



Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

Número y fecha de resolución: indicados al margen.

Número de expediente: 2246/2024

Reclamante: [REDACTED]

Organismo: MINISTERIO DEL INTERIOR.

Sentido de la resolución: Estimatoria.

Palabras clave: Guardia Civil, medallas y condecoraciones, expediente administrativo, [REDACTED], art.14.1.d) LTAIBG

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 24 de noviembre de 2024 el 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), la siguiente información:

«El Boletín Oficial de la Guardia Civil de fecha [REDACTED] publicó la Orden de [REDACTED], por la que se concede el ingreso en la Orden del Mérito de la Guardia Civil, categoría con distintivo blanco, a [REDACTED] [REDACTED]

Con el objeto de conocer los méritos que motivaron este distintivo,

SOLICITO:

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



Copia digital del expediente completo por el que se concedió este distintivo al [REDACTED], previa disociación de los datos de carácter personal, en cumplimiento del artículo 15.3 de la Ley de Transparencia».

2. Mediante resolución de 23 de diciembre de 2024, el Ministerio responde lo siguiente:

«el Ministro del Interior concedió la Cruz con distintivo Blanco de la referida Orden a [REDACTED] a propuesta ordinaria de una Unidad de la Guardia Civil, todo ello de conformidad a lo dispuesto en los artículos 9 y 12 de la Orden INT/2008/2012, de 21 de septiembre.

Finalmente, en relación a la solicitud de expediente, esta Dirección General considera que la información solicitada se encuentra dentro del supuesto contemplado en la letra d), del apartado 1, del artículo 14 de la Ley 19/2013, de 9 diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, por cuanto la difusión de la misma supondría un perjuicio para la seguridad pública».

3. Mediante escrito registrado el 26 de diciembre de 2024, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del [artículo 24²](#) de la LTAIBG en la que puso de manifiesto que:

«Considero que la denegación basada en la seguridad pública no se ajusta a derecho, ya que la información solicitada no compromete, en sí misma, ningún aspecto sensible que afecte a la seguridad del Estado o de la ciudadanía. El acceso al expediente de concesión de una distinción honorífica constituye una información de interés público y su divulgación contribuiría a reforzar la transparencia y el control ciudadano sobre las actuaciones de la Administración.

Aplicación del principio de proporcionalidad (art. 14.2): La ley establece que las causas de denegación deben interpretarse de forma restrictiva, y la Administración tiene la obligación de justificar de forma específica el perjuicio concreto que se podría derivar de la divulgación de la información solicitada. La resolución impugnada no detalla los elementos concretos que podrían afectar a la seguridad pública, limitándose a una referencia genérica.

Disociación de datos personales (art. 15.3): Mi solicitud especificó que se realizara una disociación de los datos personales, por lo que la Administración podría haber

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



proporcionado la información relativa a los méritos y justificación de la distinción, eliminando cualquier elemento que pudiera vulnerar la privacidad del afectado. Además, cabe destacar que ni la Ley 19/1976, de 29 de mayo, sobre la creación de la Orden del Mérito del Cuerpo de la Guardia Civil, ni la Orden INT /2008/2012, de 21 de septiembre, por la que se regula la Orden del Mérito de la Guardia Civil, contienen previsión alguna que establezca el carácter confidencial o reservado de los expedientes de concesión de estas distinciones».

4. Con fecha 26 de diciembre de 2024, el Consejo trasladó la reclamación al Ministerio requerido solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considere pertinentes. El 27 de enero de 2025 tuvo entrada en este Consejo, junto al expediente, escrito en el que se señala lo siguiente:

«(...) la Dirección General de la Guardia Civil informa de lo siguiente: “Una vez examinada la reclamación presentada por el interesado, no existen circunstancias que lleven a un cambio de criterio, motivo por el cual esta Dirección General se mantiene en la resolución emitida con fecha 23 de diciembre de 2024, por la que se denegaba su solicitud, en aplicación del artículo 14.1.d) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno”».

