



Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

Número y fecha de resolución: indicados al margen.

Número de expediente: 2318/2025

Reclamante: [REDACTED]

Organismo: MINISTERIO DEL INTERIOR

Sentido de la resolución: Estimatoria

Palabras clave: Orden del Mérito de la Guardia Civil, artículo 18.1.c) y e) LTAIBG

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 8 de agosto de 2025 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 (n.º exp.0001-00107293):

«(...) conocer a todas y cada una de las personas que han sido reconocidas con las distinciones de la Orden del Mérito de la Guardia Civil. Solicito que para cada una se me indique su nombre completo, en qué fecha se le concedió, qué grado y categoría concretos del reconocimiento y el motivo de la concesión.

Solicito toda la información en formato reutilizable tipo .csv o .xls siempre que sea posible»

2. Consta en el expediente remitido acuerdo de ampliación de plazo -notificado el 9 septiembre de 2025- en los siguientes términos:

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



«Teniendo en cuenta el volumen de solicitudes de transparencia que se tramitan en esta Dirección General, que obligan a estudiar la posible complejidad de las informaciones solicitadas, esta Dirección General, en el ejercicio de las competencias que le atribuye la Ley 19/2013, (...) considerando que la misma se encuentra incurso en el supuesto contemplado en el segundo párrafo del apartado 1 del artículo 20 de la citada Ley 19/2013, ACUERDA:

Ampliar un mes más el plazo de resolución que permita efectuar una evaluación detallada de cuanto se interesa para determinar si se dispone de la información solicitada, así como del tratamiento que se debiera dar a la misma. (...)».

3. Mediante resolución de 20 de octubre de 2025 el Ministerio responde lo siguiente:

«(...) 2º. La información requerida se corresponde con la concesión de cruces de la Orden del Mérito del Cuerpo de la Guardia Civil de más de 44 años, ya que dicha Orden fue creada mediante la Ley 19/1976, de 29 de mayo, no disponiéndose de registro numérico de las cruces concedidas hasta el año 2010, significándose que solamente desde dicho año hasta 2024, se encuentran registradas total de 77.983 concesiones de cruces en sus distintas categorías, sin conocerse con exactitud el número de cruces que pudieron haber sido concedidas en los 33 años comprendidos entre 1976 y 2009.

Por otro lado, los expedientes que llevaron a la mayor parte de las concesiones de cruces no se encuentran informatizados, sino que habría que recopilarlos y tratarlos, al encontrarse en distintos formatos, motivo por el cual, la presente solicitud se encuentra incurso en la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre (...) al tratarse de información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.

Asimismo, teniendo en cuenta el altísimo número de expedientes interesados, la presente solicitud se encuentra igualmente afectada por cuanto se establece en el artículo 18.1.e) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, al considerar el carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley, al tenerse que requerir autorización expresa de todos y cada uno de los miles de personas condecoradas, conforme a lo establecido en el artículo 15 sobre Protección de Datos. (...)»

R CTBG

Número: 2026-0657 Fecha: 19/06/2026



4. Mediante escrito registrado el 22 de octubre 2025, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del [artículo 24¹ LTAIBG](#) en la que pone de manifiesto que:

«La Guardia Civil ha inadmitido la misma alegando reelaboración porque 2010 no existía registro de la concesión de las mismas. Alega también la Guardia Civil que gran parte de los expedientes no están informatizados, sin indicar si ese problema se da también para el periodo anterior a 2010 o desde que año. En este punto, cabe recordar la existencia del derecho de acceso de forma parcial. La Guardia Civil debería entregar la información que he solicitado desde que dispone de ella, sea 2010 o sea otro año. Además, debería tratarse de 2010. Si disponen de la información del número de cruces concedidas desde 2010, saben a quién se las han entregado. Es imposible saber el total de condecoraciones sin conocer el desglose de a quién se han concedido. Alegan también el carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley de mi solicitud. En ningún caso puede ser cierta esa argumentación. La información solicitada entronca totalmente con el espíritu de la LTAIBG. En todo caso nos encontraríamos ante una solicitud compleja por la gran cantidad de expedientes, pero no abusiva. Además, al tenerlo informatizado desde 2010, en ese caso la petición no sería ni compleja. Simplemente deberían haber optado por un acceso parcial, cosa que han omitido. Mencionan para argumentar ese carácter abusivo que deberían "requerir autorización expresa de todos y cada uno de los miles de personas condecoradas" para entregar la información. No es así. No se tratan de datos personales especialmente protegidos y no haría falta su autorización. De todos modos, existen formas para abrir esos periodos cuando hay tantos afectados, como la publicación del periodo en un boletín oficial. Aun así, como digo, no sería necesario. El propio Ministerio del Interior y la Guardia Civil han hecho públicos en los últimos años a quién entregan las condecoraciones en algunas ocasiones. Incluso han llegado a emitir galas: <https://www.youtube.com/watch?v=TwbDMPdDdKw> Por tanto, ellos mismos están aceptando el interés público y la publicidad de la información solicitada por encima de los supuestos datos personales de los beneficiados. En ningún caso cabe ponderar por encima la protección de datos personales cuando se les está galardonando por parte de Administraciones públicas. Destacar también que realicé mi solicitud el 8 de agosto. Se tramitó a 11 de agosto y se amplió el plazo para resolver a 9 de septiembre. Por tanto, el plazo para resolver acababa el 11 de octubre, pero el ministerio no me ha notificado la resolución hasta el 22 de octubre.

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



Para más inri, la resolución inadmite mi petición. Como ha resuelto ya en otras ocasiones el propio Consejo, como en la R-0542-2017 [reproduce parte de su contenido]. Lo mismo aplicaría en este caso, más cuando simplemente se ha dado una inadmisión. Cuando se amplía el plazo para resolver una petición se entiende que ésta ya está siendo admitida a trámite, no cabe luego una inadmisión, por lo que la argumentación de Interior tampoco es válida en ese punto. Por todo ello, pido se estime mi reclamación y se inste al ministerio a entregarme la información que había solicitado aunque sea de forma parcial desde 2010 (...)»

5. Con fecha 22 de octubre 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 considerase pertinentes. El 5 de noviembre 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, esta Dirección General considera conveniente tener en cuenta el derecho fundamental a la identidad personal consagrado en el artículo 18 de la Constitución Española, por el que se garantiza el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen.

A este respecto, a los efectos de poder cumplir con lo establecido en el artículo 15 de la Ley 19/2013, (...) reforzado por lo establecido en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, habría que requerir el consentimiento expreso y por escrito a los cerca de 78.000 afectados por las concesiones a las que se pudiese tener acceso, lo que provocaría el colapso del normal funcionamiento de las Unidades administrativas de la Guardia Civil.

Aunque resulta difícil cuantificar el tiempo y los medios humanos y materiales que ello requeriría, sólo hay que pensar que las labores que representa localizar a cada persona, preparar y remitir el escrito, recibirlo, registrarlo, revisarlo e integrarlo en el informe no sería inferior a las 2 horas de trabajo de un funcionario público lo que nos llevaría a necesitar un mínimo de 39.000 horas de servicio, que vendrían a suponer el servicio anual que realizarían aproximadamente un total de 22 funcionarios públicos (48 semanas x 37,5 horas semanales).

Un servicio que sería en detrimento de los cometidos habituales que realizan, principalmente de auxilio y seguridad ciudadana, con el deterioro para la seguridad

R CTBG

Número: 2026-0657 Fecha: 19/06/2026



pública que ello supone, y ello sin contar la estimación económica que supondría cada hora de servicio realizada por un funcionario público.

El propio solicitante reconoce en su escrito de alegaciones que “en todo caso, nos encontraríamos ante una solicitud compleja por la gran cantidad de expedientes...”

Además de lo anterior, se considera igualmente conveniente tener en cuenta que, en el caso de las concesiones con carácter extraordinario que podrían verse amparadas por la legislación vigente en materia de Secretos Oficiales, obligaría a tener que realizar una selección para extraer las mismas del total de concesiones, lo que haría, además de incrementar los tiempos estimados mencionados en el párrafo anterior, que la información solicitada trascienda a lo disponible en el registro informático del que esta Dirección General pueda disponer entendiéndose, en este caso, justificada la causa de inadmisión prevista en el epígrafe c) del artículo 18.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, tal y como entendió el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno el día 11 de julio de 2025, en su resolución desestimatoria número 2025-0831, sobre datos relativos a criminalidad que, en su Fundamento Jurídico 7 decía “[...] requieren para su obtención realizar un conjunto de operaciones que excedan en mucho lo que el Tribunal Supremo entiende como reelaboración básica o general, necesaria en todo caso para entender una solicitud de información pública, es decir, una actuación que constituye, como en este caso, una reelaboración de entidad suficiente como para justificar la inadmisión.”».

6. Tras un primer intento fallido de conceder trámite de audiencia; se concede finalmente trámite de audiencia el 18 de noviembre de 2025, recibándose escrito el 3 de diciembre de 2025 en el que señala:

«(...) La Guardia Civil basa sus alegaciones en que se trataría simplemente de un caso de reelaboración. Lo único que argumenta para ello es lo que le costaría obtener el consentimiento expreso de los afectados. Pero ese consentimiento no es necesario para facilitar la información y, en cualquier caso, si se les quisiera conceder trámite de audiencia como terceros afectados existen mecanismos que ya se han utilizado en otros casos similares, como la publicación en boletines oficiales o la concesión del trámite de audiencia a organizaciones sectoriales que representen a la mayoría de afectados. Por tanto, el motivo alegado por Interior no sirve para inadmitir mi solicitud (...) De hecho, la Guardia Civil olvida que realiza actos públicos para entregar estas medallas en muchas ocasiones permitiendo que se conozca la identidad de los condecorados, como puede verse aquí: <https://navarra.okdiario.com/articulo/sociedad/guardia-civil-celebra-181-anos->



historia-acto-pamplona-que-reivindica-vocacion-servicio/20250513145427593170.html

o

aquí:

