



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

S/REF: 001-023953

N/REF: R/0485/2018 (100-001302)

FECHA: 19 de noviembre de 2018

ASUNTO: Resolución de Reclamación presentada al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno

En respuesta a la Reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 22 de agosto de 2018, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, considerando los antecedentes y fundamentos jurídicos que se especifican a continuación, adopta la siguiente **RESOLUCIÓN**:

1. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, [REDACTED] solicitó al MINISTERIO DEL INTERIOR, el día 3 de mayo de 2018 y en base a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG), la siguiente información:

- *Todos y cada uno de los informes del Ministerio de Interior sobre la seguridad de la embajada de España en Afganistán, desde 2008 hasta la actualidad, entre ellos uno que existe de 2008, tal y como se ha hecho público a través de diferentes medios, en el que se alerta de la seguridad de la embajada.*
- *Además, solicito entre ellos que esté también el informe del 2 de junio de 2016, que se hizo a posteriori del atentado que sufrió la embajada española situada en Kabul (Afganistán), del cual también se ha hablado públicamente.*
- *Son informes de interés público para los ciudadanos debido a todo lo acontecido a raíz del atentado que sufrimos en la embajada española en Kabul y además, son informes que ya se conoce públicamente que existen y de los cuales se ha filtrado su contenido a los medios, como puede verse, por ejemplo, en este enlace: <https://www.larazon.es/espana/el-juez-estudiasi-archiva-la-causa-contra-el-ex-embajador-en-kabul-IC15069100> o en este otro: https://www.elespanol.com/espana/politica/20170106/183982137_0.html*
- *Solicito que me remitan la información solicitada en formato accesible (archivo .csv, .txt, .xls, .xlsx o cualquier base de datos), extrayendo las categorías de información concretas solicitadas para evitar así cualquier acción previa de*

reclamaciones@consejodetransparencia.es



reelaboración, tal y como es considerada por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en el criterio interpretativo CI/007/2015.

- En caso de que la información no se encuentre en cualquiera de estos formatos, solicito que se me entregue tal y como obre en poder de la institución, entidad o unidad correspondiente (documentos en papel, PDF...), previa anonimización de datos de carácter personal y disociación de aquellas categorías de información no solicitadas en mi solicitud de derecho de acceso, proceso no entendido como reelaboración en virtud del criterio interpretativo CI/007/2015 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

No consta respuesta de la Administración.

2. Ante la falta de respuesta, [REDACTED] presentó Reclamación en este Consejo de Transparencia, con entrada el 22 de agosto de 2018, manifestando que *no he recibido respuesta a una solicitud fechada el 3 de mayo de 2018.*
3. El 28 de agosto de 2018, se trasladó la documentación obrante en el expediente al MINISTERIO DEL INTERIOR, a través de su Unidad de Transparencia, para que presentase alegaciones, contestando ésta que *la competencia para responder a lo solicitado es del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.*
4. El 29 de agosto de 2018, se trasladó la documentación obrante en el expediente al MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN para que presentase alegaciones, sin que se haya presentado ninguna en el plazo concedido al efecto. Esta solicitud de alegaciones fue reiterada el 23 de octubre de 2018, con el mismo resultado negativo.

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, el Presidente de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter potestativo y previo a un eventual Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. La Ley 19/2013, de 19 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno reconoce en su artículo 12 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 primer lugar, es necesario hacer una mención especial a los plazos establecidos en la LTAIBG para contestar a las solicitudes de acceso a la información.

A este respecto, debe indicarse que el artículo 20.1 de la LTAIBG señala que *La resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver. Este plazo podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante.*

En el caso que nos ocupa, tal y como se ha indicado en los antecedentes de hecho y consta en el expediente, el Reclamante presentó su solicitud de acceso el 3 de mayo 2018, sin que la Administración haya contestado hasta la fecha, ni siquiera en vía de Reclamación.

En este sentido, se recuerda que la Administración debe prever y realizar las actuaciones que internamente sean necesarias para conseguir que las solicitudes de acceso a la información que se le presente lleguen al órgano encargado de resolver de la manera más rápida posible, para evitar demoras innecesarias y perjudiciales para los derechos de los solicitantes. La LTAIBG establece un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta y dispone la creación de unidades de información en la Administración General del Estado, lo que facilita el conocimiento por parte del ciudadano del órgano ante el que deba presentarse la solicitud así como del competente para la tramitación.

Este Consejo de Transparencia ya se ha pronunciado en casos precedentes (por ejemplo, en el expediente R/0100/2016) sobre esta ausencia de tramitación de la solicitud por parte de la Administración, llegando a la conclusión de que este lapso de tiempo, no achacable al solicitante sino a la Administración, corre en contra de los intereses del primero, lo que contradice el principio de eficacia administrativa del artículo 103.1 de la Constitución española, según el cual *"La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho"*. La categorización como principio por la Constitución del deber de ser eficaz, comporta que la Administración ha de ajustarse en su actuación, no sólo al principio de legalidad, sino que, además, deberá poner todos los medios materiales y humanos para llevar a cabo el fin que la propia Constitución le asigna: la consecución del interés general.

4. También desde el punto de vista formal, es especialmente reseñable que en este expediente, que afecta a cuestiones de especial importancia como es la seguridad de las representaciones españolas en el exterior, la Administración (el MINISTERIO DEL INTERIOR inicialmente contactado ni, posteriormente, el



MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN) ha presentado escrito de alegaciones que permita a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno conocer en detalle la naturaleza de la información solicitada y, en definitiva, su posición respecto de las circunstancias que deban tenerse en cuenta a la hora de valorar el acceso solicitado.

En este sentido, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha venido detectado que, de forma reiterada, determinados Departamentos ministeriales no responden al trámite de audiencia realizado por este Organismo en la tramitación de los expedientes de reclamación que realiza. Esta situación es, en nuestra opinión, disconforme con la articulación y garantía de un derecho, como es el de acceso a la información pública, que se configura de forma amplia y que los propios Tribunales de Justicia han determinado como fundamental para el control de la actuación pública así como de escasos y restrictivos límites.

