuando haya motivos fundados para creer que las fuerzas armadas o los cuerpos de seguridad interna u organismos similares del país serán el destinatario final de dichos productos». Según el tenor literal del artículo 9.3.a) del Real Decreto 491/1998, el Código no es aplicable a las exportaciones de productos de doble uso, ya que este artículo se remite únicamente a «las directrices recogidas en la Decisión 94/942/PESC, y sucesivas modificaciones». La Decisión 94/942/PESC incluye las «consideraciones relativas al presunto uso final y al riesgo de desvío». La disposición práctica 6 encontraría cobertura en este criterio. Sin embargo, la alusión de la Decisión PESC es demasiado genérica. De este modo, quedará dentro de la discrecionalidad de la JIMDDU la aplicación o no de la disposición práctica 6 del Código de Conducta, disposición que no tiene más eficacia que la propia de los acuerdos no normativos.

#### F) *Restricciones a las autorizaciones*

Según el artículo 6.1 RD 491/1998, las autorizaciones podrán ser denegadas, suspendidas o revocadas cuando: a) «existan indicios racionales de que el material de defensa o de doble uso pueda ser empleado en acciones que perturben la paz, la estabilidad o la seguridad a nivel mundial o regio-

nal, o que su exportación pueda vulnerar los compromisos internacionales contraídos por España», y *b)* «las correspondientes operaciones pudieran afectar negativamente a los intereses generales de la defensa nacional o de la política exterior del Estado».

Deberán revocarse las autorizaciones, según el artículo 6.2, cuando: *a)* se incumplieran las condiciones a las que estuvieran subordinadas, o *b)* hubiese existido omisión o falsamiento de los datos que debían haberse declarado por el solicitante.

Del artículo 6.1.*b)* se deduce, *sensu contrario*, que las ventas de armamento y material de doble uso no afectan negativamente a los intereses generales de la defensa nacional o de la política exterior. Pues en caso contrario estas operaciones no se autorizarían.

En el apartado de las limitaciones sobre productos de doble uso hay que tener en cuenta la regulación establecida en el Reglamento CE 3381/94 del Consejo. El aspecto más importante introducido por el Reglamento CE en este punto se refiere a los controles entre distintos Estados. Así, se permite que cuando una exportación entrañe el peligro de perjudicar los intereses fundamentales de un Estado miembro, éste pueda solicitar a otro Estado miembro que no conceda la autorización, o que la anule, suspenda, modifique o revoque (art. 7.3) (36).

### G) *Medidas de control*

Como requisito previo a la concesión de autorizaciones de exportación es necesaria la inscripción en el Registro Especial de Exportadores de Material de Defensa y de Doble Uso de la Dirección General de Comercio Exterior (art. 7 RD 491/1998) (37).

Una vez otorgadas las autorizaciones, los titulares quedan sujetos a una posible inspección por parte de la Dirección General de Comercio Exterior y por el Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales (art. 5).

En la legislación española no queda claro cuáles son las concretas obligaciones de contabilidad que se imponen a los exportadores. En las operaciones con productos de doble uso, el artículo 5 se remite al Reglamento CE 3381/94.

El artículo 14.1 del Reglamento CE obliga a los exportadores a llevar registros o extractos detallados de sus actividades, con arreglo a la práctica vigente en sus respectivos Estados. Los registros o extractos deben contener documentos comerciales como las facturas, las declaraciones de carga, los documentos de transporte y otros documentos de expedición. Los do-

---

(36) Incluso si los productos de doble uso se encuentran en el territorio del Estado perjudicado por el peligro, éste podrá impedir que dichos productos se exporten desde su territorio, aunque la exportación esté autorizada (art. 10.4). Tendrán, por tanto, que enviarse primero a otro Estado miembro, aunque esta operación estará sometida al derecho interno que corresponda.

(37) El procedimiento de inscripción y las reglas de funcionamiento de este Registro se concretan en la disposición segunda de la Orden Ministerial de 30 de junio de 1998.

cumentos han de incluir los datos necesarios para identificar: de qué productos se trata, su cantidad, el nombre y la dirección del exportador y el destinatario, y, en caso de conocerse, el uso final y el usuario final de los productos. El resultado es así, paradójicamente, que los exportadores de productos de doble uso se encuentran obligados a un régimen contable más estricto que los exportadores de armamento.

El verdadero control material sobre las exportaciones se va a realizar por medio de los llamados documentos de control (art. 15 MD, art. 25 MDU).

Las solicitudes deben ir acompañadas de estos documentos. Su función es garantizar que el destino y el uso final de los productos entran dentro de los límites de la autorización. En definitiva, estos documentos vienen a garantizar los extremos recogidos en el artículo 6, es decir: que las armas no se empleen en operaciones que perturben la paz, estabilidad o la seguridad a nivel mundial o regional; que la venta no vulnera compromisos internacionales contraídos por España; y que las exportaciones no afectan negativamente a los intereses generales de la defensa nacional o de la política exterior del Estado.

Los documentos de control han sido desarrollados, por remisión expresa del Real Decreto 491/1998, en la Orden del Ministro de Economía y Hacienda de 30 de junio de 1998. Son el Certificado Internacional de Importación, la Declaración de último destino y el Certificado de último destino.

El Certificado Internacional de Importación, o documento equivalente, es necesario en las solicitudes de exportación a Estados miembros de la Unión Europea o a los países incluidos en el Anexo II de la Decisión 94/942/PESC —disposición duodécima.1.a) MD, disp. vigésima octava.1.a) MDU—.

La Declaración de último destino ha de incluirse cuando la exportación se realiza a países no incluidos en el punto anterior. Es un documento emitido por las autoridades competentes del país importador, cuyo contenido debe incluir, como mínimo, el compromiso del destinatario de importar el material en el país de destino y de no reexportarlo sin la autorización previa, por escrito, de las autoridades españolas —disp. duodécima.1.b) MD, disp. vigésima octava.1.b) MDU—. Cuando se trate de material de doble uso, en la Declaración ha de constar además el compromiso de aplicar el producto al uso final declarado.

Por último, el Certificado de último destino es obligatorio para las exportaciones de material de defensa incluido en la Lista de Armas de Guerra (Anexo II del Reglamento). El certificado será emitido por las autoridades competentes del país importador, debiendo constar, como mínimo, el compromiso de importar el producto en el país de destino y de no reexportarlo sin autorización previa, por escrito, de las autoridades españolas —disp. duodécima.1.c)—.

La JIMDDU se encuentra habilitada para eximir al exportador de la presentación de los documentos de control o exigir otros documentos (disp. duodécima.3 MD, disp. vigésima octava.3).

La JIMDDU también puede exigir un Certificado de verificación de en-

trada, o documento aduanero equivalente de despacho de consumo (disp. duodécima.2 MD, disp. vigésima octava.2 MDU). El objetivo de esta documentación es acreditar que el material ha sido importado en el territorio del país de destino.

El control establecido es un control *a priori*, ya que los documentos de control han de presentarse con la solicitud de autorización. Además, los documentos los emite el Estado importador antes de recibir el material de defensa o los productos de doble uso, siendo así una especie de compromiso moral de que el material será utilizado dentro de los límites de la autorización.

La posibilidad de que la JIMDDU exima a los importadores de la presentación de los documentos de control puede vaciar de todo contenido la función garantizadora de estos documentos. Esta exención solamente resulta justificable cuando se trate de exportaciones a países de la Unión Europea o a los mencionados en el Anexo II de la Decisión 94/942/PESC, ya que estos países están adheridos o colaboran plenamente con todas las medidas sobre no proliferación y sobre control de productos sensibles (38). En los demás casos, la exención contradice el objetivo de garantizar suficientemente que el destino y el uso final de los productos estén dentro de la correspondiente autorización (39), puesto que objetivamente no existen criterios que den cobertura a esa preferencia de trato.

#### H) Régimen penal y sancionador

El artículo 2.1.j) de la Ley Orgánica 12/1995, de 12 de diciembre, de represión del contrabando, tipifica como delito la exportación de material de defensa o de doble uso sin autorización o si ésta se obtuvo de manera irregular o a través de declaración falsa (40).

---

(38) Por este motivo se les incluye entre los destinos respecto de los cuales pueden ser aplicables formalidades simplificadas (Anexo II Decisión 94/942/PESC del Consejo, de 19 de diciembre de 1994).

(39) Objetivo fijado en el Real Decreto 491/1998 en relación con los documentos de control (art. 15 MD, art. 25 MDU).

(40) «Artículo 2. Tipificación del delito.

1. Cometen delito de contrabando, siempre que el valor de los bienes, mercancías, géneros o efectos, sea igual o superior a 3.000.000 de pesetas los que:

(...)

j) Exporten material de defensa o de doble uso sin autorización o habiéndola obtenido mediante declaración falsa o incompleta en relación con la naturaleza o el destino último de los mismos o de cualquier otro modo ilícito.»

El Real Decreto 1649/1998, de 24 de julio («BOE» de 7 de septiembre), que desarrolla el Título II de la Ley Orgánica 12/1995, de 12 de diciembre, sobre represión del contrabando, en lo relativo a las infracciones administrativas, tipifica la infracción de contrabando de armamento o material de doble uso de la siguiente manera:

«Artículo 2. Tipificación de las infracciones.

El bien jurídico protegido por el tipo de contrabando son los intereses del Estado en la ordenación de la política económica, en su dimensión del control de las mercancías en las aduanas (41).

El delito de contrabando de armas tiene una vinculación mayor con los intereses económicos y comerciales, estando su relación con la defensa nacional subordinada a aquéllos. Así, no se encuentra entre los delitos relativos a la defensa nacional, recogidos en la Ley Orgánica 10/1995, del Código Penal: la revelación de secretos oficiales y los delitos contra el Servicio Militar.

Además, la regulación penal que incide en las ventas de armas es bastante limitada. Se ha realizado una delegación en blanco en relación con las autorizaciones para exportar material de defensa o de doble uso, cuyo régimen se establecerá por Real Decreto (42). Y se delimitan, como principios generales, los criterios para conceder, denegar o revocar dichas autorizaciones: los intereses generales de la defensa nacional y de la política exterior; la existencia de indicios racionales de que el material pueda ser empleado en operaciones que perturben la paz, la estabilidad o la seguridad a nivel mundial o regional; y los compromisos internacionales contraídos por España (43).

En el ordenamiento español no existe ninguna ley que regule el régimen sancionador en materia de comercio de armas y material de doble uso. El Reglamento CE 3381/94, sin embargo, establece que los Estados miembros tienen la obligación de establecer un régimen sancionador que garantice el cumplimiento del Reglamento (art. 17). Las sanciones que se determinen habrán de tener un carácter efectivo, proporcionado y disuasorio (44).

