



## Resolución 761/2021

**S/REF:** 001-060182

**N/REF:** R/761/2021; 100-005757

**Fecha:** La de la firma

**Reclamante:** [REDACTED]

**Dirección:** [REDACTED]

**Administración/Organismo:** Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación

**Información solicitada:** Plan de Emergencia y Concentración de la Embajada de España en Kabul (Afganistán)

**Sentido de la resolución:** Desestimatoria

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, la reclamante solicitó al MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)<sup>1</sup> (en adelante LTAIBG), con fecha 30 de agosto de 2021, la siguiente información:

*Copia de la última versión del Plan de Emergencia y Concentración elaborado por la Embajada de España en Kabul (Afganistán). Es evidente que ya no se compromete la seguridad de eventuales operaciones de emergencia ni la integridad física de los españoles en el país afgano, por cuanto hace días que España dio por terminada la evacuación y ya no queda en Kabul ni personal diplomático ni fuerzas militares ni de seguridad del Estado, con lo que no concurre uno de los límites que prevé la citada la ley para denegar el acceso.*

---

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

*Tampoco conocer dicho documento compromete las relaciones bilaterales, por cuanto el propio ministro de Asuntos Exteriores ha informado hoy en el Parlamento que el Ejecutivo español no reconocerá al Gobierno talibán.*

2. Mediante resolución de 6 de septiembre de 2021, el MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN contestó a la solicitante lo siguiente:

*Una vez analizada la solicitud deducida por XXXXXXXXXXXXXXXX, esta Dirección resuelve inadmitir a trámite la misma, de conformidad con el art. 18, apartado 1, letra e), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, por considerarse la solicitud manifiestamente repetitiva. Ya se dio respuesta el 28 de junio de 2021 a solicitud similar (registrada con el número 001-058031) de 17 de junio de 2021. Los argumentos trasladados en dicha respuesta continúan vigentes.*

3. Con fecha de entrada el 7 de septiembre de 2021 la solicitante presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG<sup>2</sup>](#), una Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en base a los siguientes argumentos:

*Pedí al Ministerio de Asuntos Exteriores a finales de agosto que me entrega copia del Plan de Emergencia y Concentración elaborado por la embajada de nuestro país en la capital afgana y me ha dicho que inadmite mi solicitud por ser "manifiestamente repetitiva". No sé de dónde saca esta conclusión la Dirección General de Españoles en el Exterior y Asuntos Consulares puesto que era la primera vez que esta ciudadana reclamaba tal documentación. Por la respuesta se deduce que han debido recibir otra petición similar y que debió ser respondida en similares términos. Se dice que los argumentos que ya se emitieron entonces siguen vigentes ahora. Yo lo dudo puesto que, como puede leerse en la respuesta que me ha dado el señor Juan Duarte Cuadrado, aquella solicitud de acceso a la información se atendió el 28 de junio y entonces no se había producido la precipitada evacuación de nuestros compatriotas de dicho país tras el avance de los talibanes. La cuestión temporal es fundamental en esta cuestión, a mi modesto entender. Si ya no hay españoles en Kabul y no hay relaciones con el régimen que se ha hecho con el poder entiendo que no puede esgrimirse ninguno de los factores que se detallan en la Ley de transparencia para inadmitir a trámite esta petición. Espero que el Consejo de Transparencia pondere los derechos en juego y posibilite que se pueda conocer el documento reclamado al no haber ya riesgos por la razón comentada.*

---

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

4. Con fecha 7 de septiembre de 2021, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN, al objeto de que se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas. Mediante escrito de 17 de septiembre siguiente, el citado Ministerio realizó las siguientes alegaciones:

*La elaboración de los planes de emergencia y concentración (en adelante, PEC) de las representaciones de España en el exterior está regulada por la Orden Circular 3/2016 de 2 de junio, sobre Plan de Emergencia y Concentración del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.*

*Dicha OC contiene el siguiente texto: “se tendrá en cuenta que el Plan es un documento de carácter reservado para cuya elaboración puede solicitarse consejo y asesoramiento de las Consejerías de la Representación, pero que no puede ser distribuido entre ellas. Asimismo, debe VE abstenerse de publicar en la red cualquiera de sus extremos, y en especial lo referente a la localización de los Puntos de Agrupamiento y Concentración”*

*Este carácter reservado de los PEC se justifica por la necesidad, por una parte, de preservar la seguridad pública y, por la otra, de evitar perjudicar las relaciones exteriores, encuadrándose de esta forma en las limitaciones al acceso descritas en el artículo 14.1 (letras c y d) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.*

***Consideraciones relacionadas con las relaciones exteriores.*** *De acuerdo con la citada OC 3/2016, los PEC incluyen una descripción de los “riesgos posibles” que se dan en un determinado país, así como de la “posible actitud de las autoridades locales y eficacia de los servicios locales de protección civil”. En muchos casos esta sección valora carencias institucionales, conflictos internos, inestabilidad política, corrupción, negación de los derechos fundamentales de ciertos colectivos, el carácter violento, criminal o terrorista de determinados grupos o mandatarios o la incapacidad de prestación de servicios básicos, que afectan al Estado objeto del PEC. La descripción pormenorizada de estos elementos es esencial para la valoración de riesgos y condiciona el resto del Plan, que construye las medidas de prevención o reacción a partir de dicha valoración. Así pues, aunque los PEC no son documentos destinados a fijar posiciones políticas, su eventual publicidad provocaría reacciones en terceros países y condicionaría hasta el punto de poner en riesgo la relación política bilateral que se tenga, o a la que pueda aspirarse, con los gobiernos extranjeros aludidos. Es por ello que consideramos que el carácter reservado está justificado y es proporcional y que resulta por ello de aplicación la limitación contenida en el art. 14,1, párrafo c de la ley 13/2019.*

- **Consideraciones relacionadas con la seguridad pública.** En aplicación de la citada OC 3/2016, los PEC designan “Puntos de concentración”, que son “aquellos lugares en los que se concentraría a la colonia para proceder desde allí al Punto de Evacuación (...)”, y se incluyen detalles como las coordenadas geográficas o los itinerarios para transportar a los ciudadanos desde o hacia ellos. En este punto de la OC, además, “[s]e reitera asimismo lo indicado respecto a la necesidad de guardar la más estricta reserva”. La eventual publicidad de estos datos tiene implicaciones de seguridad, sobre todo en escenarios en los que operan grupos insurgentes o terroristas. En estos casos estas implicaciones suponen un riesgo cierto y directo para la vida y la integridad tanto de las personas objeto de concentración/evacuación como de los agentes encargados de organizar las operaciones. De hecho, existe un lamentable precedente en la crisis de Mozambique en marzo de 2021, cuando la aparición en redes sociales de información extraída de los planes de emergencia de un actor internacional resultó en el asesinato de varias personas. Es por ello que consideramos que el carácter reservado está justificado y es proporcional y que resulta de aplicación la limitación contenida en el art. 14,1, letra d, de la ley 13/2019.

(...)

- La reclamante argumenta, en referencia a la citada negativa al acceso emitida en junio que “la cuestión temporal es fundamental en esta cuestión (...) ya no hay españoles en Kabul y no hay relaciones con el régimen que se ha hecho con el poder entiendo que no puede esgrimirse ninguno de los factores que se detallan en la ley de transparencia para inadmitir a trámite esta petición”.

- En primer lugar, debe señalarse que las consideraciones que justifican la inadmisión, que ya hemos explicado más arriba, no son contingentes de la presencia o no de un determinado número de nacionales en un territorio, o de la existencia de una misión diplomática permanente en el país.

- En cuanto al elemento temporal, no afecta tampoco a los argumentos para denegar el acceso: el PEC sigue en vigor, sigue conteniendo información sensible para la seguridad pública y para las relaciones exteriores. Se trata de un documento vigente que se irá adaptando a los cambios, y que puede tener que activarse en cualquier momento.

(...)

Consideramos que la naturaleza sensible de la información contenida en los PEC justifica su carácter reservado y que, ante las solicitudes de acceso al amparo de la Ley 13/2019, resultan de aplicación las limitaciones al acceso contempladas por dicha norma, incluidas las contenidas en el artículo 14, párrafo 1, letras c y d.

- El carácter reservado de los PEC no depende de elementos temporales o circunstanciales como la presencia en un momento dado de más o menos españoles en un territorio o del estado de la relación bilateral –o su ausencia- con un determinado gobierno. Los PEC son reservados porque su publicación podría poner en peligro la vida o la integridad de personas, así como menoscabar las relaciones con los países sobre los que se aplican, o con terceros.

-En el caso del PEC relativo a Afganistán, los factores que se han descrito en estas alegaciones son de aplicación con especial intensidad, al tratarse de un país sometido actualmente a especiales dificultades políticas y de seguridad.

5. El 20 de septiembre de 2021, en aplicación del art. 82 de la [Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas](#)<sup>3</sup>, se concedió audiencia al reclamante para que, a la vista del expediente y en el plazo de 10 días hábiles, presentase las alegaciones que estimara pertinentes en defensa de su pretensión. Mediante escrito de entrada el mismo 20 de septiembre de 2021, la reclamante manifestó lo siguiente:

*Creo que los argumentos expuestos por la Administración tendrían validez en condiciones normales, pero no ahora. Ni existe presencia en la legación tras la evacuación, por lo que difícilmente podría ponerse en riesgo la vida de nadie, ni existen relaciones con el gobierno talibán, por lo que no sé muy bien qué relaciones diplomáticas podrían quedar comprometidas si se difunde dicho plan.*

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2 de la LTAIBG](#)<sup>4</sup> y en el [artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno](#)<sup>5</sup>, el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG](#)<sup>6</sup>, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.

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

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

<sup>5</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

<sup>6</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12](#)<sup>7</sup> el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone en el artículo 13, "los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones".

De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de "formato o soporte". Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza "pública" de las informaciones: (a) que se encuentren "en poder" de alguno de los sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas "en el ejercicio de sus funciones".

Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. Respecto al fondo del asunto, cabe señalar que la información solicitada -Plan de Emergencia y Concentración elaborado por la Embajada de España en Kabul- ha sido denegada por el Ministerio al considerar que acceder al citado plan supondría un perjuicio para las relaciones exteriores y la seguridad pública -artículo 14.1 c) y d)-.

En relación con la aplicación de los límites contemplados en el artículo 14 LTAIBG hay que señalar que en el ejercicio de las funciones encomendadas por el artículo 38.2.a) LTAIBG ha elaborado el [Criterio Interpretativo CI/002/2015](#)<sup>8</sup>, de 24 de junio, en el que se concluye que: (i) los límites no se aplican directamente, sino que, de acuerdo con el artículo 14.1, "podrán" ser aplicados, de modo que no operan ni automáticamente a favor de la denegación ni absolutamente en relación a los contenidos; (ii) la invocación de motivos de interés público para limitar el acceso a la información debe estar ligada con la protección concreta de un interés racional y legítimo; (iii) la apreciación de los límites no será en ningún caso automática, debiendo aplicarse, sucesivamente, los denominados test del daño y test del interés público. En virtud del primero, se analiza si la estimación de la petición de información supone un perjuicio concreto, definido y evaluable, no pudiendo afectar o ser relevante para un determinado ámbito material, porque de lo contrario se estaría excluyendo un bloque completo de información, mientras que en atención al segundo es necesaria una aplicación

---

<sup>7</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

<sup>8</sup> <https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/criterios.html>

*justificada y proporcional atendiendo a la circunstancia del caso concreto y siempre que no exista un interés que justifique la publicidad o el acceso."*

En lo que atañe a la doctrina jurisprudencial, ésta se ha centrado, en síntesis, en dos aspectos: (i) la necesaria fundamentación de su concurrencia y (ii) la aplicación del test del daño y del interés público.

Por lo que respecta a la primera de las cuestiones apuntadas, debemos comenzar recordando cómo la jurisprudencia ha puesto de relieve la necesidad de motivar suficientemente la concurrencia de esta causa de inadmisión por parte de la Administración, según refleja la Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017, cuando sostiene que *«[e]sa 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. (...)*»

Criterio que es reiterado en distintos pronunciamientos como 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 49/2016, al sostener que *«[l]a 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 (...)*».

En cuanto al segundo aspecto apuntado, valga recordar que [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](#)<sup>9</sup> razona que el derecho de acceso a la información pública *«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*

---

<sup>9</sup> [https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/recursos\\_jurisprudencia/Recursos\\_AGE/2015/4\\_RTVE\\_2.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2015/4_RTVE_2.html)

*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».*

Por tanto, cabe concluir que la aplicación de los límites deberá ser motivada, restringida, justificada y proporcionada, así como atender a las circunstancias del caso concreto, de acuerdo con los criterios contenidos en el indicado Criterio Interpretativo y en las sentencias de los tribunales Contencioso-Administrativos reseñadas en párrafos anteriores.

4. Dicho esto, hay que señalar que justifica el Ministerio que su *eventual publicidad provocaría reacciones en terceros países y condicionaría hasta el punto de poner en riesgo la relación política bilateral que se tenga, o a la que pueda aspirarse* –artículo 14.1 c)- dado que (i) *incluye una descripción de los “riesgos posibles” que se dan en un determinado país, así como de la “posible actitud de las autoridades locales y eficacia de los servicios locales de protección civil”;* que (ii) *En muchos casos esta sección valora carencias institucionales, conflictos internos, inestabilidad política, corrupción, negación de los derechos fundamentales de ciertos colectivos, el carácter violento, criminal o terrorista de determinados grupos o mandatarios o la incapacidad de prestación de servicios básicos, que afectan al Estado objeto del PEC;* y, que (iii) *La descripción pormenorizada de estos elementos es esencial para la valoración de riesgos y condiciona el resto del Plan, que construye las medidas de prevención o reacción a partir de dicha valoración.*

Y, justifica que supondría un perjuicio para la seguridad pública -artículo 14.1 d)-, dado que *los PEC designan “Puntos de concentración”, que son “aquellos lugares en los que se concentraría a la colonia para proceder desde allí al Punto de Evacuación (...)”, y se incluyen detalles como las coordenadas geográficas o los itinerarios para transportar a los ciudadanos desde o hacia ellos. Por lo que, la eventual publicidad de estos datos tiene implicaciones de seguridad, sobre todo en escenarios en los que operan grupos insurgentes o terroristas. En estos casos estas implicaciones suponen un riesgo cierto y directo para la vida y la integridad tanto de las personas objeto de concentración/evacuación como de los agentes encargados de organizar las operaciones.*

Teniendo en cuenta lo anterior, a juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno son de aplicación al presente supuesto los límites invocados por la Administración, que, entendemos, ha acreditado suficientemente que facilitar el Plan de Emergencia y Concentración supone un perjuicio concreto, definido y evaluable tanto a las relaciones exteriores como a la seguridad pública. Circunstancia, que además, es reconocida por la propia solicitante en su contestación al trámite de audiencia concedido.

Es cierto, como alega la reclamante, que *ni existe presencia en la legación tras la evacuación, por lo que difícilmente podría ponerse en riesgo la vida de nadie, ni existen relaciones con el gobierno talibán, por lo que no sé muy bien qué relaciones diplomáticas podrían quedar comprometidas si se difunde dicho plan*. Si bien, también hay que tener en cuenta que el Ministerio alega, además, que los citados perjuicios *no son contingentes de la presencia o no de un determinado número de nacionales en un territorio, o de la existencia de una misión diplomática permanente en el país, y, confirma que el PEC sigue en vigor, sigue conteniendo información sensible para la seguridad pública y para las relaciones exteriores. Se trata de un documento vigente que se irá adaptando a los cambios, y que puede tener que activarse en cualquier momento*.

Circunstancias, sobre todo esta última, que motivan razonadamente la aplicación de los límites invocados, a pesar de la formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información que obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva los mismos.

Por tanto, se considera que se trata de una aplicación justificada y proporcional atendiendo a la circunstancia del caso concreto, sin que, se aprecie la existencia de un interés superior que justifique el acceso.

En consecuencia, 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 7 de septiembre de 2021, frente a la Resolución de 6 de septiembre de 2021 del MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN.

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](#)<sup>10</sup>, la Reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo

---

<sup>10</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a23>

dispuesto en el artículo 112.2 de la [Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas](#)<sup>11</sup>.

Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer Recurso Contencioso-Administrativo, en el plazo de dos meses, ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el artículo 9.1 c) de la [Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa](#)<sup>12</sup>.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

---

<sup>11</sup> <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20180904&tn=1#a112>  
<sup>12</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20181206&tn=1#a9>