5. Sentado lo anterior, en cuanto al fondo de la cuestión debatida, se solicitan una serie de informes *sobre la seguridad de la embajada de España en Afganistán, desde 2008 hasta la actualidad, incluido el informe del 2 de junio de 2016, que se hizo a posteriori del atentado que sufrió la embajada española situada en Kabul (Afganistán).*

Respecto a la existencia de estos informes existen ciertos indicios contenidos en noticias de prensa. Así, el diario *La Razón* publicó una noticia (<https://www.larazon.es/espana/el-juez-estudias-archiva-la-causa-contra-el-ex-embajador-en-kabul-IC15069100>), titulada *El juez estudia si archiva la causa contra el ex embajador en Kabul, en la que señala que "(...) la Abogacía defiende que del informe del Ministerio del Interior de 2008 (en el que ya se alertó del riesgo de asalto a la embajada), y del que remitió Exteriores sobre mejoras en los accesos a las instalaciones antes del atentado, «se desprende inequívocamente que era el equipo de seguridad tanto estática como dinámica de la embajada quien tenía las funciones de velar por la seguridad de la legación». Asimismo, añade, eran el dispositivo policial y la guardia afgana los encargados de comprobar que los dispositivos de seguridad (entre ellos las protecciones de la azotea) «continuaban instalados y en funcionamiento», de efectuar el control de los accesos y visitas» y de activar, en caso necesario, el plan de emergencia.*

Para la Abogacía del Estado «se ha revelado como absolutamente falaz» la imputación de que el entonces embajador y su número dos habrían facilitado la planificación del atentado al ignorar los cuatro informes que los responsables de seguridad de la embajada les remitieron (entre agosto de 2014 y agosto de 2015), denunciando carencias en las instalaciones, y permitiendo el acceso de los terroristas y la retirada, unos días antes, de unas placas de la azotea (desde donde durante el ataque dispararon los tres asaltantes).

Los informes de seguridad remitidos por los agentes a los dos diplomáticos – subraya la Abogacía del Estado– «eran puntual y escrupulosamente atendidos», porque para ellos y sus predecesores «la seguridad ha sido siempre una prioridad



absoluta». Dificilmente, añade, puede atribuírseles «pasividad» si el propio Sola encargó un informe al jefe de seguridad de la legación en agosto de 2015 para entregárselo a [REDACTED].”

Por otra parte, el diario digital *El Español* publicó otra noticia (https://www.elespanol.com/espana/politica/20170106/183982137_0.html), fechada el 7 de enero de 2017, titulada *¿Se planeó desde dentro el ataque a la embajada española en Kabul?*, con el siguiente contenido: “(...) La Fiscalía ha aportado a la investigación hasta cuatro informes en los que se alertaba de los fallos de seguridad de la legación diplomática. La mañana del 11 de diciembre de 2015, día del ataque terrorista, un correo de la Agregaduría francesa alertaba de que había muchas posibilidades de atentado terrorista contra alguna de las sedes diplomáticas. A pesar de que el segundo embajador recibió la alerta, los policías “no tuvieron conocimiento de ella hasta el viaje de regreso a España tras el atentado”, dice el escrito. Este periódico ha tenido acceso a un informe que remitió el Ministerio del Interior seis meses después del atentado en el que niega esta versión. “Es de significar que si bien el nivel de las medidas de seguridad tanto perimetrales como personales en las delegaciones diplomáticas ubicadas en países considerados de alto riesgo son siempre muy elevadas e intensas, en el caso concreto de Kabul aún lo eran, si cabe mucho más”, sostenía el entonces secretario de Estado de Seguridad, Francisco Martínez, el 2 de junio de 2016.

(...)

Respecto al aviso de la Agregaduría francesa de un atentado inminente, el Ministerio del Interior sostenía en este informe que desconocía la comunicación, pero le restó relevancia porque este tipo de mensajes “son relativamente frecuentes y reiterativos”. “Si bien se atienden todos con el máximo rigor y prontitud, en la mayoría de las ocasiones éstas contienen datos e informaciones demasiado generalistas o inconcretas”, añadió el ‘número dos’ de Interior.

Para arrojar luz sobre este punto, los policías de la embajada también piden al juez entre las diligencias de investigación que solicite al Ministerio de Exteriores de Francia el contenido del correo electrónico remitido por la Agregaduría francesa.”

Este último artículo de prensa muestra una foto del contenido de un supuesto Informe



Que este tipo de comunicaciones entre unos y otros actores de la Seguridad/Protección de los distintos países que allí tienen delegaciones diplomáticas, son relativamente frecuentes y reiterativas.

Que si bien se atienden todas con el máximo rigor y prontitud, en la mayoría de las ocasiones éstas contienen datos e informaciones demasiado generalistas o inconcretas que, en la práctica, no ayudan especialmente a implementar más medidas de seguridad y reforzamiento específicas para frustrar posibles acciones terroristas que sin duda se adoptarían de ser éstas más concretas y determinadas.

No obstante es de significar que si bien el nivel de las medidas de seguridad tanto perimetrales como personales en las delegaciones diplomáticas ubicadas en países considerados de alto riesgo son siempre muy elevadas e intensas, en el caso concreto de Kabul aún lo eran, si cabe, mucho más.

EL SECRETARIO DE ESTADO DE SEGURIDAD

Francisco Martínez Vázquez

6. Sentado que la información solicitada tiene indicios de existir, debe tenerse en cuenta, como primera cuestión, que la solicitud de acceso a la información fue remitida por el solicitante al MINISTERIO DEL INTERIOR, que no la atendió ni le comunicó que la competencia para tramitar la misma era de otro Departamento ministerial.

Posteriormente, una vez incoado el presente procedimiento de reclamación, el mencionado Ministerio se declaró no competente e indicó que- si bien sin argumentarlo debidamente por cuanto, tal y como se ha señalado en las comunicaciones públicas, es el Ministerio del Interior el que habría elaborado los informes solicitados- la competencia recaía en el MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN.

Conforme indica el artículo 19.1 de la LTAIBG *Si la solicitud se refiere a información que no obre en poder del sujeto al que se dirige, éste la remitirá al competente, si lo conociera, e informará de esta circunstancia al solicitante.*

Pues bien, esta previsión legal no ha sido atendida por parte del MINISTERIO DEL INTERIOR, lo que obligaría a que éste remitiera la solicitud al segundo para que éste a su vez fuera el encargado de contestar al solicitante. No obstante, dado que, en vía de Reclamación, este Consejo de Transparencia ha hecho este trámite, se entiende que no procede retrotraer actuaciones en este sentido, para no dilatar innecesariamente la respuesta a la solicitud, por la que se ejerce el derecho constitucional de acceso a la información pública.