1. Incurrirán en infracción administrativa de contrabando, siempre que el valor de los bienes, mercancías, géneros o efectos sea inferior a 3.000.000 de pesetas, o tratándose de labores del tabaco sea inferior a 1.000.000 de pesetas y no concorra alguna de las circunstancias previstas en los apartados 2 y 3, a) del artículo 2 de la Ley Orgánica 12/1995, de 12 de diciembre, de Represión del Contrabando, los que:

(...)

j) Exporten material de defensa o material de doble uso sin autorización o habiéndola obtenido mediante declaración falsa o incompleta en relación con la naturaleza o el destino último de los mismos o de cualquier otro modo ilícito.»

(41) Ana MUÑOZ MERINO: *El delito de contrabando*, Aranzadi, Pamplona, 1992, pág. 129. Páginas antes esta autora había rechazado que el bien jurídico protegido fuera el control aduanero, como manifestación del interés de la Administración en intervenir el intercambio de mercancías con el exterior (pág. 123), o que se protegiera a la Hacienda Pública, considerada únicamente a efectos recaudatorios (pág. 127).

(42) Así, en el Real Decreto 491/1998 (al igual que el anterior RD 824/1993) no se han tratado cuestiones meramente técnicas, sino que se define la opción política gubernamental en materia de exportación de armas, incidiendo de manera directa en la delimitación del tipo de contrabando de armas.

(43) Artículo 2.2 de la Ley Orgánica 3/1992, de 30 de abril, que establece los supuestos de contrabando en materia de exportación de material de defensa o de doble uso, que no ha sido derogado por la Ley Orgánica 12/1995, de 12 de diciembre, de represión del contrabando.

(44) Una de las infracciones que habrá de tipificarse será la omisión por parte del exportador del deber de informar a las autoridades en supuestos de exportación de produc-

I) *Conclusiones generales sobre la regulación de las ventas de armas*

De la regulación establecida en el Real Decreto se desprende que existe una vinculación más fuerte de las exportaciones de armas con el comercio y la industria que con la defensa. Ya hemos visto la composición de la Junta Interministerial Reguladora del Comercio Exterior de Material de Defensa y de Material de Doble Uso.

Según la disposición final primera del Real Decreto 491/1998, se encarga a los Ministros de Economía y Hacienda, y de Defensa, en el ámbito de sus respectivas competencias, la elaboración de las disposiciones necesarias para su ejecución y desarrollo. Resulta bastante sorprendente la mención del Ministerio de Defensa. En el anterior reglamento, el Real Decreto 824/1993, el desarrollo correspondía a los Departamentos de Economía y Hacienda, y de Industria, Comercio y Turismo (disposición adicional primera). De hecho, en el Real Decreto 491/1998 la única competencia que ejerce Defensa de forma individual se refiere a la emisión del Certificado Internacional de Exportación y del Certificado de Último Destino. Dicha emisión corresponde a la Dirección General de Armamento y Material, en el supuesto de importaciones de material incluido en la relación de material de defensa (art. 18.1) (45).

El comercio de armamento y material de doble uso queda, prácticamente en su totalidad, dentro del ámbito del Ministerio de Economía y Hacienda. Las posibles inspecciones a los exportadores las realizan la Dirección General de Comercio Exterior o el Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales (art. 5). El Registro Especial de Exportadores de Material de Defensa y de Doble Uso depende de la Dirección General de Comercio Exterior (art. 7.1). La JIMDDU está adscrita funcionalmente al Ministerio de Economía y Hacienda (art. 8.1). Las autorizaciones, tanto para la exportación como para la importación, las otorga la Dirección General de Comercio Exterior (arts. 11, 17 y 20) (46). Por último, a través de una Orden del Ministro de Economía y Hacienda se fijan los países que pueden ser objeto de una autorización general, así como los productos permitidos (art. 23, condiciones 1 y 2). En la práctica, ha sido el Ministerio de Economía y Hacienda quien ha desarrollado los aspectos más importantes del Real Decreto 491/1998, a través de la Orden de 30 de junio de 1998.

El otorgamiento de autorizaciones para exportar armamento o material de doble uso es una actividad administrativa, a la que se reconoce cierto margen de discrecionalidad. En la normativa que regula las exportaciones no se le atribuye ninguna competencia de carácter político al Consejo de Ministros, o al Ministro de Defensa, como pudiera ser el establecimien-

---

tos de doble uso relacionados con las armas químicas, biológicas y nucleares (art. 17.2 en relación con el 4.1 y 2 Reglamento CE).

(45) En cambio, si se trata de importación de material de doble uso el Certificado Internacional de Exportación lo emite la Dirección de Comercio Exterior (art. 25.2).

(46) En supuestos concretos la autorización la otorga el Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales (véanse los arts. 11.2, 3, 4 y 5; 17.2 y 3; 20.3, 4, 5 y 6).

to de un plan de exportaciones o la fijación de criterios de oportunidad sobre el otorgamiento de autorizaciones a la exportación. De este modo, se reafirma el carácter administrativo de esta materia.

La dimensión industrial y comercial se manifiesta más claramente en el material de doble uso. Así, en la Exposición de Motivos del Reglamento (CE) núm. 3381/1994 del Consejo se afirma que uno de los objetivos de la regulación es garantizar la libre circulación de mercancías, incluidos los productos de doble uso. La unificación del régimen de control de las exportaciones de este tipo de productos aumentará la competitividad internacional de la industria europea (47).

## 2. LAS VENTAS DE ARMAS Y LA LEY SOBRE SECRETOS OFICIALES

### A) *Clasificación de las ventas de armas*

Según el artículo 2 de la Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre Secretos Oficiales (LSO) (48), «podrán ser declaradas materias clasificadas los asuntos, actos, documentos, informaciones, datos y objetos cuyo conocimiento por personas no autorizadas pueda dañar o poner en riesgo la seguridad y defensa del Estado».

La doctrina interpreta este artículo de manera que debe existir una relación evidente, directa o inmediata entre el conocimiento de la información y un peligro grave y cierto para la seguridad y defensa del Estado (49).

El artículo 4 LSO establece la competencia del Consejo de Ministros y de la Junta de Jefes de Estado Mayor para clasificar como secreta o reservada una materia.

Por Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de noviembre de 1986, se acordó, «de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4.º de la Ley de Secretos Oficiales... otorgar, con carácter genérico la clasificación de reservado a... la producción, adquisición, suministros y transportes de armamento, munición y material bélico» (apartado B.5) (50).

Como medida complementaria existe otro acuerdo del Consejo de Mi-

(47) Considerando primero de la Exposición de Motivos. Otro de los objetivos del Reglamento es someter las exportaciones de productos de doble uso a un control eficaz (considerando segundo).

(48) «BOE» de 6 de abril. Modificada en varios aspectos por la Ley 48/1978, de 7 de octubre («BOE» de 11 de octubre).

(49) Luis Alberto POMEY SÁNCHEZ: *El derecho de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos*, INAP, Madrid, 1989, pág. 227, y Severiano FERNÁNDEZ RAMOS: *El derecho de acceso a los documentos administrativos*, Marcial Pons, Madrid, 1997, pág. 474, así como la doctrina que cita.

(50) «Boletín Oficial de las Cortes Generales», Congreso, Serie D, núm. 122, de 6 de noviembre de 1987. Puede consultarse el texto en Fernando SANZ MORENO: «Secreto e información en el derecho público», en *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA*, tomo III, Civitas, Madrid, 1991, págs 2896-2897, nota 32 a pie de página.

nistros, de 12 de marzo de 1987, que clasifica como secretas las actas de la JIMDDU (51).

B) *El acto de clasificación: ¿acto político o acto administrativo?*

a) *Doctrina general.*

La posibilidad de controlar los actos de clasificación va a depender de si éstos se consideran actos políticos del Gobierno o actos administrativos discrecionales (52).

Los actos políticos emanan del Gobierno, entendido como Consejo de Ministros, en su calidad de órgano constitucional. Derivan del ejercicio de competencias constitucionales atribuidas de forma directa e inmediata por la Constitución. Y en ellos el Gobierno aplica con la máxima oportunidad su papel de dirección política (53).

El control de estos actos, como regla general, corresponde a las Cortes

(51) El acuerdo se menciona en el *Informe sobre comercio exterior español de material de defensa y material de doble uso. 1991-1994*, Subdirección General de Control de Comercio Exterior de la Secretaría de Estado de Comercio Exterior y Secretaría de la JIMDDU, Madrid, octubre de 1995, pág. i.

Parece, además, que dicha clasificación es consecuencia de la petición, por parte del CDS e Izquierda Unida, de la creación de una comisión parlamentaria para investigar la posible existencia de ventas ilegales de armas. Vicenç FISAS: *Las armas de la democracia*, ob. cit., pág. 88.

Si es cierto que se han clasificado como secretas, y no como reservadas, las actas de la JIMDDU, resulta curioso que se considere más peligroso el conocimiento de las actas de la JIMDDU que el de la actividad material de venta de armas.

Según el Decreto 242/1969, de 20 de febrero, que establece el Reglamento de la Ley sobre Secretos Oficiales, «la clasificación de "secreto" se aplicará a... las materias... que precisen el *más alto grado de protección* por su excepcional importancia y cuya revelación... pudiera dar lugar a riesgos o perjuicios de la seguridad del Estado, o pudiera comprometer los intereses fundamentales de la Nación en materia referente a la defensa nacional, la paz exterior o el orden constitucional» (art. 3.I).

Mientras que la clasificación de «reservado» a asuntos «no comprendidos en el apartado anterior *por su menor importancia*, pero cuyo conocimiento o divulgación pudiera afectar a los referidos intereses fundamentales de la Nación, la seguridad del Estado, la defensa nacional, la paz exterior o el orden constitucional» (art. 3.II). El término *afectar* debe interpretarse restrictivamente en el sentido de afectar negativamente, al poder dañar la seguridad y defensa del Estado. Una interpretación literal de *afectar* no está amparada en el artículo 2 de la Ley sobre Secretos Oficiales, y convertiría en ilegal el acto de clasificación cuando se trate de materias que, afectando a la seguridad y defensa del Estado, su conocimiento público no pueda dañar ni poner en riesgo la seguridad y defensa del Estado.

(52) La mención a los actos políticos ha desaparecido en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. *Afirmándose, en la Exposición de Motivos*, que «el propio concepto de acto político se halla hoy en franca retirada en el Derecho público europeo». En la Ley se habla de actos de Gobierno —art. 2.a)—.

Sin embargo, considero que la categoría de los actos políticos seguirá manteniéndose. Prueba de ello es el dictamen del Consejo de Estado sobre el Anteproyecto de LJCA, que se refiere al «problema de los actos políticos de Gobierno». Otra prueba lo constituye el libro de Jesús GONZÁLEZ PÉREZ: *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (Ley 29/1998, de 13 de julio)*, tomo I, Civitas, Madrid, 1998 (3.ª ed.), págs. 145-166.

(53) Alejandro SAIZ ARNAIZ: *Los actos políticos del Gobierno en la jurisprudencia del Tribunal Supremo*, núm. 134 de esta REVISTA (mayo-agosto 1994), págs. 229-240.