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG³](#) y en el [artículo 13.2.d\) del Real Decreto 615/2024, de 2 de julio, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, A.A.I.⁴](#), el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para conocer de las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG⁵](#), se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12⁶](#) el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiendo por tal, según dispone en el artículo 13, «los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38>

⁴ <https://www.boe.es/eli/es/rd/2024/07/02/615>

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

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



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. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide copia digital del expediente completo de la concesión de la Cruz con distintivo Blanco de la Orden del Mérito de la Guardia Civil a [REDACTED]

El Ministerio del Interior dictó resolución expresa en plazo denegando el acceso a la información solicitada con invocación de la letra d), del apartado 1, del artículo 14 LTAIBG relativa a la protección de la seguridad pública. Disconforme con la resolución, el interesado interpuso reclamación ante el Consejo alegando el interés público de la concesión de distinciones honoríficas y la falta de motivación de la denegación, solicitando la entrega del expediente aplicando el principio de proporcionalidad y las salvaguardas de los datos personales que resulten necesarias. El Ministerio por su parte se ratificó en fase de alegaciones en el contenido de su resolución manteniéndose en el criterio adoptado.

4. Se ha de comenzar recordando el pronunciamiento de la Sentencia n.º 162/2016, de 2 de diciembre, del Juzgado de Central de lo Contencioso-administrativo n.º 10, en relación con el recurso interpuesto contra la R/490/2015 de este Consejo, *«condenando a la Administración demandada a permitir al demandante el acceso a la información contenida en el historial profesional de las propuestas de ingreso en la Orden al Mérito Policial con distintivo rojo del año 2015, de los funcionarios de la Policía Nacional y de las personas ajenas a él, a los efectos de conocer cuáles han sido los méritos acreditados de los condecorados respecto de la legislación que regula estos reconocimientos y, especialmente, de aquellos que han predominado sobre los de otros funcionarios a los que no les ha considerado merecedores de tan*



digna distinción», según el tenor de su fallo. Recurrída en apelación, la Audiencia Nacional desestimó el recurso y confirmó su contenido en la Sentencia de la Sección Séptima de su Sala de lo Contencioso-administrativo, de 17 de abril de 2017 [ECLI:ES:AN:2017:1436], por lo que existe doctrina jurisprudencial vinculante sobre la materia que no ha sido tomada en consideración por el Ministerio.

En esa misma línea se ha pronunciado este Consejo, con posterioridad al referido pronunciamiento judicial, en reclamaciones referidas a peticiones sustancialmente idénticas; así, por ejemplo, por mencionar las más recientes, en las resoluciones R CTBG 369/2023, de 22 de mayo (respecto de solicitud de acceso a la copia íntegra de los expedientes administrativos de concesión de las Medallas al Mérito Policial con distintivo blanco) y la R CTBG 410/2023, de 30 de mayo (en relación con la copia de las resoluciones de concesión de la orden al mérito policial con medalla de plata).

Tampoco se ha tenido en cuenta la más reciente R CTBG 4/2025, de 8 de abril, en la que se estima la petición de dicho expediente de concesión de la Cruz al Mérito de la Guardia Civil con distintivo blanco a [REDACTED] realizada por otro solicitante, cuyos argumentos, de los que tiene conocimiento el Ministerio del Interior, se reproducen a continuación, por resultar plenamente aplicables al objeto de este procedimiento.

5. A efectos de examinar si está justificada la aplicación del límite al que se refiere el artículo 14.1.d) LTAIBG (razones de seguridad pública) que el Ministerio invoca para denegar el acceso a la información, conviene volver a recordar que, a la hora de aplicar los límites previstos en el artículo 14.1 LTAIBG es necesario partir de lo manifestado por el Tribunal Supremo en su Sentencia de 16 de octubre (ECLI:ES:TS:2017:3530), en la que fijó la siguiente doctrina: *«La formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información. (...)*

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.»

Doctrina jurisprudencial que, en lo concerniente a los límites, ha sido complementada por el Alto Tribunal, entre otras, en la Sentencia de 25 de enero



(ECLI:ES:TS:2021:574), en la que puntualizó lo siguiente: *«La aplicación de los límites al derecho de acceso a la información está sujeta a determinados requisitos y condiciones. Al respecto, el artículo 14.2 LTAIBG de la LTAIBG señala [que] será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso.*

Por tanto, el precepto legal no permite una aplicación genérica de las limitaciones como justificación de una denegación del acceso a la información pública, válida para todos los procedimientos de una determinada materia, por ejemplo, la protección de las relaciones exteriores o la protección de la investigación y sanción de los ilícitos penales en los procedimientos de extradición, sino que exige una aplicación justificada y proporcionada de las limitaciones en relación al caso concreto, debiendo hacerse una ponderación de los intereses en juego, el de acceso a la información pública, por un lado, y el protegido por la limitación de que se trate».