7. Existiendo pues información pública, en los términos señalados por el artículo 13 de la LTAIBG, en poder de la Administración, a nuestro juicio debe analizarse primeramente la competencia en atención a la naturaleza de la información. Los informes que se solicitan, como se ha señalado ya, versan sobre la seguridad de las delegaciones diplomáticas españolas en el exterior. En este sentido,



conviene citar el contenido íntegro de la respuesta del Gobierno a pregunta escrita del Congreso de los Diputados, fechada el 12 de septiembre de 2016, accesible en www.congreso.es/112p/e4/e_0042926_n_000.pdf: "Las Representaciones de España en el exterior han contado tradicionalmente con la presencia de Equipos de Seguridad compuestos por miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. En los últimos años, ante el aumento de la inseguridad, la aparición de nuevas amenazas y la incapacidad de muchos Estados de garantizar la protección de las Misiones diplomáticas acreditadas en su territorio y de sus funcionarios - conforme a lo establecido en el artículo 22 de la Convención de Viena de Relaciones Diplomáticas de 1961-, el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación ha solicitado la cooperación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado para aumentar y extender la presencia de efectivos de la Policía Nacional y de la Guardia Civil. Todo ello, con el objetivo de permitir que nuestras Representaciones puedan realizar el trabajo que tienen encomendado.

El Área de Seguridad de la Oficialía Mayor de la Dirección General del Servicio Exterior del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación es la unidad encargada de reforzar la seguridad de las Embajadas.

A tal objeto, las Representaciones en el exterior se clasifican en cuatro niveles de riesgo (bajo, alto, muy alto y especial-como es el caso de Kabul) en función de una serie de criterios: 1) el tipo de amenaza; 2) la importancia de las relaciones bilaterales (nivel de la amenaza directa contra los intereses españoles) y 3) el grado de seguridad de la Representación (tanto física como del tipo de protección del edificio). Esta clasificación y las amenazas se revisan de manera permanente.

En función del tipo de riesgo, las representaciones disponen de diferentes medidas de seguridad, básicas o reforzadas con empresas de seguridad privada y/o con equipos de seguridad de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y con otros instrumentos como vehículos blindados (el tipo de vehículo y de blindaje depende también del tipo de amenaza), barreras físicas y dispositivos electrónicos y ópticos de vigilancia.

Las embajadas situadas en países de alto riesgo o de riesgo especial son reforzadas de manera permanente, en función de la evolución de la amenaza y de las informaciones que se reciben por los servicios de inteligencia de España y de otros países afines. Se trata de minimizar el riesgo de sufrir atentados terroristas por carecer de las adecuadas medidas de seguridad.

En el caso concreto de Kabul, además de las medidas de precaución básicas (ausencia de bandera o placa que identificase la embajada), la misma contaba y cuenta con importantes medidas de seguridad físicas y electrónicas, cuyo buen funcionamiento había sido revisado un mes antes del ataque al que se refiere Su Señoría por un equipo especializado. Además, la embajada dispone de la presencia de un equipo especializado de la policía nacional, compuesto por 8 agentes y 21 agentes de seguridad privada armados en garitas blindadas alrededor del perímetro.



Tras el atentado, la cancillería ha sido trasladada a un edificio de nueva construcción situado en la llamada "zona verde", en un barrio donde se ubican el Ministerio del Interior afgano, el principal cuartel de la OTAN (Base HQ) en la ciudad de Kabul, la propia residencia del embajador de España, la embajada de los Estados Unidos y otras embajadas europeas. Las medidas de seguridad proporcionadas por las autoridades afganas en este barrio son extraordinarias, así como las establecidas por los propios organismos establecidos en ella.

La embajada de España va a disponer de tres círculos perimetrales de seguridad. Se está reforzando todo el perímetro exterior de su nueva sede en Kabul con barreras T-walls de 6 metros de altura y portones blindados, fuera de los propios muros perimetrales del edificio, y reformando el espacio interior mediante la instalación de otra barrera con reja y planchas de acero. Todo el interior del edificio se encuentra protegido mediante la compartimentación de sus plantas, cerradas en la zona de escaleras con rejas y puertas metálicas. Se están construyendo tres cuartos seguros para alojar a todo el personal en caso de alarma, dotados de las medidas de seguridad necesarias.

(...)

Otras embajadas en la misma zona geográfica, como las de Bagdad o Islamabad, están siendo igualmente reforzadas en sus estructuras físicas y electrónicas, con cambios en sus perímetros exteriores, creación de cuartos seguros y ampliación de su personal de seguridad. En las representaciones diplomáticas ubicadas en países de alto riesgo o de riesgo especial por amenaza terrorista se han establecido equipos de seguridad pertenecientes a Unidades del Cuerpo Nacional de Policía o de la Guardia Civil con una preparación específica, acorde con la zona en la que van a realizar su actividad.

La protección de los edificios y la protección del personal de estas misiones están conferidas a agentes del Grupo Especial de Operaciones, Grupos Operativos Especiales de Seguridad y Unidades de Intervención Policial, del Cuerpo Nacional de Policía, y a los Grupos de Acción Rápida de la Guardia Civil, encuadrados dentro de las Unidades de Acción Rural.

Estas Unidades policiales dispensan una formación a sus agentes, especializada en táctica antiterrorista, en protecciones de personas y bienes y orientada asimismo a la protección de embajadas en países de alto riesgo. Son los grupos operativos con mejor formación dentro de los Cuerpos de seguridad policial españoles, teniendo una preparación continua y dedicando al entrenamiento la mayor parte del tiempo de servicio. Vienen actuando en la protección de embajadas desde hace bastantes años.

Por lo que se refiere al material de dotación policial que se utiliza para la prestación del servicio por estos agentes en entornos difíciles es el que el Ministerio del Interior viene poniendo a disposición de sus Unidades tras los respectivos estudios de necesidades. El material es individual y cada agente se desplaza hasta la Misión en que prestará su servicio provisto del armamento,



municiones, elementos de protección personal y de comunicaciones que le proporciona su Unidad respectiva.

El Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación proporciona los medios de transporte adecuados para los desplazamientos del personal de sus Representaciones y los agentes, consistiendo este material en vehículos blindados que han sido modificados en función de los requerimientos que los propios agentes han considerado más convenientes para las tareas de protección de personas.

En relación con el personal que forma parte del equipo de seguridad en la Embajada de España en Afganistán, como personal perteneciente al Grupo de Operaciones Especiales de la Policía, cabe señalar que ya recibe su formación y entrenamiento permanente para las funciones de seguridad de edificios y de protección del personal de la Representación. En lo que se refiere a la preparación de los componentes de las Unidades de Intervención Policial del Cuerpo Nacional de Policía, desplegados en las misiones de Pakistán e Iraq, además de la formación específica que reciben para protección de altas personalidades nacionales y extranjeras, protección de lugares e instalaciones determinados, intervención en situaciones de peligrosidad, también reciben una formación complementaria dirigida a las funciones a desarrollar en una misión diplomática, formación que está dirigida por instructores del Grupo Especial de Operaciones de la Policía.

Las Unidades de Acción Rural de la Guardia Civil también forma a sus agentes del Grupo de Acción Rápida que van destinados a las misiones diplomáticas de Líbano e Israel con una formación especial, para actuación en tales entornos geográficos, realizando el adiestramiento propio para superar situaciones de emergencia en ambos países.

Para cubrir los puestos de servicio en misiones diplomáticas en países de alto riesgo del área de Afganistán, Pakistán e Iraq, el Cuerpo Nacional de Policía establece una convocatoria interna entre los agentes de las respectivas escalas que han de componer los equipos de seguridad de las embajadas. Como requisitos para ocupar estos puestos se requiere disponer de una antigüedad de cinco años en la Policía, ser persona físicamente preparada, tener capacidad de trabajo en equipo, con preparación y abnegación en el servicio y adaptable a nuevos entornos, con salud adecuada para trabajar en entornos difíciles, haber realizado cursos de protección de edificios, de conducción de seguridad o evasiva, de tiro aplicado a la protección, de protección de personalidades, u otros que tengan que ver con la actividad a desarrollar en una embajada, tales como de misiones internacionales en zonas de conflicto, de seguridad y protección en legaciones diplomáticas, así como conocimientos en idioma inglés o árabe.

Tras la correspondiente selección de dicho personal se realiza una fase de formación específica orientada al nuevo destino, mediante la realización de un curso de dos semanas en las instalaciones del Grupo Especial de Operaciones de la Policía en Guadalajara, con formación dispensada por agentes de este Grupo que ya han realizado tareas de protección de estas misiones diplomáticas.



La Dirección General del Servicio Exterior del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación realiza periódicamente un estudio de necesidades en cada una de las embajadas situadas en países donde el riesgo y la amenaza terrorista son significativos. También, y con carácter particular, se adoptan las medidas preventivas más convenientes en aquellas representaciones en las que se tiene información de que puedan ser objetivo de actos de terrorismo o susceptibles de que su personal pueda ser atacado, decidiendo, en su caso, la repatriación de parte del personal, u optando finalmente por el cierre temporal o permanente de las mismas cuando la situación es insostenible, como ha sido el caso de la embajada en Yemen y la embajada en Libia.

En lo referente a la protección de las delegaciones diplomáticas por parte de las fuerzas militares españolas, se señala que de acuerdo con la legislación española, la protección de los edificios oficiales (incluyendo embajadas acreditadas en nuestro territorio) está encomendada al Ministerio del Interior, a los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, teniendo las Fuerzas Armadas encomendadas las funciones de defensa de la soberanía nacional e integridad territorial.

Concretamente, la labor de los equipos de seguridad en países de alto riesgo o de riesgo especial es la de garantizar la protección de los edificios de la misión y la seguridad de sus funcionarios, con el objetivo de que dichos funcionarios puedan llevar a cabo las labores que les han sido encomendadas y que están recogidas en el artículo 5 de la citada Convención de Viena de Relaciones Diplomáticas así como en la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de "Acción y del Servicio Exterior del Estado". Precisamente, es el Estado receptor el que, en virtud de la reciprocidad y de otros acuerdos internacionales, autoriza la presencia de los miembros de los equipos de seguridad.

Ahora bien, al ser las labores de seguridad y protección ciudadanas (incluyendo los miembros de las misiones diplomáticas) competencia exclusiva del Estado receptor, los miembros del equipo solo pueden ejercer sus funciones y portar armas dentro del recinto de la misión y, en caso de ser autorizados, en los desplazamientos del personal de la misión.

Las funciones del personal militar del Ministerio de Defensa desplazados en estos países son de otra naturaleza (cooperación internacional, adiestramiento, participación en operaciones de mantenimiento de la paz)."

De lo expuesto, se deduce que el Ministerio responsable de la evaluación de la seguridad en las delegaciones exteriores españolas es el actual de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación y, por tanto, de los informes solicitados.

8. Llegados a este punto, debe analizarse el acceso a la información solicitada al amparo del derecho regulado por la LTAIBG o si, por el contrario, es de aplicación alguno de los límites contemplados en el artículo 14 de la LTAIBG, partiendo de la premisa esencial que dar la información es la regla general y la aplicación de estos límites es la excepción, tal y como han dictaminado los Tribunales de Justicia.



Respecto de los límites al derecho de acceso, debe tenerse en cuenta el Criterio Interpretativo CI/002/2015, 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.

- 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:

“(…) 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 el supuesto litigioso se exige que se*



acredite que el acceso a la información suponga un perjuicio para los intereses económicos y comerciales.

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”

- 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:

“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”.

- 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:

“El derecho de acceso a la 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.”



- 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:

"La ley consagra pues la prevalencia del derecho subjetivo a obtener la información y correlativamente el deber de entregarla, salvo que concurran 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 75/2017, que se pronuncia en los siguientes términos.

"Cualquier pronunciamiento sobre las "causas de inadmisión" que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y, en particular, sobre la prevista en el apartado 1.c/ de dicho artículo (que se refiere a solicitudes "relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración") debe tomar como premisa la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley 19/2013." (...) "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.

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

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;"

9. En el caso que nos ocupa, hay que tener en cuenta que los informes que se solicitan formaron parte de una serie de diligencias de investigación que fueron remitidas al Juzgado de Instrucción número 1 de la Audiencia Nacional, que admitió a trámite una querrela presentada contra el embajador de España en Kabul y su segundo, por dos delitos de homicidio imprudente y siete en grado de tentativa, por la falta de medidas de seguridad, en el que la Fiscalía se opone a esta calificación de los hechos y considera que la causa encaja en un delito de terrorismo achacable sólo a los autores del atentado. Por su parte, la Abogacía del



Estado ha pedido el archivo de las actuaciones. La decisión final va a recaer en la Sección Cuarta de la Sala de lo Penal.

Así las cosas, hay que tener en cuenta que el artículo 14.1 f) de la LTAIBG señala como límite al acceso a la información pública *La igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva*.

Dicho límite ha sido objeto de interpretación por parte de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en diversas resoluciones, entre las que destaca la R/0273/2017, en la que se razona lo siguiente:

10. El perjuicio al límite del art. 14.1 f) ya ha sido objeto de interpretación en diversas resoluciones adoptadas por este Consejo de Transparencia, una de las cuales era relativa, al igual que el caso que nos ocupa, a informes realizados en el marco de la elaboración de una Orden Ministerial. En efecto, en el expediente R/0514/2016, finalizada por resolución de 28 de febrero de 2017 se indicaba lo siguiente:(...)

A juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, vincular tan sólo a la existencia de un procedimiento judicial la vulneración de la igualdad de las partes y la tutela judicial efectiva sin justificar en qué medida el conocimiento de la información solicitada puede suponer tal perjuicio no es conforme con la literalidad o el espíritu de la norma. (...)

En nuestra opinión, sólo de información de la que se argumente que pueda perjudicar la posición procesal y de defensa de alguna de las partes, precisamente por su contenido e incidencia en el mismo, puede predicarse la aplicación del límite alegado. La ausencia de una argumentación coherente y consistente, limitada a señalar tan sólo la existencia de un proceso, y la naturaleza de lo solicitado, desarrollado anteriormente, lleva a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno a concluir que no estamos ante información cuyo conocimiento pueda perjudicar el límite previsto en el artículo 14.1 f)

11. En línea con lo anterior, debe señalarse que es generalizada la interpretación restrictiva del límite alegado, restringiéndolo a información que puede perjudicar de forma constatable la igualdad de las partes en un procedimiento judicial e incluso llegando a considerarlo de aplicación sólo a documentos elaborados expresamente con ocasión de un procedimiento.

Así, debe recordarse que la previsión del art. 14.1 f) coincide con la del art. 3.1 i del Convenio del Consejo de Europa sobre acceso a los documentos, que prevé como límite al acceso la protección de

i) la igualdad de las partes en los procedimientos judiciales y la administración eficaz de la justicia;



En la memoria explicativa del Convenio se señala que “este apartado está destinado a proteger la igualdad de las partes en los procesos judiciales y el buen funcionamiento de la justicia. Este límite persigue asegurar la igualdad las partes en procesos judiciales tanto ante tribunales nacionales como internacionales y puede, por ejemplo, autorizar a una autoridad pública a denegar el acceso a documentos elaborados o recibidos (por ejemplo de su abogado) en relación con los procesos judiciales de los que sea parte. Deriva del artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, que garantiza el derecho a un proceso equitativo. Los documentos que no son creados con vistas a procesos judiciales como tales no pueden ser denegados al amparo de este límite”.

Por su parte, existe jurisprudencia consolidada del Tribunal de Justicia de la Unión Europea que sigue la interpretación restrictiva de este límite. Así, por ejemplo, en la Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 21 de septiembre de 2010, dictada en los Recursos de casación acumulados C-514/07 P, C-528/07 P y C-532/07 P se señala lo siguiente:

72 De este modo, cuando la Comisión decide denegar el acceso a un documento cuya divulgación se le solicitó, le corresponderá, en principio, explicar las razones por las que el acceso a dicho documento puede menoscabar concreta y efectivamente el interés protegido por una excepción prevista en el artículo 4 del Reglamento nº 1049/2001 que invoca dicha institución (véanse, en este sentido, las sentencias, antes citadas, Suecia y Turco/Comisión, apartado 49, y Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau, apartado 53).

73 Ciertamente, dado que invalidan el principio del mayor acceso posible del público a los documentos, estas excepciones deben interpretarse y aplicarse en sentido estricto (sentencias, antes citadas, Sison/Consejo, apartado 63; Suecia/Comisión, apartado 66, y Suecia y Turco/Consejo, apartado 36).

74 No obstante, contrariamente a lo que sostiene la API, resulta de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que la institución interesada puede basarse, a este respecto, en presunciones generales que se aplican a determinadas categorías de documentos, toda vez que consideraciones de carácter general similares pueden aplicarse a solicitudes de divulgación relativas a documentos de igual naturaleza (véanse las sentencias, antes citadas, Suecia y Turco/Consejo, apartado 50, y Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau, apartado 54).

75 Pues bien, en el caso de autos, ninguna de las partes en el presente asunto ha impugnado la conclusión a la que llegó el Tribunal de Primera Instancia en el apartado 75 de la sentencia impugnada, según la cual los escritos procesales de la Comisión a los que se solicitó acceso fueron redactados por esta institución en su condición de parte en tres recursos directos aún pendientes en la fecha en que la decisión



impugnada fue adoptada y que, por ello, se puede considerar que cada uno de esos escritos forma parte de una misma categoría de documentos.

76 *Procede, en consecuencia, comprobar si consideraciones de orden general permitían concluir que la Comisión podía basarse válidamente en la presunción de que la divulgación de dichos escritos perjudicaría los procedimientos jurisdiccionales y no estaba obligada a apreciar en concreto el contenido de todos los documentos.*

77 *Para ello, procede señalar de entrada que los escritos procesales presentados ante el Tribunal de Justicia en un procedimiento jurisdiccional poseen características muy concretas, pues guardan relación, por su propia naturaleza, con la actividad jurisdiccional del Tribunal de Justicia antes que con la actividad administrativa de la Comisión, actividad esta última que no exige, por otra parte, el mismo grado de acceso a los documentos que la actividad legislativa de una institución comunitaria (véase, en este sentido, la sentencia Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau, antes citada, apartado 60).*

78 ***En efecto, estos escritos se redactan exclusivamente a los efectos de dicho procedimiento jurisdiccional y constituyen un elemento esencial del mismo. Mediante el escrito de demanda, el demandante delimita el litigio y es concretamente en la fase escrita de dicho procedimiento –al no ser obligatoria la fase oral– donde las partes facilitan al Tribunal de Justicia los elementos en base a los que éste está llamado a pronunciar su decisión jurisdiccional.***

85 *A este respecto, procede señalar que la protección de estos procedimientos conlleva, en particular, que se garantice el respeto de los principios de igualdad de armas y de buena administración de la justicia.*

86 *Pues bien, por una parte, en cuanto a la igualdad de armas, procede señalar que, como declaró en esencia el Tribunal de Primera Instancia en el apartado 78 de la sentencia recurrida, si el contenido de los escritos de la Comisión tuviese que ser objeto de un debate público, las críticas vertidas frente a los mismos, más allá de su verdadero alcance jurídico, podrían influir en la posición defendida por la institución ante los órganos jurisdiccionales de la Unión.*

87 *Además, tal situación podría falsear el equilibrio indispensable entre las partes en un litigio ante los mencionados órganos jurisdiccionales –equilibrio que está en la base del principio de igualdad de armas– en la medida en que únicamente la institución afectada por una solicitud de acceso a sus documentos, y no el conjunto de partes en el procedimiento, estaría sometida a la obligación de divulgación.*

92 *Por otra parte, en cuanto a la buena administración de la justicia, la exclusión de la actividad jurisdiccional del ámbito de aplicación del derecho de acceso a los documentos, sin distinguir entre las distintas fases del procedimiento, se justifica por la necesidad de garantizar, durante todo el*



procedimiento jurisdiccional, que los debates entre las partes y la deliberación del órgano jurisdiccional que conoce del asunto pendiente se desarrollen serenamente.

93 *Pues bien, la divulgación de los escritos procesales en cuestión llevaría a permitir que se ejercieran, aunque sólo fuera en la percepción del público, presiones externas sobre la actividad jurisdiccional y que se perjudicara la serenidad de los debates.*

94 ***En consecuencia, ha de reconocerse la existencia de una presunción general de que la divulgación de los escritos procesales presentados por una institución en un procedimiento jurisdiccional perjudica la protección de dicho procedimiento, en el sentido del artículo 4, apartado 2, segundo guión, del Reglamento nº 1049/2001 mientras dicho procedimiento esté pendiente.***

Por otro lado, la misma interpretación de carácter restrictivo es también la que está siendo adoptada a nivel autonómico por diversas Autoridades de control, como es el caso del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (por ejemplo, en su resolución 31/2017, de 1 de marzo) o la Comisión de Garantía del Derecho de acceso a la Información Pública de Cataluña (por ejemplo, en su resolución 181/2017, de 7 de junio.

Asimismo, debe señalarse que, a nuestro juicio, el perjuicio podría darse cuando, por ejemplo, la documentación que se solicite sea conocida por una de las partes en detrimento de la otra, pero difícilmente cuando ambas partes en el procedimiento tienen acceso a lo solicitado por estar incluido, precisamente, entre la documentación que conforma el expediente judicial.

En el presente caso, a la vista de los hechos reseñados, si el procedimiento judicial penal está pendiente, podría operarse la presunción general de que la divulgación de los escritos procesales presentados por una institución en un procedimiento jurisdiccional perjudica la protección de dicho procedimiento y el principio constitucional de la tutela judicial efectiva, al poder constituir los informes solicitados un medio incriminatorio esencial en el que se puede basar la Sentencia o Auto que en su día se dicte.

No obstante, consta en la prensa y radio digitales que *el titular del Juzgado Central de Instrucción número 1 de la Audiencia Nacional ha archivado la querrela presentada por la viuda de uno de los dos agentes del Cuerpo Nacional de la Policía fallecidos en el ataque terrorista talibán a la embajada española en Kabul el 11 de diciembre de 2015, que fue presentada contra el embajador y su segundo, por un delito de homicidio imprudente. En su auto, el juez admite la insuficiencia de esas medidas de seguridad y culpa al “Estado español” que “debió mucho antes adecuar las correspondientes medidas de seguridad y considera que no puede recaer la responsabilidad criminal en el embajador y la segunda autoridad “ni a título de imprudencia”, por una “posible omisión del Estado” y ahonda en esa posible responsabilidad del Estado al detallar que los*



querellados no son expertos en seguridad, y que tanto los medios materiales necesarios para el recinto, como la determinación del equipo de fuerzas de seguridad, "compete al Estado".
(http://cadenaser.com/ser/2017/09/04/tribunales/1504531204_598647.html).

Por tanto, no estando pendiente un procedimiento judicial en el que consten los documentos solicitados, no resulta de aplicación este límite.

10. A continuación debe analizarse si desvelar el contenido de los informes puede afectar a la seguridad nacional o a la defensa, habida cuenta de que se trata de operativos de reforzamiento de la seguridad en una embajada española en el exterior y de su vulnerabilidad frente a ataques terroristas, con posible efecto en la integridad de vidas humanas.

En este sentido, este Consejo de Transparencia se ha venido refiriendo anteriormente a ambos límites, contenidos en el artículo 14.1 a) y b) de la LTAIBG, en los siguientes términos:

R/0145/2015:

"En lo que respecta a la cantidad destinada al pago de las retribuciones de los miembros de la Guardia Real, el Ministerio de Defensa alega, básicamente, que el acceso a dicha información podría llevar al conocimiento del número de efectivos de dichas unidades, aportando, por lo tanto, información, al menos aproximada, de la dimensión del dispositivo destinado a la seguridad del Jefe del Estado y los miembros de su Familia.