Generales, de acuerdo con criterios políticos. Los tribunales contencioso-administrativos pueden controlar los elementos reglados, sometidos a parámetros legislativos, pero sin entrar a valorar el núcleo político de la decisión gubernamental (54). Además, los actos políticos se encuentran sometidos a la protección de los derechos fundamentales, como establece el artículo 2.a) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Si, por el contrario, se entiende que se trata de una actuación administrativa discrecional, la regla general es la contraria, es decir, la posibilidad de control por la jurisdicción contencioso-administrativa. El grado de control es mucho más amplio, al poder referirse a los elementos reglados, especialmente el fin y la desviación de poder; a los hechos determinantes o presupuestos fácticos de aplicación de la norma; y a través de los principios generales del derecho, en especial la interdicción de la arbitrariedad (55).

b) *La clasificación en particular.*

El Tribunal Supremo, en las sentencias relativas a la desclasificación de determinados documentos del CESID, ha considerado que «la importancia de la excepción, en cuanto parece contraria a los comunes principios de convivencia democrática, excluyendo *ab initio* del normal control por los poderes e instituciones del Estado a los documentos relativos a determinadas materias reservadas, cuyo pleno conocimiento se les sustrae por imperativo legal nos lleva a considerar que la naturaleza de las resoluciones sobre su desclasificación es la propia de la potestad de dirección política que atribuye al Gobierno el artículo 97 de la Constitución» (56).

Cita, además, en su apoyo el artículo octavo de la Constitución y el artículo 2 de la Ley Orgánica 6/1980, que regula los Criterios Básicos de la Defensa Nacional (LODNOM), en el que se establece que «la defensa nacional "tiene por finalidad garantizar de modo permanente la unidad, soberanía e independencia de España, su integridad territorial y el ordenamiento constitucional... en el marco de lo dispuesto en el artículo 97 de la Constitución"».

La potestad de clasificar, sin embargo, estaría sometida a controles judiciales «cuando el legislador haya definido mediante conceptos judicialmente asequibles los límites o requisitos previos a los que deben sujetarse

(54) Alejandro SAIZ ARNÁIZ, *Los actos políticos del Gobierno...*, ob. cit., pág. 241.

(55) Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás Ramón FERNÁNDEZ: *Curso de Derecho administrativo I*. Civitas, Madrid, 1995 (7.ª ed.), págs. 454-465.

(56) SSTs de 4 de abril de 1997 (Az. 4513, 4514 y 4515). Esta cuestión se analiza en el fundamento jurídico séptimo, idéntico en las tres sentencias.

El TS tiene en cuenta fundamentalmente las consecuencias que se derivan de la clasificación. Y continúa en el mismo fundamento jurídico: «La justificación de la atribución de esta potestad al ámbito de la actuación política del Gobierno se encuentra en que una excepción de la trascendencia de la que hemos descrito solamente puede moverse en las zonas más altas y sensibles, atinentes a la permanencia del orden constitucional...».

dichos actos de dirección política». De este modo, el TS puede controlar si no se está afectando a la seguridad del Estado.

La doctrina administrativa no ha llegado a un acuerdo sobre la naturaleza jurídica de la clasificación. Además, tanto dentro de los que consideran que se trata de actos políticos como de los que entienden que son actos discrecionales existen importantes diferencias de matiz.

En relación con los actos políticos, la postura más extrema la ocuparía Fernando SAINZ MORENO, quien entiende que el control de la utilización de los secretos de estado sólo puede hacerse a través de una valoración política del Parlamento, no por medio de un juicio de legalidad ordinaria (57).

En opinión de Luis Alberto POMED SÁNCHEZ, la clasificación es un verdadero acto político, al ser dictado por el Gobierno como órgano constitucional y tratarse de una gran decisión que afecta al Estado como un todo. Sin embargo, reconoce que el ejercicio de la potestad clasificatoria podrá ser revisado por la jurisdicción contencioso-administrativa en relación con sus extremos reguladores (58), aunque no concreta cuáles sean éstos.

Mariano BACIGALUPO parte de que los actos clasificatorios poseen naturaleza administrativa porque aplican el ordenamiento jurídico-administrativo, en este caso la Ley sobre Secretos Oficiales. Su control judicial se limita, sin embargo, a un control negativo de la razonabilidad o plausibilidad de la decisión. La causa de este control tan limitado se encuentra en la escasa programación de la potestad clasificatoria en la norma, que se agota en el concepto indeterminado seguridad y defensa del Estado (59).

Severiano FERNÁNDEZ RAMOS entiende que el acto de clasificación es ejercicio de una potestad administrativa. La potestad de clasificación se encuadra en la función constitucional del Gobierno de dirección política del artículo 97 de la Constitución (60). En la clasificación existe un margen de discrecionalidad política y técnica, limitándose el control judicial a los aspectos reglados, externos y formales. El control de los aspectos reglados se refiere a si el documento ha sido clasificado según los procedimientos y criterios legalmente previstos, y de acuerdo con los fines que justifican la potestad clasificatoria (61).

Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA parte de que tras la Constitución no es admisible la categoría de los actos políticos. Por otro lado, la LSO no otor-

---

(57) Fernando SAINZ MORENO: «Secreto e información en el derecho público», *ob. cit.*, pág. 2981.

(58) Luis Alberto POMED SÁNCHEZ: *El derecho de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos*, *ob. cit.*, pág. 246.

(59) Mariano BACIGALUPO: *La discrecionalidad administrativa (estructura normativa, control judicial y límites constitucionales de su atribución)*, Marcial Pons, Madrid, 1998. Véase la pág. 271 y nota 161 en relación con la naturaleza administrativa de la potestad clasificatoria, la pág. 273 sobre la densidad normativa de la LSO, y la pág. 295 sobre el alcance del control jurisdiccional.

(60) Su postura es contradictoria, en la medida en que mezcla una actuación administrativa con la dirección política que corresponde al Gobierno. La manera en que concibe el control judicial le sitúa más cerca de la doctrina de los actos políticos.

(61) Severiano FERNÁNDEZ RAMOS: *El derecho de acceso a los documentos administrativos*, *ob. cit.*, 1997, págs. 575-578.

ga poderes incondicionados al Gobierno, sino vinculados a la seguridad nacional como fin. Y este fin es controlable en virtud del artículo 106.1 de la Constitución y según la doctrina de los conceptos jurídicos indeterminados (62).

Blanca LOZANO entiende que se trata de una potestad discrecional, sometida al límite de la interdicción de la arbitrariedad. Los jueces pueden controlar su ejercicio, e incluso corregirlo. Aunque tiene en cuenta que el Gobierno dispone de muy amplio margen de apreciación, derivado de la indefinición y vaguedad del concepto de seguridad nacional. Según esta autora, serían actos arbitrarios, que excederían los límites de la potestad clasificatoria, la no desclasificación cuando ya no subsista ninguna causa de las recogidas en el artículo 2 LSO o cuando el secreto responda a finalidades distintas de la protección de la seguridad y defensa (63).

A pesar de las discrepancias en cuanto al carácter del acto clasificatorio, existe un consenso, prácticamente unánime, con respecto a la posibilidad de control por parte de la jurisdicción contencioso-administrativa.

c) *La potestad clasificatoria en el marco de las competencias sobre defensa.*

La primera crítica que, a mi juicio, hay que hacer tanto al Tribunal Supremo como a la doctrina es que partan de una perspectiva muy abstracta. Analizan la potestad clasificatoria desde la idea de su especial importancia, vinculándola de manera inmediata con la defensa y seguridad del Estado. Esta vinculación directa y abstracta es más evidente en la postura a favor del acto político, donde la clasificación se conecta inmediatamente con la dirección de la defensa del Estado por el Gobierno. Sin embargo, no se suele profundizar en la configuración legal de la potestad clasificatoria. Y nunca se encuadra esta potestad en la regulación legal de la defensa nacional. En mi opinión, habría que considerar distintos elementos.

(Primero) En su redacción original de 1968, la LSO declaraba expresamente en su artículo 10.2 que los documentos clasificados como secretos oficiales estaban exentos de control por la jurisdicción contencioso-administrativa (64). Esta exención fue derogada por la modificación de 7 de octubre de 1978.

---

(62) Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA: *Aún sobre la reforma de la justicia administrativa y el «modelo constitucional»*. Nota última, «REDA», núm. 93 (enero-marzo de 1997), pág. 69, nota 1 a pie.

(63) Blanca LOZANO: *El sistema de conflictos jurisdiccionales, las materias clasificadas y el control judicial de la administración*, «REDA», núm. 91 (julio-septiembre 1996), págs. 459-461.

(64) El artículo 10.2 declaraba: «No corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa el conocimiento de las cuestiones que se susciten en relación con las calificaciones a que se refiere esta Ley».

Este argumento lo emplean Luis Alberto POMED SÁNCHEZ, *El derecho de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos*, ob. cit., pág. 242, y Severiano

(Segundo) También hay que tener en cuenta que la Junta de Jefes de Estado Mayor (JUJEM) tiene competencia para clasificar secretos, según el artículo 4 LSO (65). Si se entiende que el acto de clasificación es un acto político, estaríamos reconociendo que dichos actos pueden ser dictados por un órgano distinto del Gobierno. La JUJEM es un órgano administrativo y, como tal, no podría dictar actos políticos, según la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

El reconocimiento de competencias clasificatorias a la JUJEM es un elemento más para considerar que la LSO atribuye al Consejo de Ministros el ejercicio de competencias administrativas (66), y que no estamos en presencia de la dirección de la defensa atribuida al Gobierno en el artículo 97 de la Constitución (67).

(Tercero) Para analizar la distribución de competencias en materia de defensa no es suficiente el artículo 97 CE, que atribuye al Gobierno la dirección de la defensa del Estado. Además, es necesario considerar la distribución competencial que en materia de defensa ha realizado la legislación de desarrollo, la Ley Orgánica de criterios básicos de la Defensa Nacional y la Organización Militar (LODNOM) (68).

En el Título Primero de la LODNOM, «De los órganos superiores de la Defensa Nacional», prácticamente no se menciona al Consejo de Ministros (69).

FERNÁNDEZ RAMOS, *El derecho de acceso a los documentos administrativos*, ob. cit., pág. 576.

Sobre la discusión parlamentaria de esta modificación puede consultarse Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA: «Una nota sobre secretos oficiales e inmunidad judicial», en *Democracia, jueces y control de la Administración*, Civitas, Madrid, 1997 (3.ª ed.), págs. 327-328 (nota 1 a pie).

(65) El artículo 11 de la Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, de Criterios Básicos de la Defensa Nacional y la Organización Militar (LODNOM), modificado por la LO 1/1984, de 5 de enero, atribuye a la JUJEM exclusivamente funciones de asesoramiento militar del Presidente del Gobierno y del Ministro de Defensa, estando encuadrada orgánica y funcionalmente en el Ministerio de Defensa.