En el presente caso el Ministerio no ha ofrecido, ni en la resolución impugnada ni en el trámite de alegaciones de este procedimiento, justificación alguna de la aplicación del límite del artículo 14.1.d) LTAIBG, limitándose a su mera invocación, lo que, según se ha expuesto, resulta claramente insuficiente para fundar la denegación del acceso. En particular se echa en falta el cumplimiento del mandato del artículo 14.1 LTAIBG que obliga a realizar una ponderación entre el eventual daño al bien jurídico protegido (test del daño) y el interés público o privado en el acceso, siendo bien conocido por el Ministerio que en estos supuestos concurre un interés público en conocer los méritos acreditados para la concesión de la condecoración, en la medida en que ello es indispensable para conocer cómo se ha tomado la decisión y *«para discernir si la Administración se ha movido dentro del ámbito de discrecionalidad, que a estos efectos se le reconoce, sin incurrir en arbitrariedad»*, tal y como se ha señalado en las sentencias y en las resoluciones previamente mencionadas.

Cuanto se acaba de exponer conduce a estimar la reclamación. No obstante, dada la materia sobre la que versa, no cabe descartar que en el expediente solicitado figure alguna información sensible, cuya revelación efectivamente provoque un perjuicio grave para la seguridad pública y, por tanto, respecto de ella, esté justificada la aplicación del límite del artículo 14.1.d) LTAIBG. Sin embargo, de darse esta eventualidad, lo procedente no es la denegación del acceso a todo el expediente sino la concesión de un acceso parcial conforme a lo previsto en el artículo 16 LTAIBG, excluyendo, con la debida justificación, la parte afectada por el límite.



En este sentido, hay que volver a recordar a la Administración que la eventual aplicación de alguno de límites legales para denegar una solicitud de acceso a información pública sólo podrá considerarse conforme a derecho si se cumplen los requisitos de proporcionalidad y justificación expresa atendiendo a las circunstancias del caso concreto, tal y como exige nuestro ordenamiento y ha subrayado el Tribunal Supremo en los términos que más arriba se consignan. Esta exigencia de proporcionalidad obliga también a examinar siempre la posibilidad de conceder un acceso parcial a la información solicitada antes de acordar la denegación integral, pues toda limitación de un derecho habrá de ceñirse a lo estrictamente necesario para preservar el otro derecho o bien jurídico afectado, logrando un equilibrio que permita el máximo grado de eficacia a todos los derechos e intereses en conflicto. De ahí que, como también ha dictaminado el Tribunal Supremo, el «juicio de proporcionalidad requerido por el artículo 14.2 LTAIBG también es exigible en la aplicación del artículo 16 de la LTAIBG, que prevé como se ha indicado la posibilidad de un acceso parcial a la información, en los casos en los que la aplicación de alguno de los límites del artículo 14 LTAIBG no afecte a la totalidad de la información solicitada.» (STS de 21 de enero -ECLI:ES:TS:2021:574).

6. En definitiva, de acuerdo con lo expuesto, procede estimar la reclamación.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede:

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada frente a la resolución del MINISTERIO DEL INTERIOR de fecha 23 de diciembre de 2024.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DEL INTERIOR a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles remita al reclamante, de conformidad con lo expuesto en el fundamento jurídico quinto, la siguiente información:

«El Boletín Oficial de la Guardia Civil de fecha [REDACTED] publicó la Orden de [REDACTED], por la que se concede el ingreso en la Orden del Mérito de la Guardia Civil, categoría con distintivo blanco, a [REDACTED]

Con el objeto de conocer los méritos que motivaron este distintivo,

SOLICITO:



Copia digital del expediente completo por el que se concedió este distintivo al [REDACTED] previa disociación de los datos de carácter personal, en cumplimiento del artículo 15.3 de la Ley de Transparencia».

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DEL INTERIOR a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada al reclamante.

De acuerdo con el [artículo 23.1⁷](#), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre⁸](#), de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el [apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa⁹](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG
Número: 2025-0441 Fecha: 22/04/2025

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

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

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta>