



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

Resolución 484/2019

S/REF: 001-034953

N/REF: R/0484/2019; 100-002715

Fecha: 3 de octubre de 2019

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio del Interior

Información solicitada: Plan de contingencia frente a inmigración irregular

Sentido de la resolución: Desestimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, la reclamante solicitó al MINISTERIO DEL INTERIOR, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)¹ (en adelante LTAIBG), con fecha 3 de junio de 2019, la siguiente información:

Solicito copia del Plan de Contingencia (COPLAN- ACIE) elaborado por la Autoridad de Coordinación Marítima frente a la Inmigración irregular en el Estrecho, así como de sus anexos.

2. Mediante resolución de fecha 4 de julio de 2019, la DIRECCIÓN GENERAL DE LA GUARDIA CIVIL (MINISTERIO DEL INTERIOR) contestó lo siguiente:

2º. El Plan Regional de Contingencia (COPLAN-Estrecho) para hacer frente a las llegadas masivas de los flujos migratorios irregulares en la zona del Estrecho de Gibraltar, Mar de Alborán y aguas adyacentes, tiene como objetivo establecer un sistema de coordinación y

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

respuesta integral por áreas competenciales ante llegadas masivas de inmigrantes irregulares que, por su número o circunstancias especiales, requieran el incremento de las capacidades ordinarias de los organismos e instituciones involucrados en su gestión.

3º. La Orden PCI/842/2018, de 3 de agosto, dispuso la creación de la Autoridad de Coordinación de las actuaciones para hacer frente a la inmigración irregular en la zona del Estrecho de Gibraltar, mar de Alborán y aguas adyacentes y se establecen normas para su actuación. El objeto de dicha Orden Ministerial es "(...) la centralización de la coordinación y el seguimiento de todas las actuaciones relacionadas con la inmigración irregular en la zona del estrecho de Gibraltar, mar de Alborán y aguas adyacentes; asimismo, la coordinación de los mecanismos necesarios para la utilización eficaz de todos los recursos humanos y medios materiales disponibles, así como la rápida y oportuna transferencia de información relativa a la inmigración irregular, optimizando todas las actuaciones en curso, que permitan evitar la salida de inmigrantes irregulares desde la costa africana y disuadir a las embarcaciones que trafican con inmigrantes irregulares y evitar la llegada a territorio español (...)"

4º. Asimismo, la Estrategia de Seguridad Nacional 2017 establece como amenaza para la Seguridad Nacional, entre otras, el Crimen Organizado, definiéndose este como "una amenaza de naturaleza transnacional, flexible y opaca. Se trata de un fenómeno con una enorme capacidad desestabilizadora, que contribuye a debilitar el Estado y mina la buena gobernanza económica. Entre sus manifestaciones más graves se pueden mencionar los tipos delictivos relacionados con la trata de seres humanos o con los tráfico ilícitos de diversa índole, además del blanqueo de capitales y el uso de paraísos fiscales. En los últimos años, redes criminales se han aprovechado de la crisis migratoria y de refugiados, y de su vulnerabilidad extrema, para abrir rutas de tráfico humano a Europa"

5º. El Plan Regional de Contingencia (COPLAN-Estrecho) ha sido elaborado, bajo dirección del titular de la Secretaría de Estado de Seguridad (SES), por la Autoridad de Coordinación frente a la Inmigración en el Estrecho (ACIE), contiene información y procedimientos sensibles y reservados para afrontar con éxito situaciones de emergencias o amenazas de carácter extraordinario, por lo que la publicidad de dicho Plan afecta al funcionamiento de la Autoridad de Coordinación y su propio Centro de Coordinación, es decir que se vería perjudicada de forma grave la lucha contra la inmigración irregular y la trata de seres humanos.

6º. Por tanto, una vez examinada la solicitud, esta Dirección General, en base a lo expuesto se deniega al acceso a la información solicitada en consonancia con el artículo 14.1.a) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen

gobierno, por cuanto la difusión de dicha información implica un perjuicio para la seguridad nacional.

3. Ante esta respuesta, la reclamante presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24²](#) de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con fecha de entrada el 9 de julio de 2019 en la que señalaba lo siguiente:

Recibida la denegación al acceso total de la información solicitada, manifiesto que no estoy de acuerdo con los argumentos expuestos por el jefe del Gabinete técnico de la Guardia Civil, XXX. La respuesta a mi solicitud deniega el acceso a la totalidad del documento por considerar que su divulgación supondría un "perjuicio para la seguridad nacional". Discrepo de esta argumentación tan somera, por lo que ruego al Consejo que evalúe si procede o no esta respuesta y estudie la posibilidad de conceder el acceso total o el parcial omitiendo las partes sensibles del documento que podrían suponer el peligro esgrimido.

4. Con fecha 10 de julio de 2019, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente a la MINISTERIO DEL INTERIOR al objeto de que pudiera hacer las alegaciones que considerase oportunas. Mediante escrito de entrada 24 de julio de 2019, el indicado Departamento realizó las siguientes alegaciones:

Una vez analizada la reclamación, desde el Gabinete Técnico de la DGGC se emite el siguiente informe:

PRIMERO.- *Como ya se informó; a la solicitud inicial de información pública, el Plan Regional de Contingencia (COPLAN-Estrecho) ha sido elaborado, bajo dirección del titular de la Secretaría de la Secretaría de Estado de Seguridad (SES), por la Autoridad de Coordinación frente a la Inmigración en el Estrecho (ACIE), contiene información y procedimientos sensibles y reservados para afrontar con éxito situaciones de emergencias o amenazas de, carácter extraordinario, por lo que la publicidad de dicho Plan afecta al funcionamiento de la Autoridad de Coordinación y su propio Centro de Coordinación, es decir que se vería perjudicada de forma grave la lucha contra la inmigración irregular y la trata de seres humanos.*

SEGUNDO.- *En la resolución de esta Dirección General se analiza tanto el contenido material del Plan como los documentos existentes mediante los cuales se llega a la conclusión que en la divulgación del Plan solicitado concurre la causa de denegación incurra en el artículo 14.1.a de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, sin embargo la*

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

reclamante en su escrito al CTBG no aporta ningún hecho o documento ni hace ninguna argumentación que pueda rebatir lo expuesto en la citada resolución.

TERCERO.- Por lo expuesto esta Dirección General se ratifica en lo expresado en la resolución reclamada y se concluye que el acceso se encuentra afectado por la limitación del artículo 14. 1. a de la Ley 1912013, de 9 de diciembre, por cuanto la difusión de dicha información implica un perjuicio para la seguridad nacional.

CUARTO. - Se ha tenido en cuenta el criterio interpretativo del CTBG CI/002/2015, referente a la aplicación de los límites al derecho de acceso a la información al aplicar el art. 14, ya que como se ha explicado el acceso a la información solicitada está ligado a la protección concreta de un interés racional y legítimo, como es la seguridad nacional.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación con [el artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno](#)³, la Presidencia de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. La LTAIBG, en su [artículo 12](#)⁴, regula el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, como "los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones".

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

3. En cuanto al fondo de la cuestión debatida, cabe recordar que la información que se solicita es el Plan de Contingencia elaborado por la Autoridad de Coordinación Marítima frente a la

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

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

Inmigración irregular, y que la Administración deniega al considerar de aplicación el límite previsto en el artículo 14.1 letra a) de la LTAIBG, que dispone que *El derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para: La seguridad nacional, argumentando que contiene información y procedimientos sensibles y reservados para afrontar con éxito situaciones de emergencias o amenazas de carácter extraordinario, por lo que la publicidad de dicho Plan afecta al funcionamiento de la Autoridad de Coordinación y su propio Centro de Coordinación, es decir que se vería perjudicada de forma grave la lucha contra la inmigración irregular y la trata de seres humanos.*

Respecto de los límites al derecho de acceso, debe tenerse en cuenta el [Criterio Interpretativo CI/002/2015](#)⁵, de 25 de junio, elaborado por este Consejo de Transparencia en virtud de las prerrogativas concedidas por el artículo 38.2 a) de la LTAIBG. Este Criterio señala lo siguiente:

“Los límites a que se refiere el artículo 14 de la LTAIBG, a diferencia de los relativos a la protección de los datos de carácter personal, no se aplican directamente, sino que de acuerdo con la literalidad del texto del número 1 del mismo, “podrán” ser aplicados.

De esta manera, los límites no operan ni automáticamente a favor de la denegación ni absolutamente en relación a los contenidos.

La invocación de motivos de interés público para limitar el acceso a la información deberá estar ligada con la protección concreta de un interés racional y legítimo.