La LODNOM ha venido así a derogar tácitamente a la LSO en cuanto a la atribución de competencia a la JUJEM para declarar materias clasificadas, en opinión de R. REBOLLO VARGAS: *Los límites del secreto de Estado. Sentencia del Tribunal de Conflictos Jurisdiccionales de 14 de diciembre de 1995*, «Cuadernos Jurídicos», núm. 40 (abril de 1996), pág. 44.

Por su parte, Luis Alberto POMED SÁNCHEZ mantiene la potestad clasificatoria de la JUJEM en el ámbito estricto de sus competencias, en relación con las informaciones que utilice en sus funciones de coordinación y asesoramiento. *El derecho de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos*, ob. cit., pág. 240.

(66) El Consejo de Ministros ejerce multitud de competencias administrativas, que no por eso dejan de estar sometidas al control de la jurisdicción contencioso-administrativa. Así, la Ley de Costas, de Aguas, del Patrimonio...

(67) El Tribunal Supremo tiene en cuenta este argumento en las sentencias sobre los documentos del CESID, entendiendo que tiene «muy sólida trabazón formal». Sin embargo, el TS considera que es insuficiente desde el punto de vista material en los términos antes analizados. SSTS de 4 de abril de 1997 (Az. 4513, 4514 y 4515), fundamento jurídico séptimo.

(68) Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio («BOE» de 10 de julio), reformada por la Ley Orgánica 1/1984, de 5 de enero («BOE» de 6 y 7 de enero).

(69) En la LODNOM, el papel del Consejo de Ministros se limita a:

a) Aprobar el Plan Estratégico Conjunto y determinar el Objetivo de Fuerza Conjunta, a propuesta del Ministro de Defensa, que es quien lo formula (arts. 10, párr. 3.º; 18 y 23.2, párr. 2.º).

En el artículo 7 de la LODNOM se reconoce que el Gobierno determina la política de defensa y asegura su ejecución, además de dirigir la administración militar. Pero el órgano del Gobierno que realmente ejerce estas competencias es el Presidente, no el Consejo de Ministros (70). El artículo 2.2.f) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, ha reconocido esta situación al señalar que corresponde al Presidente del Gobierno dirigir la política de defensa.

El artículo 8 de la LO 6/1984 (LODNOM) atribuye al Presidente del Gobierno la dirección de la política de defensa (71). Ejerce su autoridad para ordenar, coordinar y dirigir la actuación de las Fuerzas Armadas. Al Presidente le corresponde la dirección de la guerra, la formulación de las directivas para las negociaciones exteriores y la definición de los grandes planteamientos tanto estratégicos como de la política militar (art. 8.2). Es él quien define los grandes objetivos estratégicos, la distribución general de las fuerzas y las medidas destinadas a proveer las necesidades de los ejércitos (art. 8.3).

Inmediatamente por debajo del Presidente del Gobierno se encuentra el Ministro de Defensa. El Ministro ejerce por delegación del Presidente del Gobierno la dirección de la política de defensa y la ordenación, coordinación y dirección de las Fuerzas Armadas (art. 10.1). Además, le corresponde, entre otras competencias: elaborar, determinar y ejecutar la política militar, y formular el Plan Estratégico Conjunto. Por último, el artículo 13 encarga a los distintos Ministros la ejecución de la política de defensa en la parte que les afecte.

Con carácter general, el Consejo de Ministros no ejerce competencias de dirección en materia de defensa. En mi opinión, es incorrecto conside-

---

b) Crear, con arreglo a la ley, los órganos precisos para la ejecución de la política de defensa (art. 16).

c) Aprobar los programas económicos y financieros propuestos por el Ministro de Defensa, quien además dirige y controla su ejecución (art. 10.5).

d) Nombrar al Jefe de Estado Mayor, a propuesta del Presidente del Gobierno (art. 11 bis, 2).

e) Nombrar a los Jefes de los Estados Mayores de los tres ejércitos, a propuesta del Ministro de Defensa (art. 12.2).

f) Nombrar, en tiempo de guerra, al Jefe del Estado Mayor de la Defensa como General Jefe del Estado Mayor de la Defensa, quien conducirá, bajo la autoridad del Presidente del Gobierno, las operaciones militares (art. 11 bis, 3).

g) El establecimiento de zonas de defensa bajo Mando Unificado, a propuesta del Ministro de Defensa (art. 34).

El Consejo de Ministros desempeña aquí una competencia meramente formal, ya que está subordinada a la iniciativa de otros órganos en la mayoría de los casos.

Sobre las funciones del Gobierno en materia de defensa, véase Roberto L. BLANCO VALDÉS: *La ordenación constitucional de la defensa*. Tecnos, Madrid, 1988, págs. 159-161.

(70) El Gobierno tiene la facultad de fijar y dirigir de modo *general* la política de defensa, pero es el Presidente quien ejerce de verdad las concretas facultades para la dirección defensiva y militar. Roberto L. BLANCO VALDÉS: *La ordenación constitucional de la defensa*, ob. cit., págs. 159 y 162.

(71) Hay que tener en cuenta que el fortalecimiento del Presidente del Gobierno dentro del Gabinete ha sido una de las líneas rectoras de la reforma producida por la LO 1/1984 en la estructura orgánica de la dirección de la defensa. Roberto L. BLANCO VALDÉS: *La ordenación constitucional de la defensa*, ob. cit., pág. 160.

rar que el artículo 97 de la Constitución otorga, por sí solo, dicho papel director al Consejo de Ministros. Esto no impide que una ley concreta le atribuya competencias específicas de este tipo. El siguiente paso es, entonces, analizar materialmente la potestad de clasificación, para saber si dicha potestad goza de una función directora en relación con la defensa.

(Cuarto) Si se analiza la estructura del artículo 2 de la Ley sobre Secretos Oficiales, se observa a primera vista que está compuesta de supuesto de hecho, cópula y consecuencia jurídica. El supuesto de hecho consiste en que exista un asunto, acto, documento... cuyo conocimiento por personas no autorizadas pueda dañar o poner en riesgo la seguridad y defensa del Estado. Sólo si concurre esta circunstancia podrá procederse a la clasificación, cuya consecuencia jurídica se concreta en que las materias clasificadas no podrán ser comunicadas, difundidas ni publicadas (art. 13 LSO). Nos encontramos, por tanto, ante la estructura normativa típica de la actuación administrativa. El artículo 2 LSO no configura un acto político, pues si así fuera faltaría el supuesto de hecho y la norma se limitaría a permitir tal actuación (72).

(Quinto) Desde una interpretación lógica y finalista del artículo 2 LSO, no puede entenderse que el Consejo de Ministros podría decidir no clasificar aquellas informaciones cuyo conocimiento dañe o ponga en riesgo la seguridad o defensa del Estado. En estos supuestos hay que entender que existe un deber positivo de clasificar, ya que la finalidad de la Ley sobre Secretos Oficiales es garantizar la seguridad y defensa del Estado. La existencia de este deber limita las posibilidades de actuación del Consejo de Ministros, de un modo incompatible con la máxima oportunidad propia de los actos políticos. En los casos en que se pueda deducir esa situación de daño o riesgo efectivo, el Consejo de Ministros no dispone de ningún margen de actuación, se encuentra obligado a clasificar esa materia (73).

---

(72) Tomo el argumento de Alfredo GALLEGO ANABITARTE. Véase Alfredo GALLEGO ANABITARTE y Angel MENÉNDEZ REXACH: «Artículo 97: funciones del Gobierno», en Oscar ALZAGA VILLAMIL (director): *Comentarios a la Constitución española de 1978. Tomo VIII. Artículos 97 a 112*, EDERSA, Madrid, 1998, pág. 167 y nota 45.

Este autor parte de la distinción entre función ejecutiva-política del Gobierno y función ejecutiva-administrativa del Gobierno, que en este punto es trasladable a la dicotomía acto político-acto administrativo.

(73) En estos casos, el poder de decisión del Consejo de Ministros se reduce a cero. La no clasificación de informaciones cuyo conocimiento objetivamente dañe o ponga en riesgo la seguridad y defensa del Estado ha de considerarse una actuación ilegal, que vulnera lo establecido en la Ley sobre Secretos Oficiales. En mi opinión, este supuesto es perfectamente encuadrable dentro de lo que la doctrina alemana califica como *Ermessensreduzierung auf Null* (reducción de la discrecionalidad a cero). Esta situación se da en aquellos casos en los que el poder de elección de la Administración puede reducirse a una única opción, ya que las demás resultan ilegales. Se considera que la Administración, en estos casos, está obligada a adoptar esa única decisión. Cfr. Hartmut MAURER, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, C. H. Beck, Munich, 1997, págs. 128-129. Esta técnica de la reducción de la discrecionalidad a cero sólo es aplicable a la actuación administrativa discrecional, no a los actos políticos.

(Sexto) El secreto es una actividad autónoma, pero esto no significa que sea independiente. Detrás de la clasificación se encuentra siempre una actividad material, que es la que origina la información que se declara secreta. Precisamente el secreto se instituye para salvaguardar la seguridad y defensa en la medida en que sirve de cobertura a esas actividades materiales. Incluso habría que decir que son las concretas actividades materiales las que necesitan desarrollarse en secreto para poder alcanzar sus fines. En mi opinión, y desde este punto de vista, la dirección de la defensa no se ejerce por medio del secreto, sino a través de las distintas actividades materiales que el secreto protege. Son estas actividades las que ontológica y jurídicamente tienen más importancia. El secreto no tiene la entidad suficiente para ser un acto de dirección de la defensa, ya que se limita a garantizar que ciertas actividades no serán conocidas públicamente (74).

Algunas de las actividades materiales que protege el secreto constituyen tipos de actuación administrativa, como el comercio de armas. También tienen carácter administrativo las «sanciones del personal militar» y «las plantillas de personal y de medios y de equipo de las Unidades» (clasificadas como reservadas por el acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de noviembre de 1986, puntos B.6 y B.7, respectivamente). Si se considerase la clasificación como un acto político se estaría dando una incoherencia entre la actividad material protegida y el acto que establece el secreto. El Gobierno dirigiría la defensa a través del acto clasificatorio, pero no por medio de su intervención en las actividades materiales que el secreto protege.

Las distintas cuestiones analizadas: la derogación del artículo 10.2 LSO, la potestad clasificatoria atribuida a la JUJEM, las competencias prácticamente simbólicas que el Consejo de Ministros tiene en materia de defensa nacional, la estructura jurídica de la norma que atribuye la potestad clasificatoria, la existencia de un deber objetivo de clasificar, y la consideración de que el secreto no es una potestad independiente, llevan a la conclusión de que la clasificación es una potestad discrecional de la Administración. No un acto político del Gobierno.

d) *Parámetros para el control judicial de los actos de clasificación.*

Los actos administrativos se encuentran sometidos a un control judicial más intenso que los actos políticos. Para ser efectivo, este control debe materializarse en unos parámetros concretos.