El argumento utilizado como respuesta a la solicitud de esta información está estrechamente relacionado con el utilizado en la tercera de las cuestiones, esto es, la relativa a los vehículos que se ponen a disposición del Ministerio de Defensa para los desplazamientos del Jefe del Estado. En efecto, en ambos casos, se considera de aplicación el límite del artículo 14 letras b) y e), esto es, por un lado la defensa y, por otro, la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios.

La ley de transparencia prevé que el derecho de acceso a la información pública pueda ser limitado cuando el conocimiento de la información suponga un perjuicio a alguno de los bienes o intereses, de carácter público o privado, señalados en el artículo 14, precepto que, precisamente, atiende al equilibrio necesario entre la transparencia y la protección de dichos bienes e intereses que puedan estar presentes en un caso concreto. (...)

El perjuicio que se derivaría del conocimiento de la información que se solicita es, en ambos casos, el daño en la eficacia de los dispositivos de seguridad, ya que se trata de información relevante que puede revelar fortalezas o vulnerabilidades. De ello podría concluirse que el Ministerio de Defensa considera que conocer cuántos efectivos forman parte de la Guardia Real y los vehículos que se destinan a los desplazamientos de la Jefatura del Estado, en los que también se incluyen los



utilizados por el servicio de seguridad, afectaría a la propia seguridad del desplazamiento porque se conocería el alcance y dimensión del dispositivo.

El dispositivo de seguridad que lleva aparejado cualquier desplazamiento del Jefe del Estado atiende, lógicamente, a unos condicionamientos derivados de las circunstancias en las que dicho desplazamiento se produce. Lo que en este caso se solicita es información, por un lado, sobre el montante destinado al pago de los miembros de la Guardia Real y, por otro, sobre la totalidad de los vehículos que están a disposición de los desplazamientos del Jefe del Estado. Por lo tanto, no se solicitan los participantes en un concreto operativo, cuya difusión, a juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, sí supondría claramente el conocimiento de la dimensión que podría alcanzar dicho dispositivo de seguridad y, en consecuencia, podría proporcionar de forma indeseada información que perjudicase la eficacia de dicho dispositivo.

No obstante, teniendo en cuenta que sí puede producirse un daño, real y previsible, derivado del acceso a la información que se solicita debe procederse en este momento a analizar si, atendiendo a las circunstancias del caso concreto, existe un interés superior en que se conozca la información y que prevalezca frente a ese perjuicio.

En este caso, el daño que puede derivarse del conocimiento de la información es la eficacia de un dispositivo de seguridad y, por lo tanto, que pueda verse comprometida la integridad personal del Jefe del Estado y de los encargados de su protección. A juicio de este Consejo, y debido a este hecho, no existe un interés superior en el conocimiento de la información que prevalezca frente a la protección de la seguridad y, en consecuencia, de la vida de una persona. Por lo tanto, entendemos correcta la aplicación del límite previsto en el artículo 14.1 e) por su incidencia en la integridad personal de los posibles afectados.”

R/0298/2015:

“(…) la Seguridad Nacional se entiende como la acción del Estado dirigida a proteger la libertad y el bienestar de sus ciudadanos, a garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales. La Seguridad Nacional debe ser considerada un objetivo compartido por las diferentes Administraciones, estatal, autonómica y local, los órganos constitucionales, en especial las Cortes Generales, el sector privado y la sociedad civil (Exposición de motivos y artículo 3 de la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional).

La Estrategia de Seguridad Nacional es el marco político estratégico de referencia de la Política de Seguridad Nacional. Contiene el análisis del entorno estratégico, concreta los riesgos y amenazas que afectan a la seguridad de España, define las líneas de acción estratégicas en cada ámbito de actuación y promueve la optimización de los recursos existentes.

La Estrategia de Seguridad Nacional aprobada por el Gobierno en el año 2013 considera doce amenazas posibles: conflictos armados; terrorismo; ciberamenazas; crimen organizado; inestabilidad económica y financiera; vulnerabilidad energética, flujos migratorios irregulares; armas de destrucción



masiva; espionaje; emergencias y catástrofes naturales, vulnerabilidad del espacio marítimo y de las infraestructuras críticas y servicios esenciales.”

R/0525/2017:

“(…) el Acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de octubre de 2010, sobre política de seguridad de la información del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y por el que se clasifican determinadas materias con arreglo a la Ley de Secretos Oficiales, señala que El artículo tercero del Decreto 242/1969, de 20 de febrero, por el que se desarrollan las disposiciones de la Ley 9/1968, sobre Secretos Oficiales, contempla la clasificación de asuntos como secretos o reservados para aquellos cuya revelación no autorizada por la autoridad competente para ello, 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.

Teniendo en cuenta dichos preceptos, y con objeto de evitar que asuntos que afectan a la política exterior de España se vean desprotegidos, se hace necesario determinar con mayor precisión las materias que, en el ámbito de la seguridad exterior del Estado y sus relaciones diplomáticas, requieren protección y amparo para la mejor defensa de los intereses de España y de sus aliados y amigos.

Junto a esta necesidad de precisar las materias que pueden ser clasificadas como de carácter secreto o reservado, según la clasificación establecida en el artículo 3 de la citada Ley 9/1968, es preciso igualmente tener en cuenta los compromisos adquiridos por España, tanto a nivel bilateral como multilateral, mediante la suscripción de tratados sobre protección mutua de información clasificada, que requieren de una clara definición de esta materia por nuestro ordenamiento jurídico.

En todo caso, la competencia para declarar materias clasificadas, según el grado de protección que requieran, corresponde, además de a la Junta de Jefes de Estado Mayor, al Consejo de Ministros, en virtud de lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley 9/1968, modificado por la Ley 48/1978.

Primero.- *Se otorga con carácter genérico la clasificación de secreto a las materias que se relacionan a continuación, así como a los actos, documentos, informaciones, datos y objetos sobre las mismas, cuya revelación no autorizada puede dañar o poner gravemente en riesgo la seguridad y defensa de España o de sus aliados o amigos así como los intereses políticos, sociales, económicos y comerciales y las relaciones diplomáticas con terceros países.*

1.- Posiciones básicas de España y estrategias en negociaciones políticas, de seguridad, económicas y comerciales que conciernan a los intereses esenciales del Estado tanto en el ámbito bilateral como en la Unión Europea, la Organización del Tratado del Atlántico Norte, el sistema de Naciones Unidas, la Conferencia Iberoamericana u otras Organizaciones y Conferencias Internacionales.

2.- Información sobre posiciones españolas en conflictos internacionales o internos de naturaleza política, social, económica o comercial que puedan



comprometer los intereses españoles o su capacidad de interlocución con terceros países.

3.- Información relativa a la actualización de grupos terroristas y movimientos a ellos asociados, delincuencia organizada y tráfico de drogas, personas y armas con implicaciones o ramificaciones en España o en los países con los que España haya suscrito acuerdos sobre dichas materias o mantenga relaciones de amistad.

4.- Información relativa al despliegue de unidades de las Fuerzas Armadas y Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado españolas y aliadas tanto en España como en misiones internacionales.

5.- Negociaciones y buenos oficios sobre secuestros y liberación de ciudadanos españoles o extranjeros así como la información relativa a las extradiciones o traslado de personas condenables.

6.- Contactos de mediación o buenos oficios llevados a cabo por España con terceros países y con grupos y líderes de oposición para facilitar procesos de paz y la promoción o defensa de los derechos humanos.

7.- Protección de Derechos Humanos, con especial incidencia en casos humanitarios especialmente sensibles y las gestiones con terceros países en este ámbito.

8.- Cuestiones de asilo y refugio.

9.- Tramitación de beneplácitos de Jefes de Misión españoles y extranjeros.

10.- Información relativa a las cuestiones que afecten a la soberanía, independencia y a la integridad de España o de países amigos y a las posiciones de España sobre contenciosos de índole territorial inter-estatales o intra-estatales.

11.- Informaciones relativas a la aplicación de Acuerdos bilaterales o multilaterales sobre asuntos de seguridad y defensa suscritos por España, incluidas aquellas relacionadas con sobrevuelos, estancias y escalas de buques y aeronaves.

12.- Asuntos relacionados con los crímenes más graves de trascendencia internacional sobre los que pueda tener jurisdicción la Corte Penal internacional u otros Tribunales Internacionales y aquellos sometidos ante Tribunales españoles.

13.- La información relativa a los preparativos de los viajes de SS.MM. los Reyes y del Presidente del Gobierno y, cuando las circunstancias lo aconsejen, de los Ministros y otras autoridades del Estado.

14.-Las claves y material criptográfico.

Segundo.- *A las materias antes reseñadas, así como a los actos, documentos, informaciones, datos y objetos sobre las mismas, se les otorgará el carácter genérico de reservadas cuando su revelación no autorizada pueda dañar o poner en riesgo la seguridad y defensa de España o sus aliados y amigos, los intereses, políticos, sociales, económicos y comerciales y las relaciones diplomáticas con*



terceros países. Se les otorgará igualmente la clasificación de reservado a las siguientes materias:

- 1.- Entrevistas con mandatarios o diplomáticos extranjeros con implicaciones para los intereses del Estado o las relaciones internacionales.
- 2.- Gestiones de apoyo en las licitaciones de empresas españolas en el exterior y en contenciosos de especial gravedad que les afecten.
- 3.- Candidaturas españolas a puestos en organismos internacionales.

Tercero.- Tendrá la misma clasificación genérica de secreto o reservado, según corresponda, todos aquellos documentos necesarios para el planeamiento, preparación o ejecución de los documentos, acuerdos o convenios a que se refieren los apartados anteriores así como la documentación que los remita, comente o evoque.

Cuarto.- Dichos asuntos y materias podrán tener partes destacadas, informaciones o datos a los que corresponda una clasificación de seguridad inferior a la que se ha otorgado con carácter genérico. Este extremo se hará constar así en el documento que atribuya la calificación, de acuerdo con el requisito c) del artículo once del Decreto 242/1969, de 20 de febrero, por el que se desarrollan las disposiciones de la Ley de Secretos Oficiales.

Quinto.- Las informaciones, asuntos y materias clasificados por Organizaciones Internacionales o por terceros Estados, así como la documentación que los remita, comente o evoque, recibirán una clasificación que asegure un grado de protección equivalente al que recibe la información en su lugar de origen.

Sexto.- El intercambio de información clasificada con organizaciones internacionales o países extranjeros tendrá el tratamiento, protección y limitaciones establecidas en los convenios bilaterales o multilaterales en los que España sea parte y a cuyo amparo haya sido intercambiada dicha información, sin que en ningún caso ésta reciba una protección inferior a la establecida por este Acuerdo y la Ley 9/1968, modificada por la Ley 48/1978, de 7 de octubre, reguladora de los Secretos Oficiales.”

A la vista de lo expuesto, puede afirmarse que dar la información concreta podría afectar de manera directa a

- El daño en la eficacia de los dispositivos de seguridad, ya que se trata de información relevante que puede revelar fortalezas o vulnerabilidades.
- Los participantes en un concreto operativo, cuya difusión, a juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, sí supondría claramente el conocimiento de la dimensión que podría alcanzar dicho dispositivo de seguridad y, en consecuencia, podría proporcionar de forma indeseada información que perjudicase la eficacia de dicho dispositivo.
- Amenazas posibles de terrorismo
- Información relativa al despliegue de unidades de las Fuerzas Armadas y Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado española y aliada.



Asimismo, los informes solicitados constituyen documentos relevantes al objeto de adoptar medidas de seguimiento o modificación de protección de delegaciones diplomáticas en el exterior cuyo conocimiento público y en detalle podría vulnerar, razonablemente a nuestro juicio, la eficacia de dicho dispositivo de protección.

En este sentido, consta también en el expediente que, con carácter general y a través de la respuesta a una pregunta parlamentaria, ya es pública información que se corresponde, si bien como decimos, en términos generales, con lo solicitado por el reclamante.

En definitiva, por todos los argumentos expuestos, consideramos que el acceso a la documentación solicitada supondría un perjuicio a la seguridad nacional y la defensa en los términos del art. 14.1 a) y b) de la LTAIBG. 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 22 de agosto de 2018, contra el MINISTERIO DEL INTERIOR, ampliada de oficio al 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, 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.

En consecuencia, contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, únicamente cabe, en caso de disconformidad, la interposición de Recurso Contencioso-Administrativo ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid en plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, 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.

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