En este sentido su aplicación no será en ningún caso automática: antes al contrario deberá analizarse si la estimación de la petición de información supone un perjuicio (test del daño) concreto, definido y evaluable. Este, además no podrá afectar o ser relevante para un determinado ámbito material, porque de lo contrario se estaría excluyendo un bloque completo de información.

*Del mismo modo, es **necesaria una aplicación justificada y proporcional atendiendo a la circunstancia del caso concreto y siempre que no exista un interés que justifique la publicidad o el acceso (test del interés público).**”*

Asimismo, los Tribunales de Justicia ya se han pronunciado sobre el alcance del derecho de acceso a la información pública y lo han hecho reconociéndolo de forma amplia.

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

Así, la [Sentencia nº 60/2016, de 18 de mayo de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 6 de Madrid, dictada en el PO 57/2015](#)⁶: “(...) Este derecho **solamente se verá limitado** en aquellos casos en que así sea necesario por **la propia naturaleza de la información –derivado de lo dispuesto en la Constitución Española– o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos**. En todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad”.

“La ley consagra la prevalencia del derecho subjetivo a obtener la información y correlativamente el deber de entregarla, salvo que concurren causas justificadas que limiten tal derecho, a las que se refiere el art. 14. Tales causas constituyen conceptos jurídicos indeterminados cuya relevancia y trascendencia deben ser concretadas en cada caso, ponderando los intereses en conflicto, como la norma indica, de tal modo que frente a los actos típicamente discrecionales, (...).

En la Sentencia de 7 de noviembre de 2016, dictada en el Recurso de Apelación presentado frente a la Sentencia de instancia indicada previamente, la Audiencia Nacional expresamente señaló que “Y si concurre alguno de los límites del art. 14 reseñado deberá de acreditarlo”

La [Sentencia nº 85/2016, de 14 de junio de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 5 de Madrid, dictada en el PO 43/2015](#)⁷: “Pues bien, a la hora de interpretar tal precepto - 14.1 h-, hemos de tener presente que, la citada Ley, en su Preámbulo, expresamente afirma que la misma configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública y que dicho derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos”. “Así, la finalidad, principio y filosofía que impregna la reseñada Ley, es un acceso amplio a la información pública; y **los límites a tal acceso han de motivarse, interpretarse y aplicarse de modo razonado, restrictivo y aquilatado a tenor del llamado, test de daño; a la luz de la determinación del perjuicio que el acceso a determinada información puede producir sobre el interés que se pretende salvaguardar con la limitación**”.

La [Sentencia nº 46/2017, de 22 de junio de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Madrid, dictada en el PO 38/2016](#)⁸: “El derecho de acceso a la

⁶ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2015/4_RTVE_2.html

⁷ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2015/2_FNMT_1.html

⁸ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2016/16_particular_7_tributos.html

información es un derecho fundamental reconocido a nivel internacional como tal, debido a la naturaleza representativa de los gobiernos democráticos; es un derecho esencial para promover la transparencia de las instituciones públicas y para fomentar la participación ciudadana en la toma de decisiones. Además las Administraciones Públicas se financian con fondos procedentes de los contribuyentes y su misión principal consiste en servir a los ciudadanos por lo que toda la información que generan y poseen pertenece a la ciudadanía. Pueden distinguirse dos aspectos en cuanto al derecho al acceso a la información: Transparencia proactiva, como aquella obligación de los organismos públicos de publicar y dar a conocer la información sobre sus actividades, presupuestos y políticas y la Transparencia reactiva: Es el derecho de los ciudadanos de solicitar a los funcionarios públicos cualquier tipo de información de y el derecho a recibir una respuesta documentada y satisfactoria". "Las diferentes y numerosas menciones a este derecho coinciden en resaltar la creciente importancia que está cobrando, ya que el mismo supone una herramienta indispensable para adquirir aquellos conocimientos que permiten controlar la actuación de los gobiernos y prevenir y luchar contra la corrupción así como contrarrestar la violación de derechos. De estos preceptos se desprende que el derecho de acceso a la información debe ser destacado como un valor intrínseco al concepto de democracia."

La Sentencia nº 98/2017, de 22 de junio de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 11 de Madrid, dictada en el PO 49/2016⁹: "La ley consagra pues la prevalencia del derecho subjetivo a obtener la información y correlativamente el deber de entregarla, salvo que concurren causas justificadas que limiten tal derecho, a las que se refiere el art. 14, causas que **constituyen conceptos jurídicos indeterminados cuya relevancia y trascendencia han de ser concretadas en cada caso, ponderando los intereses en conflicto (...)**".

Por su importancia, también debe mencionarse la Sentencia del Tribunal Supremo, dictada en el Recurso de Casación 75/2017¹⁰, que se pronuncia en los siguientes términos: "Esa formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1".(...) sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información.(...)

⁹ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2016/18_MFomento_1_Renfe1_pliegos.html
¹⁰ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2015/4_RTVE_2.html

Asimismo, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley;”.

4. Teniendo en cuenta lo anterior, este Consejo de Transparencia entiende que, a pesar del carácter restrictivo de los límites y la formulación amplia del derecho de acceso a la información, resulta de aplicación el límite invocado, por los siguientes motivos:

- En primer lugar, se debe partir de que el Plan de Contingencia que solicita tiene como objetivo *hacer frente a las llegadas masivas de los flujos migratorios irregulares*, conforme se establece en la mencionada [Orden PCI/842/2018¹¹](#), de 3 de agosto, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 3 de agosto de 2018, por el que se dispone la creación de la Autoridad de Coordinación de las actuaciones para hacer frente a la inmigración irregular en la zona del Estrecho de Gibraltar, mar de Alborán y aguas adyacentes y se establecen normas para su actuación.
- En segundo lugar, y tal y como alega la Administración y se puede comprobar en la Orden mencionada, el objeto del indicado Plan es la centralización de la coordinación y el seguimiento de todas las actuaciones relacionadas con la inmigración irregular, la coordinación de los mecanismos necesarios para la utilización eficaz de todos los recursos humanos y medios materiales disponibles, así como la rápida y oportuna transferencia de información.

Teniendo lo anterior en consideración, a juicio de este Consejo de Transparencia ha quedado suficientemente acreditado que, si se proporcionase acceso al Plan de Contingencia, se verían perjudicadas las actuaciones y acciones *que permitan evitar la salida de inmigrantes irregulares desde la costa africana y disuadir a las embarcaciones que trafican con inmigrantes irregulares y evitar la llegada a territorio español*. Es decir, se estarían haciendo públicos los medios y operaciones previstos en el ámbito de la lucha contra la inmigración irregular que es, precisamente, lo que se pretende combatir con el Plan solicitado.

- En tercer lugar, como alega la Administración y este Consejo comparte, hay que tener en cuenta que la Estrategia de Seguridad Nacional 2017 establece como amenaza para la

¹¹ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2018-11138>

Seguridad Nacional, entre otras, el Crimen Organizado (trata de seres humanos y tráfico ilícitos de diversa índole), siendo conocido y notorio, en palabras de la Administración *que redes criminales se han aprovechado de la crisis migratoria y de refugiados, y de su vulnerabilidad extrema, para abrir rutas de tráfico humano a Europa.*

En consecuencia, en el presente supuesto atendiendo a las circunstancias del caso concreto y a la naturaleza de la información (actuaciones destinadas a combatir la inmigración irregular) se considera que la aplicación del límite alegado, debidamente motivado, es justificada y proporcional y no existe un interés superior que justifique la publicidad del Plan, a la luz de la determinación del perjuicio que el acceso puede producir sobre el interés que se pretende salvaguardar. Perjuicios que, según considera este Consejo de Transparencia, son reales ya que el Plan *contiene información y procedimientos sensibles y reservados para afrontar con éxito situaciones de emergencias o amenazas de carácter extraordinario, por lo que la publicidad de dicho Plan afecta al funcionamiento de la Autoridad de Coordinación y su propio Centro de Coordinación, es decir que se vería perjudicada de forma grave la lucha contra la inmigración irregular y la trata de seres humanos.*

Por todo lo expuesto, la presente reclamación debe ser desestimada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la Reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 9 de julio de 2019, contra la resolución, de fecha 4 de julio de 2019, de la DIRECCIÓN GENERAL DE LA GUARDIA CIVIL (MINISTERIO DEL INTERIOR).

De acuerdo con el artículo 23, número 1, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, la Reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de la [Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas](#)¹².

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

¹² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&tn=1&p=20181206#a112>

Contencioso-Administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el artículo 9.1 c) de la [Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa](#)¹³.

EL PRESIDENTE DEL CTBG
P.V. (Art. 10 del R.D. 919/2014)
EL SUBDIRECTOR GENERAL DE
TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo: Francisco Javier Amorós Dorda

¹³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>