El punto de partida ha de ser el supuesto de hecho de la norma que atribuye la competencia clasificatoria. Podemos distinguir dos elementos en el supuesto de hecho: 1) que los asuntos, actos, documentos... se refie-

---

(74) En el supuesto de las exportaciones de armas, la dirección de la defensa se ha ejercido con la aprobación del Real Decreto 491/1998, Reglamento del Comercio Exterior de Material de Defensa y Material de Doble Uso, no por medio del acuerdo del Consejo de Ministros que clasifica tales operaciones como reservadas.

ran al ámbito de la seguridad y defensa del Estado, y 2) que su conocimiento por personas no autorizadas pueda dañar o poner en riesgo la seguridad y defensa del Estado. No basta con que se cumpla uno de estos dos elementos, sino que han de concurrir los dos. El Tribunal Supremo parece que sólo tiene en cuenta que se afecte a la seguridad y defensa del Estado (75). Sin embargo, el tenor literal del artículo 2 LSO obliga a realizar un juicio de probabilidad en relación con el posible daño o situación de riesgo (76). La necesidad de realizar este juicio de probabilidad actúa como límite a la amplitud que supone el primer elemento, la afección a la seguridad y defensa del Estado.

La defensa nacional es la disposición, integración y acción coordinada de todas las energías y fuerzas morales y materiales de la Nación ante cualquier forma de agresión. Siendo su finalidad garantizar de modo permanente la unidad, soberanía e independencia de España, su integridad territorial y el ordenamiento constitucional, protegiendo la vida de la población y los intereses de la Patria (art. 2 LODNOM). Esta defensa debe proporcionar una efectiva seguridad nacional (art. 3 LODNOM). Defensa y seguridad se dirigen a una misma realidad, desde una relación entre me-

---

(75) El TS realiza una interpretación amplia de la potestad de clasificar, como se manifiesta claramente en esta consideración: «la documentación cuya desclasificación se solicita forma parte de la que merece ser calificada legal y constitucionalmente como *afectante a la seguridad y defensa del Estado* y, por eso, *acreeedora a su calidad de secreta*, puesto que se integra en el conjunto de estudios, medidas, informaciones, decisiones o acciones dirigidas a que el Estado haga frente a una actividad terrorista, cuya finalidad es alterar el orden constitucional, utilizando como uno de sus medios la violencia contra la vida e integridad física de las personas». FJ 7.º de las SSTs de 4 de abril de 1997 (Az 4513, 4514 y 4515; la cursiva es mía).

Párrafos después, el TS defiende que «no hay razón para que no consideremos que nos sea también asequible determinar negativamente la concurrencia de elementos que o bien eliminen totalmente la *afección a dicha seguridad* o bien la aminoren» (la cursiva es, de nuevo, mía).

En ningún momento el TS entra a valorar si el conocimiento de dicha documentación por personas no autorizadas puede dañar o poner en riesgo la seguridad y defensa del Estado.

El elemento del peligro o daño tampoco es tenido en cuenta por Blanca LOZANO. Ella entiende que la *afección a la seguridad y defensa* es suficiente para acordar la clasificación. Véase *El control judicial de los secretos de Estado: las Sentencias del Tribunal Supremo sobre los documentos del CESID*, publicado en la «REDA», núm. 94 (abril-junio 1997), y recogido en su libro, de donde se cita, *La desclasificación de los secretos de Estado*, Civitas, Madrid, 1998, págs. 209-211, en especial esta última.

Si no interpreto mal, esta postura es compartida también por Mariano BACIGALUPO, quien considera que la programación normativa de las decisiones clasificatorias se agota en el concepto normativo indeterminado «seguridad y defensa del Estado». Para él, la Ley sobre Secretos Oficiales no aporta mayor densidad normativa que la establecida en el artículo 105.3 CE. *La discrecionalidad administrativa*, ob. cit., pág. 277 y nota 165.

Téngase en cuenta, además, que el Acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de agosto de 1996 motivaba la decisión sobre los documentos del CESID así: «... el Consejo de Ministros considera que no procede acceder a la desclasificación solicitada porque los documentos cuya desclasificación se solicita *afectan a la seguridad y defensa del Estado*, que es la de todos los españoles...» (la cursiva es mía).

(76) Artículo 2 LSO. A los efectos de esta Ley podrán ser declaradas «materias clasificadas» los asuntos, actos, documentos, informaciones, datos y objetos cuyo conocimiento por personas no autorizadas *pueda dañar o poner en riesgo* la seguridad y defensa del Estado.

dios (defensa) y fines (seguridad) (77). La seguridad y defensa del Estado se refiere a aquellas actividades que, hacia el exterior, garantizan la soberanía, independencia e integridad territorial y, hacia el interior, protegen el ordenamiento constitucional (78).

El artículo 2 LODNOM incluye un concepto amplio de defensa nacional. La defensa se concibe como una actividad global que no se limita al ámbito de lo estrictamente militar (79). Sin embargo, no todo va a afectar a la defensa nacional con el mismo grado de intensidad. Este es un punto, muy relacionado con el juicio de probabilidad, que debe ser valorado judicialmente: la esencialidad o no esencialidad para la defensa nacional de la materia específica de que se trate.

El juicio de probabilidad sobre el daño o riesgo para la defensa supone un límite muy importante al ejercicio de la potestad clasificatoria. Este juicio de probabilidad debe realizarse desde criterios restrictivos, ya que tanto la Constitución como la Ley sobre Secretos Oficiales (art. 1) reconocen el principio general de la publicidad de la actividad de la Administración. El principio de transparencia administrativa se deduce en la Constitución de los artículos que persiguen el control pleno de la actuación administrativa (arts. 103.1 y 106.1). Además, el principio de transparencia sirve para la consecución de otras finalidades constitucionales: la existencia del sistema democrático, el derecho a la participación en asuntos públicos (art. 23.2), el derecho a comunicar y recibir libremente información veraz (art. 20) y el principio de participación del artículo 9.2 (80). De este modo, la Constitución obliga a realizar una interpretación restrictiva del artículo 1.1 de la Ley sobre Secretos Oficiales, cuando establece que «Los Organos del Estado estarán sometidos en su actividad al principio de publicidad, de acuerdo con las normas que rijan su actuación, *salvo en los casos* en que por la naturaleza de la materia sea ésta declarada expresamente “clasificada”, cuyo secreto o limitado conocimiento queda amparado por la presente Ley». Aquí hay que recordar que la doctrina exige la existencia de una relación directa entre el secreto y un peligro grave y cierto para la seguridad y defensa del Estado (81). El tipo de relación entre el secreto y un peligro grave debe ponderarse en el juicio de probabilidad.

En cuanto al posible daño o riesgo para la defensa o seguridad también hay que tener en cuenta la división entre secreto y reservado. Esta división se fundamenta en el grado de protección que precisan (art. 3.I y II del De-

(77) Luis Alberto POMED SÁNCHEZ: *El derecho de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos*, ob. cit., pág. 223.

(78) Severino FERNÁNDEZ RAMOS: *El derecho de acceso a los documentos administrativos*, ob. cit., pág. 468. Véase también Luis Alberto POMED SÁNCHEZ: *El derecho de acceso de los ciudadanos...*, ob. cit., pág. 226.

(79) Roberto L. BLANCO VALDÉS: *La ordenación constitucional de la defensa*, ob. cit., págs. 20 y 21.

(80) Sobre el principio de transparencia en la Constitución puede verse Juan Francisco MESTRE DELGADO, *El derecho de acceso a archivos y registros administrativos [Análisis del art. 105.b) de la Constitución]*, Civitas, Madrid, págs. 48 y 49.

(81) Por todos, Severiano FERNÁNDEZ RAMOS: *El derecho de acceso a los documentos administrativos*, ob. cit., pág. 474, en especial la nota 269 a pie de página.

creto 242/1969, que establece el Reglamento de la Ley sobre Secretos Oficiales). La normativa aporta así un criterio objetivo que permite un control más intenso en relación con las materias clasificadas como reservadas. Cuanto menor sea la importancia de la materia clasificada, menor será la posibilidad de daño a la seguridad y defensa del Estado por su conocimiento público. Aquí habrá que considerar también la esencialidad o no esencialidad para la defensa nacional de la materia que abarca el secreto. La posibilidad de daño o riesgo es menor cuanto menos esencial para la defensa sea la materia clasificada. Por tanto, el control judicial podrá ser más amplio.

Como se ha visto anteriormente, el secreto no es una potestad independiente, sino que otorga cobertura a actividades materiales concretas. La doctrina administrativa, por el contrario, toma la potestad clasificatoria como una actuación independiente, limitándose al análisis abstracto de la Ley sobre Secretos Oficiales.

En mi opinión, en el control de la potestad clasificatoria hay que tener en cuenta la actividad material que está detrás del secreto, puesto que están tan íntimamente relacionadas que ambas forman una unidad. De la regulación jurídica de la actividad material se van a poder deducir elementos objetivos que permitan ampliar la intensidad del control judicial sobre el acto de clasificación.

Aquí no existe un criterio único, sino que dependerá de las características de la regulación en cada caso. Por partir de un ejemplo concreto, «Las informaciones, análisis y evaluaciones de las amenazas actuales o potenciales a la paz y seguridad de España», o «El contenido de las conversaciones conducentes a la adopción de Acuerdos o Convenios Internacionales en materia de defensa o de carácter militar», han sido clasificados como secreto (82). Son actividades muy vinculadas con la dirección de la defensa y cuya regulación se limita a los preceptos de la LODNOM (83). Su control jurídico no puede ser el mismo que en los casos de «La producción, adquisición, suministros y transportes de armamento, munición y material bélico» o «Las concepciones, informes individuales y sanciones del personal militar» (84). En este caso se trata de actividades administrativas, basadas en una regulación exhaustiva, que otorga a la Administración un limitado margen de actuación. Aquí, por tanto, el control judicial puede, y debe, ser más amplio.

Esta idea es la que ha guiado el análisis precedente de la normativa reguladora de la exportación de armas. Es una actividad comercial e industrial sometida a autorización administrativa, que entra de lleno en el ámbi-

---

(82) Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de noviembre de 1986, puntos A.2 y A.6.

(83) Según el artículo 8.2 LODNOM, el Presidente del Gobierno formula las directivas para las negociaciones exteriores y define los grandes planteamientos tanto estratégicos como de la política militar. Por su parte, el Ministro de Defensa elabora, determina y ejecuta la política militar (art. 10.1) y formula el Plan Estratégico Conjunto (art. 10.2 LODNOM).

(84) Clasificadas como reservado en el Acuerdo del Consejo de Ministros, puntos B.5 y B.6.

to del Ministerio de Economía y Hacienda. Las autorizaciones las concede la JIMDDU, un órgano administrativo sin facultades de dirección de la defensa. La normativa prevé restricciones al otorgamiento de las autorizaciones y medidas de control sobre los exportadores y las operaciones que realicen. La exportación de armas no es una actividad esencial para la defensa nacional. Tampoco necesita el secreto, como un complemento intrínseco a ella. Todos estos parámetros pueden ser utilizados por los jueces a la hora de controlar la potestad clasificatoria.

C) *El artículo 37.5.b) de la LRJ-PAC*

Según el artículo 37.5.b) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC), el derecho de acceso a los archivos y registros administrativos no puede ser ejercido respecto a los expedientes que contengan información sobre la Defensa Nacional o la Seguridad del Estado.

Una lectura literal de este artículo serviría para ampliar el ámbito del secreto a cualquier información sobre la defensa nacional, aunque el conocimiento de dicha información no dañara ni pusiera en peligro la seguridad y defensa del Estado (art. 2 LSO). Hay que rechazar esta interpretación literal, porque resultaría incoherente que la Ley que regula el procedimiento administrativo fuera mucho más estricta que la normativa específica sobre la materia, la Ley sobre Secretos Oficiales. El artículo 37.5.b) LRJ-PAC es directamente aplicable, sin necesidad de un acto clasificatorio previo. De este modo se consagraría un principio general de secreto que afectaría a toda la materia relacionada con la defensa, estuviera o no clasificada. En esta línea, la doctrina administrativa ha realizado una interpretación sistemática y restrictiva del artículo 37.5.b) LRJ-PAC.

Juan Carlos DA SILVA OCHOA considera que no es razonable, ni se ajusta a la realidad, pensar que cualquier información sobre la defensa y seguridad es perjudicial. Las materias relacionadas con la seguridad y defensa del Estado, no clasificadas como secretos oficiales, deben considerarse sujetas al régimen general de transparencia administrativa y libre acceso (85).

Por su parte, Severiano FERNÁNDEZ RAMOS considera que la función del artículo 37.5.b) consiste en excluir del derecho de acceso a aquellos documentos que, sin haber sido clasificados formalmente como secretos, deban ser protegidos por su potencialidad para comprometer la seguridad del Estado (86).

(85) Juan Carlos DA SILVA OCHOA: «Derechos de los ciudadanos, con especial referencia a lenguas y acceso a registros (arts. 35 a 40)», en Benigno PENDÁS GARCÍA (coordinador): *Administraciones Públicas y Ciudadanos (Estudio sistemático de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo común)*, Praxis, Barcelona, 1993, pág. 338.

(86) Severiano FERNÁNDEZ RAMOS: *El derecho de acceso a los documentos administrativos*, ob. cit., pág. 476.

En mi opinión, el derecho de acceso sólo puede impedirse frente a aquellos expedientes que contengan información sobre la Defensa Nacional siempre y cuando su conocimiento público pueda dañar o poner en riesgo la seguridad y defensa del Estado. Es necesario, además, que las materias sobre las que versan los expedientes hayan sido clasificadas formalmente de acuerdo con la Ley sobre Secretos Oficiales.

### 3. ELEMENTOS PARA EL CONTROL DE LA CLASIFICACIÓN DE LAS VENTAS DE ARMAS

Además de los parámetros que se deducen de la concreta regulación normativa de las exportaciones de armas, hay que considerar aquí tres puntos muy relacionados. Son: los motivos por los que se produce la clasificación, la regulación del Registro de Armas Convencionales de la ONU y el hecho de que muchas operaciones de comercio de armas son conocidas por la opinión pública gracias a los medios de comunicación.

#### A) *Las razones de la clasificación*

En el Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de noviembre de 1986, no se justifican ni se motivan las razones por las que se entiende que el conocimiento de las ventas de armamento puede dañar o poner en riesgo la seguridad y defensa del Estado. Como hemos visto, la posibilidad de dañar o poner en riesgo la seguridad y defensa es el requisito que establece el artículo 2 LSO para poder clasificar una materia como secreta o, en su caso, como reservada.

La promoción de las exportaciones de armas obedece fundamentalmente a dos tipos de razones: unas económicas y otras militares. En el ámbito económico, las exportaciones son un medio de obtener divisas con las que nivelar la balanza de pagos e impulsar el crecimiento de la nación (87).

En el plano militar, las exportaciones favorecen la competitividad de las industrias nacionales de defensa, haciendo que su producción sea más rentable. De este modo disminuye también el coste del armamento necesario para el ejército propio.

En la práctica, el secreto se plantea como un instrumento más de la política de fomento a la exportación. En este sentido, son clarificadoras las declaraciones políticas que realizaron en su día el Ministro de Industria y el Presidente del Gobierno en sendas comparecencias parlamentarias. Así, el día 12 de mayo de 1987, el Ministro de Industria, Luis Croissier, se pro-

---

(87) Hermann RANNINGER, *La transferencia internacional de tecnología*, ob. cit., pág. 484, y Joaquín BLANCO ANDE: *Defensa nacional y fuerzas armadas*, Dykinson, Madrid, 1987, pág. 19.

nunciaba en estos términos ante la Comisión de Industria del Congreso: «Yo creo que es muy difícil que las empresas puedan vender cuando se están aireando permanentemente a quién vende, cómo vende, cuándo vende y qué se vende. Estamos en un sector donde a nadie le gusta que se vea reflejado en ningún sitio qué es lo que está comprando o dejando de comprar. Y como no somos los únicos en ofrecer eso, porque no tenemos unos productos únicos en el mundo, el tema es muy sencillo: yo estoy convencido de que cuanto más se hable de todo esto, más difícil lo tienen nuestras empresas para intentar firmar un contrato...» (88).

Se establece así una compleja relación causal que va desde: *a)* el secreto, *b)* como forma de favorecer la exportación de armas, *c)* para así crear productos competitivos, *d)* que sirvan para cubrir las necesidades de la Fuerzas Armadas, *e)* y de este modo potenciar la defensa nacional.

Desde esta perspectiva, el secreto en las ventas de armas aparece como un *requisito determinado por las propias características del mercado armamentístico, pero no por las necesidades de la defensa*. La transparencia produciría un perjuicio a las industrias que fabrican armas.

## B) *El Registro de Armas Convencionales de las Naciones Unidas*

El Registro de Armas Convencionales fue creado por la Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas 46/36 L, de 9 de diciembre de 1991, Transparencia en materia de armamentos (89).

El Registro tiene como base los datos que aportan los Gobiernos sobre sus importaciones y exportaciones de armas. Constituye una medida de fomento de la confianza, ya que, por medio de la transparencia, se pueden corregir peligrosas percepciones erróneas que fomentan el temor y la desconfianza entre Estados, ayudando a disminuir las tensiones y los conflictos. Con el conocimiento complejo que proporcionará el Registro, las naciones estarán en mejores condiciones para planificar sus necesidades de defensa y actuar con moderación (90). Los fines del Registro son promover

(88) «Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados», Comisión de Industria, núm. 130, de 12 de mayo de 1987, pág. 4920. Por su parte, el Presidente del Gobierno, Felipe González, manifestaba en el debate sobre el estado de la nación de febrero de 1987: «es verdad que, no por este Gobierno, sino por las relaciones exteriores en esta materia, la mayoría de los países que compran armas, la inmensa mayoría, sean del signo que sean exigen algo que se llama confidencialidad, porque, si no, hay otros ofertantes y se van a otras ofertas». «Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados», Pleno y Diputación Permanente, núm. 32, de 25 de febrero de 1987, pág. 1832. Tomo las referencias del libro de VICENÇ FISAS: *Las armas de la democracia. Exportaciones españolas de armamento 1980-1988*, ob. cit., págs. 14 y 15.

(89) Existe una versión traducida de la resolución en «Desarme. Revista periódica de las Naciones Unidas», vol. XVII, núm. 1, 1994, págs. 189-198.

(90) Hendrik WAGENMAKERS: *El Registro como miembro orgulloso de una familia de esfuerzos*, «Desarme», vol. XVII, núm. 1, 1994, pág. 7. Sobre la transparencia como medida de fomento de la confianza, véase también Mounir ZAHRAN: *La Conferencia de Desarme y la transparencia en materia de armamentos: 1992 y 1993 (con un breve post scriptum para 1994)*, en la misma publicación, págs. 28 y 31.

la estabilidad, ayudar a que los Estados moderen sus importaciones y exportaciones de armas convencionales, aliviar las tensiones y fortalecer la paz y la seguridad regionales e internacionales (puntos 1 y 4).

El Registro tiene carácter voluntario (91), limitándose a siete categorías de armas: I) Carros de combate; II) Vehículos blindados de combate; III) Sistemas de artillería de gran calibre; IV) Aviones de combate; V) Helicópteros de ataque; VI) Naves de guerra, y VII) Misiles o sistemas de misiles (92).

La información se establece sobre número de piezas (93), señalando, en las importaciones, el Estado suministrador y, en las exportaciones, el Estado receptor y el Estado de origen si es distinto del Estado exportador. El Registro está abierto en todo momento a la consulta de los representantes de los Estados miembros, y el Secretario General presentará anualmente a la Asamblea General un informe que contenga todas las informaciones registradas (Anexo, puntos 4 y 5).

Las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas no tienen fuerza jurídica obligatoria, salvo en las materias de orden interno de la Organización. Son recomendaciones, según los artículos 10 a 14 de la Carta de las Naciones Unidas (94).

Sin embargo, la práctica de los Estados en relación con el Registro nos puede aportar algún elemento interpretativo. España sí ha informado sobre las importaciones realizadas durante los años 1992, 1993, 1994, 1995, 1996 y 1997. Pero ha mantenido el secreto sobre las exportaciones, con la única excepción de las efectuadas en el año 1997, que sí han sido comunicadas (95). En relación con el año 1998, España no ha enviado ninguna información, ni

(91) En el punto 9 de la resolución, la Asamblea General «exhorta a todos los Estados Miembros a que proporcionen anualmente para el Registro información sobre las importaciones y exportaciones de armas».

(92) Las definiciones de estas categorías se encuentran en el Anexo de la resolución.

Estas categorías se centran en las armas indispensables para realizar ataques por sorpresa y acciones militares a gran escala. La explicación no es otra que el fuerte influjo que causó la guerra del Golfo en la creación del Registro. Edward J. LAURANCE y Herbert WULF: *El Registro: su filosofía y la experiencia del primer año*, «Desarme. Revista periódica de las Naciones Unidas», vol. XVII, núm. 1, 1994, pág. 66.

Sin embargo, en el Registro de Armas Convencionales no se tienen en cuenta los rifles de asalto, las granadas, las ametralladoras ni otros tipos de armas ligeras que protagonizan los conflictos armados de nuestros días. Véase la entrevista a Brian WOOD, responsable de transferencias militares, de seguridad y policiales de Amnistía Internacional, «Papeles de Cuestiones Internacionales», núm. 63, 1998, pág. 146.

(93) Sin embargo, no se tiene que especificar entre distintos tipos o modelos distintos dentro de cada categoría. Pueden verse ejemplos en Ian ANTHONY: *El Registro y su futuro*, «Desarme», vol. XVII, núm. 1, 1994, págs. 105 y 106.

(94) Antonio REMIRO BROTONS y otras: *Derecho Internacional*, McGraw-Hill, Madrid, 1997, pág. 301. Según el artículo 10 de la Carta de las Naciones Unidas: «La Asamblea General podrá discutir cualesquier asuntos o cuestiones dentro de los límites de esta Carta... y... podrá hacer recomendaciones sobre tales asuntos o cuestiones a los Miembros de las Naciones Unidas o al Consejo de Seguridad o a éste y a aquéllos».

(95) La información recoge solamente dos ventas realizadas a Tailandia: siete Harrier AV-8A y dos Harrier TAV-8." (dentro de la categoría IV, Aviones de guerra) y un buque portahelicópteros (dentro de la categoría VI, Naves de guerra). Cfr. el Informe del Secretario General de 2 de septiembre de 1998, A/53/334.

sobre las importaciones ni sobre las exportaciones (96). Estas comunicaciones al Registro de Armas Convencionales incumplen el acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de noviembre de 1986, que otorga la clasificación de reservado a la adquisición de armamento, munición y material bélico (punto B.5).

Por otro lado, los principales países exportadores de armas: Estados Unidos, Rusia, Reino Unido, Francia, Alemania, China, Canadá, Israel, República Checa, Italia y Suecia (97), sí entregan los datos de sus exportaciones al Registro de Naciones Unidas (98).

La tendencia general sobre la participación en el Registro es que ésta es mayor en los países exportadores que en los importadores. Una razón posible es que para los exportadores de armas priman los intereses comerciales, mientras que para los importadores las cuestiones de seguridad son más importantes (99). Vuelve a aparecer así el argumento de que las ventas de armas tienen una fuerte vinculación comercial, y que sólo indirectamente afectan a la seguridad y la defensa.

Además, de la comparación de los principios que inspiran la clasificación de las ventas de armas y la regulación del Registro de Armas Convencionales de las Naciones Unidas se desprende una distinta concepción de la transparencia y del secreto.

En el Registro de la ONU la transparencia se concibe como un medio para fortalecer la seguridad internacional, promoviendo la confianza entre los Estados. Entre los objetivos se encuentra reducir la producción militar, las transferencias de armas y los gastos militares mundiales para

(96) Los únicos datos que ha aportado España son las existencias de material bélico y la adquisición de material de producción nacional. Véase la Adición de 23 de noviembre de 1999 al Informe del Secretario General de las Naciones Unidas sobre el Registro de Armas Convencionales de las Naciones Unidas (A/54/226/Add.2, pág. 7).

(97) Según la clasificación que realiza Vicens Fisas en función de los datos tanto de la ACDA (Agencia de Control de Armas y Desarme de Estados Unidos) como del SIPRI (Instituto Internacional de Investigaciones para la Paz de Estocolmo). Vicens Fisas: *Secretos que matan. Los derechos humanos y la exportación española de armamento*, Icaria, Barcelona, 1995, pág. 11.

(98) En relación con las exportaciones. Suecia no informó al Registro de Naciones Unidas de las operaciones realizadas en 1994 y 1995; Rusia y China tampoco lo hicieron en 1997 y 1998. Los demás países citados sí han aportado los datos referidos a 1992, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997 y 1998.

En cuanto a las importaciones. Israel, Suecia y Estados Unidos las han hecho públicas en este período que va de 1992 a 1998. Canadá no dio sus datos de 1995; España, los de 1998; Italia, los de 1997 y 1998; Reino Unido, los de 1993 y 1997; China, los de 1993, 1997 y 1998; y Alemania, los de 1993, 1995 y 1996. Los países más reacios a hacer públicas sus importaciones han sido: Francia, que no lo hizo en 1992, 1993, 1995 y 1997; la República Checa, en 1992, 1994, 1995, 1996, 1997 y 1998; y Rusia, en 1992, 1993, 1994, 1996, 1997 y 1998.

Los datos del Registro de Armas Convencionales de las Naciones Unidas hasta el año 1996 están sacados de Siemon T. WEZEMAN y Pieter D. WEZEMAN: «Transfers of mayor conventional weapons», *SIPRI Yearbook 1998. Armaments, Disarmament and International Security*, Oxford University Press, Nueva York, 1998, págs. 312 a 314. Para los años 1997 y 1998 he consultado los informes sexto y séptimo del Secretario General sobre el Registro de Armas Convencionales de las Naciones Unidas de 2 de septiembre de 1998 (A/53/334) y de 13 de agosto de 1999 (A/54/226).

(99) Edward J. LAURANCE y Herbert WULF: *El Registro: su filosofía y la experiencia del primer año*, ob. cit., pág. 52.

promover el desarrollo económico y social de todos los pueblos del mundo (100).

El secretismo se considera como un factor que produce desconfianza entre Estados y tensión entre ellos, así como percepciones erróneas de las amenazas. Serviría, además, como elemento de prevención de conflictos al permitir tener conocimiento de las zonas del planeta en las que se están produciendo acumulaciones de armas. El secreto es así un factor desestabilizador que puede dañar o poner en riesgo la seguridad regional e internacional.

Por el contrario, como hemos visto, la legislación española tiene como objetivo la exportación de armamento, considerando el secreto como un instrumento de protección de la defensa nacional.

### C) *La publicidad de las ventas de armas en los medios de comunicación*

El artículo 9.Dos de la Ley sobre Secretos Oficiales establece que «cuando una materia clasificada permita prever que pueda llegar a conocimiento de los medios de información, se notificará a éstos la clasificación de secreto o reservado». El artículo 13 prohíbe que las materias clasificadas sean comunicadas, difundidas o publicadas.

De hecho, sin embargo, suelen aparecer noticias en la prensa en relación con las ventas de armas de España a otros países (101).

---

(100) En este sentido se pronuncian los párrafos 4.º y 8.º de la Exposición de Motivos de la Resolución, así como el punto 1.º.

(101) «El País», 11 de noviembre de 1997. Se trata el aplazamiento del viaje del Ministro de Defensa a Chile. El objetivo del viaje sería desbloquear la adjudicación a un consorcio franco-español de la construcción de dos submarinos por valor de 60.000 millones. Esta operación, cuya adjudicación era indudable, se ha paralizado a raíz de la apertura de sumario contra Augusto Pinochet por la Audiencia Nacional.

«El País», 23 de mayo de 1997. Marruecos estudia la posibilidad de comprar armamento usado a España, según declaraciones del Secretario de Estado del Ministerio de Defensa.

Además, siguen los proyectos de construcción en Marruecos de fábricas de armamento ligero, que son competencia del Ministerio de Industria.

«El País», 18 de mayo de 1997. España exportó 4.000 pistolas a Irán durante el segundo semestre de 1996, por un valor superior a 150 millones de pesetas. Se trataba de pistolas o revólveres de 9 milímetros o más de calibre, además de accesorios, con un peso total de cuatro toneladas.

«El País», 24 de enero de 1997. España está a punto de cerrar la venta de dos submarinos Scorpené (Escorpiña) a Chile por valor de unos 40.000 millones de pesetas. Un consorcio entre la Empresa Nacional Bazán y la Dirección de Construcción Naval del Ministerio de Defensa de Francia realizará la construcción. Se ha competido con submarinos de Suecia, Reino Unido y Alemania. Una vez que se incorporen todos los sistemas que llevan a bordo, el contrato ascenderá a casi 60.000 millones de pesetas.

Se informa también de que Bazán venderá a Colombia, una vez remozados, seis patrulleros Lazaga, dados de baja por la Armada española, por unos 1.300 millones de pesetas. También se está negociando la venta a Uruguay de un buque de apoyo logístico.

«El País», 10 de noviembre de 1996. Naciones Unidas está investigando una presunta operación de tráfico de armas hacia Ruanda desde España, en mayo de 1994. El envío consistiría en 39 toneladas de armas y municiones destinadas al antiguo gobierno de Ruanda, consistente sobre todo en fusiles de asalto G-3 de segunda mano procedentes de Portugal. La operación se produjo un mes después del genocidio de casi un millón de tut-

Incluso el propio Ministerio de Defensa, a través de la «Revista Española de Defensa» que el mismo edita, no tiene ningún reparo en hacer públicas algunas de estas ventas (102). En esta revista las noticias son mucho más detalladas que en la prensa diaria, en relación con la cuantía, las ca-

---

sis ruandeses y cuando estaba vigente el embargo de armamento decretado por el Consejo de Seguridad de la ONU.

«El País», 23 de octubre de 1996. La visita de la Reyes ha conseguido que el gobierno de Corea se comprometa a estudiar de nuevo la compra de ocho CN-235, cuando la operación estaba prácticamente cerrada con la firma indonesia Nurtario.

«El País», 21 de octubre de 1996. La noticia se refiere a la visita de los Reyes de España a Seúl. España intenta vender ocho aviones CN-235, que fabrica CASA, por 14.000 millones de pesetas. Aunque tropieza con la dura competencia de Indonesia.

También se hace referencia a que, en 1994, España vendió 12 aviones CN-235 por valor de 31.250 millones de pesetas.

«El Mundo», 15 de enero de 1996. Se informa de un contrato con Turquía sobre la venta de 50 unidades del avión de transporte militar CN-235, fabricado por Construcciones Aeronáuticas S.A. CASA. Dos aviones se enviaron desde España, y el resto se ensambla en Turquía bajo la dirección de técnicos españoles y con piezas fabricadas en España, habiéndose montado 25 hasta la fecha.

«El País», 27 de noviembre de 1995. Se informa de la posible venta a la Fuerza Aérea de Pakistán de 22 cazas Mirage III de segunda mano que el Ejército del Aire tiene aparcados en la base aérea de Torrejón de Ardoz.

También se hace referencia a la posible compra por Francia de siete aviones CN-235 españoles de CASA, si España compra a Francia 15 helicópteros militares.

«El Mundo», 25 de febrero de 1995. En relación con la campaña por la transparencia en el comercio de armas se denuncia que España está construyendo dos portaaviones para China.

Se hace referencia a los contratos que está negociando el Gobierno, por valor de unos 600.000 millones: portaaviones para India, submarinos para Chile, Egipto y Tailandia, cazaminas para Turquía, corbetas para Sudáfrica, fragatas y aviones para los Emiratos Arabes Unidos, patrulleras a Irán, Omán y Sri Lanka, y material de todo tipo para Marruecos.

«El Mundo», 20 de febrero de 1995. España vendió material militar a Indonesia en 1992 con créditos del Fondo de Ayuda al Desarrollo por valor de 970 millones de pesetas. La venta se realizó a través de un contrato con la empresa española DEFEX.

«El País», 3 de agosto de 1993. España ultima la venta de material militar a Marruecos por 50.000 millones de pesetas. La operación, para la cual España concederá un crédito, consistirá en vehículos todoterreno y equipos y sistemas para el Ejército de Tierra, una corbeta de Bazán y seis aviones C-212 de CASA (por valor de 10.000 millones).

(102) «Revista Española de Defensa», núm. 121, marzo de 1998, págs. 32 y 33. Se menciona el acuerdo entre la Empresa Nacional Bazán y la Direction des Constructions Navales International francesa por el que ha diseñado conjuntamente el nuevo submarino de ataque convencional Scorpene, a fin de competir en el mercado internacional. Por el momento, la Marina de Chile ha firmado un contrato para adquirir dos unidades. contrato que debe ser ratificado por el Gobierno de Chile.

Además, se da todo lujo de detalles de las características del Scorpene, así como del consorcio entre las dos empresas.

«RED», núm. 112, junio de 1997, pág. 24. Construcciones Aeronáuticas S.A. (CASA) ha obtenido un contrato de 7.000 millones de pesetas para fabricar tres aviones de transporte CN-235 para la Fuerza Aérea de Colombia. El contrato se adjudicó por concurso público.

Además, Bazán ha firmado un contrato por 2.000 millones para la modernización y entrega de dos patrulleras pesadas de la Armada y cedidas por el Ministerio de Defensa a la Marina de Colombia. Los buques son los P-03 Cádars y P-06 Recalde.

«RED», núm. 111, mayo de 1997, pág. 27. Brasil adquiere un sistema de catalogación para sus Fuerzas Armadas a la empresa española Ingeniería de Sistemas para la Defensa de España (ISDEFE). El contrato se celebró en 1996.

«RED», núm. 110, abril de 1997, págs. 22-25. Tailandia recibe su nuevo portaaviones HTMS-Chakri Naruebet, construido por Bazán. Supone una novedad mundial ya que es la primera construcción de un barco de este tipo para la exportación. El portaaviones se ha

racterísticas de las armas y las circunstancias de las operaciones. Tienen, además, una clara finalidad propagandística, dando cuenta de la competitividad de la industria española de armamento. Las empresas españolas se presentan a concursos en los que también compiten empresas extranjeras, ganándolos por la calidad de los productos o por los bajos precios de éstos.

Del hecho de que se publiquen en la prensa las exportaciones de armas pueden extraerse dos conclusiones. Por un lado, la propia Administración encargada de hacer cumplir la legislación sobre secretos oficiales no ejerce la tutela que, en este punto, debería mantener sobre los medios de comunicación. Además, es el mismo Ministerio de Defensa quien promueve la publicidad de ciertas operaciones de exportación de armas (103). Por otro

---

construido en el escaso plazo de tres años. El contrato se ha adjudicado por concurso, y se alude a que España construye el buque a mitad de precio que otros astilleros. Además, se analizan detalladamente las características técnicas del portaaviones.

«RED», núm. 109, marzo de 1997, pág. 20. Se informa de la visita del Ministro de Defensa a la Feria Internacional de Armamento IDEX-97, en los Emiratos Arabes Unidos. Este país puede comprar a España aviones CN-235 de patrulla marítima, sistemas contracarro C-90, así como buques. También se ha interesado por la compra de aviones Eurofighter-2000.

«RED», núm. 108, febrero de 1997, pág. 25. Chile compra tres aviones de transporte C-212 Aviocar de CASA, que serán utilizados por el ejército, por valor de 24 millones de dólares, 3.500 millones de pesetas.

Se informa también que CASA ha vendido 456 C-212 a 40 países, 17 de ellos a Chile.

«RED», núm. 96, febrero de 1996, pág. 34. La empresa española Induyco ha ganado el concurso para suministrar entre 250.000 y 280.000 uniformes de combate al Ejército de Tierra francés.

También exportará cascos de protección. A Alemania, 70.000 cascos anti-fragmento de fibra aramida-composite por valor de 15 millones de marcos, unos 1.200 millones de pesetas. Y a Holanda, 50.000 cascos por valor de 12 millones de florines, unos 885 millones de pesetas.

«RED», núm. 93, noviembre de 1995, pág. 22. Aviones Harrier para Tailandia. España venderá nueve aviones de despegue y aterrizaje vertical AV/TAV-8S Harrier Matador (siete monoplazas y dos biplazas), con destino al portaaviones HTMS-Chakri Naruebet.

«RED», núm. 86, abril de 1995, pág. 40. Se da noticia de la visita del Ministro de Defensa a la Feria IDEX-95 de armamento y material en Emiratos Arabes Unidos. Los Emiratos estudian la compra del avión CN-235 Persuader de CASA.

CASA anunció la venta de dos aviones C-212 de la serie 300 a la División de Transportes del Ejército Real de Tailandia por valor de 13 millones de dólares. Es la primera operación sobre aparatos militares con Tailandia.

«RED», núm. 81, noviembre de 1994, págs. 30 y 31. CASA presenta el avión C-212 Aviocar a un concurso para dotar de seis aviones ambulancia a la Guardia Nacional de Alaska.

Cien carros de combate T-72, de fabricación soviética, pertenecientes al Ejército de la República de Eslovaquia, serán modernizados en España. El contrato asciende a 10.000 millones de pesetas. Se dotará a los vehículos acorazados de nuevos equipos de visión térmica, nocturna y diurna, así como de direcciones de tiro MT-01. Se ha competido con otras industrias, abriéndose un mercado muy amplio para España, ya que hay 17.000 de estos carros en el mundo.

«RED», núm. 74, abril de 1994, págs. 31 y 42. CASA vende cuatro aviones C-212 Aviocar al Ejército del Aire de Chile por 45 millones de dólares, unos 6.400 millones de pesetas.

El ejército alemán adquiere 75.000 cascos anti-fragmento a Induyco (Industrias y Confecciones, del grupo El Corte Inglés) y le encarga el mantenimiento de todos sus cascos. Se informa de dos contratos anteriores por 50.000 y 3.000 cascos.

{103} Se estaría incurriendo así, objetivamente, en el delito de revelación de secretos del artículo 598 del Código Penal (Ley Orgánica 10/1995). Si se considerase que existe imprudencia en la publicación de los secretos, sería aplicable el artículo 601 del Código Penal o, en su caso, el artículo 56 del Código Penal Militar (Ley Orgánica 13/1985). En la práctica, sin embargo, dudo mucho que un tribunal condenase a alguien por la publicación de noticias o informaciones sobre ventas de armas.

lado, queda demostrado que el conocimiento *de facto* de las ventas de armas no está, en ninguna medida, dañando o poniendo en riesgo la seguridad y defensa del Estado.

#### 4. RECAPITULACIÓN Y CONCLUSIONES: LAS RAZONES POR LAS QUE LAS VENTAS DE ARMAS NO PUEDEN SER DECLARADAS LEGALMENTE COMO MATERIA SECRETA

La potestad clasificatoria ha sido configurada en nuestro ordenamiento jurídico con la finalidad de proteger la defensa y seguridad del Estado. En virtud de esta protección, los secretos oficiales son una de las excepciones al principio general de la publicidad de la actuación del Estado. Diez años antes de la Constitución, el Preámbulo de la Ley sobre Secretos Oficiales mantenía que «las cosas públicas que a todos interesan pueden y deben ser conocidas de todos». La publicidad debe ser el principio general también en el ámbito de la defensa. Porque vivimos en un Estado democrático de Derecho y porque la defensa se refiere a un ámbito público que nos afecta a todas y a todos. En este sentido se ha afirmado que la paz es la *res publica* por excelencia (104).

Los actos de clasificación son ejercicio de una potestad administrativa y no de facultades de dirección política. El Gobierno dirige la defensa del Estado a través del Presidente del Gobierno y del Ministro de Defensa, pero no a través de los actos de clasificación dictados por el Consejo de Ministros, órgano que apenas tiene competencia en materia de defensa. El objetivo de lograr la protección de la defensa y seguridad del Estado impone a los poderes públicos la obligación de clasificar aquellas materias cuyo conocimiento público dañe o ponga en riesgo la seguridad y defensa del Estado. Los actos de clasificación, como actuación administrativa discrecional, por tanto, van a estar sometidos al control ordinario por parte de la jurisdicción contencioso-administrativa.

La clasificación de las operaciones de ventas de armas y de las actas de la JIMDDU se encuadra dentro de la política española de fomento de la exportación. Esta política parte del marco jurídico configurado en el Real Decreto 491/1998 y en el Reglamento CE 3381/1994, y se acentúa por medio de la empresa pública DEFEX y la Oficina de Apoyo Exterior del Ministerio de Defensa.

Esta política va en la dirección contraria de las iniciativas de desarme y seguridad promovidas por la Organización de las Naciones Unidas. Según la directriz 1.c) de la Directiva de Defensa Nacional 1/1992, de 27 de marzo, «España, de acuerdo con sus posibilidades e intereses, apoyará y participará en las iniciativas conducentes al mantenimiento de la paz y la estabilidad mundial, promovidas y auspiciadas por las Naciones Unidas» (105). La ac-

(104) F. JAVIER DE LUCAS MARTÍN: *La noción de defensa y la crisis de legitimidad. ¿Qué significa defensa?*, «Anuario de Filosofía del Derecho 1985» (Nueva época, tomo II), Instituto Nacional de Estudios Jurídicos, Madrid, pág. 93.

(105) Los *intereses* nacionales, concretados en la política de fomento de las exporta-

titud de secretismo en relación con el Registro de Armas Convencionales coloca al Gobierno español en una postura solitaria en relación con los países de nuestro entorno dentro de la Unión Europea y de la OTAN. Supone, además, dar más importancia a los intereses exportadores que a las medidas de fomento de la confianza y de seguridad internacional. Desde la perspectiva del Registro de Armas Convencionales de Naciones Unidas, el secreto en las exportaciones de armas es un factor desestabilizador, que puede poner en peligro, e incluso dañar, la seguridad internacional. El secretismo en el comercio de armas contribuye muy poco al «fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la Tierra», que menciona el preámbulo de la Constitución.

Además, es un hecho que los medios de comunicación hacen públicas algunas de las operaciones de exportación de armas, informando sobre qué armamento se vende, a qué países se vende y por cuánto se vende. Estas informaciones, que en ocasiones son extraordinariamente detalladas, sobre todo en la «Revista Española de Defensa», ponen en conocimiento público materias reservadas, sin que se produzca ningún daño a la seguridad y defensa del Estado.

Por todas estas razones hay que considerar ilegal la clasificación de las operaciones de venta de armas y de las actas de la JIMDDU. El mecanismo de los secretos oficiales se ha establecido en nuestro ordenamiento jurídico para garantizar la seguridad y la defensa del Estado. No para fomentar las exportaciones de armamento sin el conocimiento de las ciudadanas y ciudadanos.

---

ciones de armamento, están en clara contradicción con la participación en el Registro de Armas Convencionales de la ONU. El texto íntegro de la Directiva de Defensa Nacional ha sido publicado en el número de febrero de 1997 de la «Revista Española de Defensa».

Aquí hay que recordar que la Directiva de Defensa Nacional ha sido clasificada secreta por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de noviembre de 1986 (punto A.1). Alcanzo poco a comprender la razón de esta publicación semioficial de un documento secreto, publicación que también se produjo respecto de la anterior Directiva de Defensa Nacional 1/1992, de 27 de marzo. Después de leer el texto de la Directiva, menos llevo a comprender las razones de su clasificación como secreta. No encuentro en ella ninguna información cuyo conocimiento pueda dañar o poner en riesgo la seguridad y defensa del Estado.

