JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 16/05/2025
HASH: d315d9d6e4a6cfd91a7fd23c0ab51032

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

Número y fecha de resolución: indicados al margen.

Número de expediente: 179/2025.

Reclamante: [redacted]

Organismo: MINISTERIO DEL INTERIOR.

Sentido de la resolución: Estimatoria.

Palabras clave: Medalla a [redacted] expediente administrativo, actuaciones previas, artículo 14.1.d) LTAIBG

R CTBG
Número: 2025-0549 Fecha: 16/05/2025

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 25 de noviembre de 2024 la reclamante solicitó al MINISTERIO DEL INTERIOR, al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno[1] (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

   «En relación a la concesión de la medalla al mérito de la Guardia Civil a [redacted] (...) SOLICITO: 1.- Copia íntegra del expediente administrativo de concesión de la condecoración y copia de la documentación, que no obrando en el expediente administrativo, sea iniciador de éste, tal como propuesta de concesión, solicitudes a favor de la concesión y cualquier otra que diera origen al expediente».

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

   «(...) 2º. La Ley 19/1976, de 29 de mayo, sobre creación de la Orden del Mérito del Cuerpo de la Guardia Civil, premia las acciones o conductas de extraordinario relieve, que redunden en prestigio del Cuerpo e interés de la Patria. Esta

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

recompensa, de carácter civil, podrá ser concedida al personal de la Guardia Civil y a cualquier otra persona o entidad que se haga acreedor de ello.

En desarrollo de la citada norma, se publicó la Orden INT/2008/2012, de 21 de septiembre, por la que se regula la Orden del Mérito de la Guardia Civil, la cual tiene por objeto regular las formas, los requisitos y el procedimiento de concesión de la Orden reseñada, todo ello de acuerdo a sus diferentes categorías. Las propuestas para su concesión podrán ser ordinarias y extraordinarias, formuladas por el Jefe de la unidad de la Guardia Civil al que afecte directamente el hecho objeto de la propuesta, a quién corresponderá su apreciación y clasificación. Las ordinarias se proponen anualmente con ocasión del aniversario de la Fundación de la Guardia Civil y de la festividad de Nuestra Señora la Virgen del Pilar "Patrona del Cuerpo", y las extraordinarias cuando se hayan realizado acciones o conductas de extraordinario relieve que redunden en el prestigio del Cuerpo e interés de la Patria.

En virtud de lo expuesto, el Ministro del Interior concedió la Cruz con distintivo Blanco de la referida Orden a D. [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.

En consecuencia, en virtud de lo recogido en el párrafo precedente, este Centro Directivo considera oportuno denegar el acceso a la información pública requerida por las causas y motivos argumentados».

3. Mediante escrito registrado el 23 de enero de 2025, la solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del artículo 24[2] de la LTAIBG en la que puso de manifiesto lo siguiente:

   «(...) SEGUNDO: Que recibimos respuesta el día 23 de diciembre de 2024, manifestando la inadmisión por aplicación de los límites establecidos en el artículo

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

R CTBG Número: 2025-0549 Fecha: 16/05/2025

14.1.d, por suponer la divulgación de la información un perjuicio para la seguridad pública.

TERCERO: Respecto a los límites alegados, y a la motivación de los mismos (inexistente en el presente caso) tenemos que recurrir a la doctrina del propio CTBG el cual ha afirmado que para valorar la conformidad con la LTAIBG de la resolución ahora recurrida debemos comenzar recordando que el derecho de acceso a la información pública está reconocido en aquella ley como un auténtico derecho público subjetivo, al establecer su artículo 12 que "todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley", configurándose desde su preámbulo de forma amplia, al disponer que (i) son titulares todas las personas, (ii) podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud y, finalmente, (iii) que solamente se verá limitado en aquéllos casos en que 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, indicando expresamente que, en todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test del daño –del interés que se salvaguarda con el límite- y del interés público en la divulgación, de forma justificada, proporcionada y limitada por su objeto y finalidad y atendiendo a las circunstancias del caso concreto.

Esta 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 los límites a este derecho que se contemplan en el artículo 14.1 LTAIBG como las causas de inadmisión enumeradas en el artículo 18.1 LTAIBG.

Así lo ha proclamado el Tribunal Supremo en su Sentencia de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017 (ECLI: ES:TS:2017:3530), en la que sostiene que

«"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».

En lo que atañe a la aplicación del artículo 14.1.d) LTAIBG el propio Consejo ha entendido que se causa un perjuicio a la seguridad pública cuando la divulgación de la información permite conocer concretos dispositivos de seguridad. En concreto,

R CTBG
Número: 2025-0549 Fecha: 16/05/2025

se ha señalado que «proporcionar información sobre concretos dispositivos de seguridad causa un daño real y efectivo prevaleciendo la protección del bien jurídico de la seguridad pública sobre el derecho de acceso a la información pública. En cambio, no se aprecia ese daño a la seguridad pública cuando lo solicitado son datos globales o cuestiones económicas (por ejemplo, el coste de los efectivos de seguridad o de su mantenimiento)» —vid. resoluciones R CTBG 133-2023, de 6 de marzo y R CTBG 137- 2023, de 7 de marzo—; o cuando la información se refiere al asesoramiento en la función del cumplimiento de la legalidad vigente —R CTBG 780/2023, de 21 de septiembre—.

Lo que se solicita es la copia de un expediente administrativo en virtud del cual se concedió un reconocimiento honorífico, por lo que ningún perjuicio puede causar a la seguridad pública. Podemos concluir que los requisitos que exige el TS no se dan el presente caso, habiéndose producido una limitación en el derecho de acceso ab initio y sin valorar correctamente lo solicitado. En virtud de lo expuesto SOLICITO DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO (...) sea reconocido nuestro derecho a obtener la información pública en la forma solicitada y garantice el derecho de acceso a la información solicitada y el deber de facilitar la documentación».

4. Con fecha 23 de enero de 2025, 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 4 de febrero 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 la interesada, 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.»

R CTBG
Número: 2025-0549 Fecha: 16/05/2025

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 38.2.c) de la LTAIBG[3] 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 LTAIBG[5], se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.

2. La LTAIBG reconoce en su artículo 12[6] 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 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 el acceso a información relativa a expediente de concesión (incluida la propuesta) de la Medalla al Mérito de la Guardia Civil con distintivo blanco a [redacted], así como las actuaciones previas realizadas.

[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

R CTBG Número: 2025-0549 Fecha: 16/05/2025

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 seguridad pública. Disconforme con la resolución adoptada, la interesada interpuso reclamación ante el Consejo esgrimiendo a su favor la STS de 16 de octubre de 2017 (ECLI: ES:TS:2017:3530), y alegando que lo solicitado era la copia de un expediente administrativo en virtud del cual se concedió un reconocimiento honorífico, por lo que ningún perjuicio podía causar a la seguridad pública.

El Ministerio por su parte se ratificó en fase de alegaciones en el contenido de su resolución manteniéndose en el criterio adoptado.

4. A los efectos de resolver adecuadamente esta reclamación procede examinar si la respuesta ofrecida por el Ministerio concernido en relación con la solicitud de acceso al expediente administrativo relativo a la concesión de la medalla (petición en la que se ha de incluir la referida a la propuesta de su concesión, aunque se formule por separado), es conforme a la LTAIBG.

   Conviene destacar en primer lugar el pronunciamiento de la Sentencia n.º 162/2016, de 2 de diciembre, del Juzgado de Central de lo Contencioso- administrativo n.º 10, que estimó 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. Recurrida 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 del Interior.

   En esta misma línea, tampoco se ha tenido en cuenta que este Consejo también se ha pronunciado posteriormente sobre solicitudes de concesión de contenido similar a la presente (así, 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 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.— En todas ellas se respondía a las reclamaciones recordando, en los siguientes términos, frente a la invocación de la afectación del derecho a la intimidad de los beneficiarios, entre otras cosas: «*Sin embargo, tal invocación no va acompañada de una argumentación que permita constatar en qué medida el otorgamiento de un reconocimiento al mérito policial pueda afectar al derecho a la intimidad de los policías a cuyos expedientes se pretende acceder; o, al menos, en qué medida la protección de ese derecho resulta prevalente al interés público ya indicado en la sentencias precitadas (que anulan la temprana resolución de este Consejo en la que el Ministerio fundamente su argumentación) y en la posterior resolución R/413/2018, de 5 de octubre. »*

5. Más recientemente este Consejo se ha ocupado de resolver algunas reclamaciones dictadas sobre cuestiones prácticamente idénticas a la presente -la R CTBG 0441/2205 y R CTBG 0411/2025 en relación con la concesión de la medalla al Mérito de la Guardia Civil, categoría con distintivo blanco, al mismo beneficiario-, a cuya fundamentación procede remitirse.

   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 concernido 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,

R CTBG
Número: 2025-0549 Fecha: 16/05/2025

[redacted]

excluyendo, con la debida justificación, la parte afectada por el límite, como acertadamente apunta el reclamante al pedir que se inste la concesión del acceso al expediente «*con las salvaguardas que procedan para proteger datos que efectivamente puedan afectar a la seguridad pública*».

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 articulo 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 articulo 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:

«En relación a la concesión de la medalla al mérito de la Guardia Civil [redacted] *(...) 1.- Copia íntegra del expediente administrativo de*

R CTBG Número: 2025-0549 Fecha: 16/05/2025

concesión de la condecoración y copia de la documentación, que no obrando en el expediente administrativo, sea iniciador de éste, tal como propuesta de concesión, solicitudes a favor de la concesión y cualquier otra que diera origen al expediente».

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 23.1[7], 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[8], 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-administrativa[9].

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG
Número: 2025-0549 Fecha: 16/05/2025

[redacted]

[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