<https://cadenaser.com/andalucia/2025/10/12/la-guardia-civil-de-cordoba-ha-explotado-70-operaciones-en-un-ano-con-las-que-supera-los-1600-detenidos-radio-cordoba/>. Incluso el ministro ha realizado alguna de las entregas de las condecoraciones y el propio ministerio ha fotografiado y difundido la misma: https://www.elconfidencial.com/espana/2025-11-11/marlaska-condecora-jefe-policial-marroqui-espionaje_4245587/

También el ministerio olvida que algunas de las condecoraciones están pensionadas y suponen un beneficio económico para los premiados, por lo que cabe aún una mayor fiscalización de estos premios que se entregan de forma discrecional. Más cuando cada vez hay más condecorados y más condecorados con el beneficio de la pensión: <https://theobjective.com/espana/2024-05-06/guardia-civil-gasta-45-mas-pagar-medallas-decada-87-millones/> Cabe una especial fiscalización sobre este asunto. Estas condecoraciones se entregan de forma discrecional y, por tanto, cabe rendir cuentas y saber a quién se entregan exactamente y por qué. Los motivos también son de vital relevancia pública. Incluso en otras ocasiones algunos ministros del Interior han justificado algunas de las condecoraciones (como se puede ver aquí: <https://interior.gob.es/opencms/es/detalle/articulo/Juan-Ignacio-Zoido-La-juez-Le-Vert-ha-sido-uno-de-los-mejores-aliados-que-han-tenido-nuestras-Fuerzas-y-Cuerpos-de-Seguridad-en-su-decidida-lucha-contra-ETA/>), cabe el mismo criterio para el resto de condecorados. De hecho, es de absoluto interés público conocer los motivos para cada condecorado, más cuando ha habido ya sentencias que han hecho cambiar el nivel de condecoración que otorgaba el ministerio: <https://confilegal.com/20251104-la-an-obliga-a-interior-a-conceder-la-medalla-al-merito-con-distintivo-rojo-a-un-sargento-de-la-guardia-civil-por-su-actuacion-durante-la-dana-de-valencia/> y más cuando se ha premiado a gente como [nombre y apellidos] o [nombre y apellidos] sin mayor explicación pública por parte del ministerio.

Cabe recordar también que la Justicia ya desestimó una resolución anterior del Consejo de Transparencia que resolvía que una información similar sobre unas medallas de la Policía no debía ser pública. Cabe aplicar el mismo criterio para estas condecoraciones y estimar el acceso público de lo solicitado».

R CTBG

Número: 2026-0657 Fecha: 19/06/2026



II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG²](#) 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.³](#), la presidenta de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para conocer de las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG⁴](#), se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12⁵](#) 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 el antecedente primero de esta resolución.
4. El Ministerio, tras acordar una ampliación del plazo para resolver, dictó resolución expresa indicando, en esencia, no disponer de un registro numérico de las cruces concedidas desde su creación -por Orden de 1976- hasta el año 2010. Que desde 2010 hasta 2024, estaban registradas 77.983 concesiones de cruces, sin conocerse

² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38>

³ <https://www.boe.es/eli/es/rd/2024/07/02/615>

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

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>



con exactitud el número de las concedidas entre 1976 y 2009. Que la mayoría de los expedientes de concesión no estaban informatizados lo que supondría un supuesto de reelaboración del artículo 18.1.c) LTAIBG. Junto a ello señaló el carácter abusivo de la solicitud -ex artículo 18.1.e) LTAIBG- dado el elevado número de expedientes solicitados al exigir en todos ellos autorización expresa ex artículo 15 LTAIBG.

Disconforme con la respuesta recibida el interesado interpuso reclamación ante el Consejo alegando que el Ministerio no había especificado a qué período correspondían los expedientes no informatizados, debiendo entregar la información solicitada desde el 2010 u otro año, en virtud de la concesión parcial. Junto a ello negó el carácter abusivo de la solicitud, señalando la innecesariedad de autorización expresa de los condecorados al no estar afectados datos personales especialmente protegidos, lo cual, se demostraba, entre otros, con la publicidad otorgada en algunos casos a tal efecto por el propio Ministerio. Por último, señaló que no cabía una ampliación de plazo para resolver con una respuesta de inadmisión.

En fase de alegaciones, el Ministerio insistió en la necesidad -ex artículos 18 CE y 15 LTAIBG- de requerir consentimiento expreso y por escrito de los 78.000 condecorados, argumentando que ello colapsaría la unidad administrativa correspondiente de la guardia civil. Además señaló, en el caso de concesiones de carácter extraordinario que podían verse amparadas por la legislación de secretos oficiales lo que obligaría a hacer una selección mayor lo justificaba aún más la inadmisión por reelaboración -ex artículo 18.1.c) LTAIBG-.

Durante el trámite de audiencia el interesado destacó que la exigencia de un consentimiento expreso de los afectados, como causa de reelaboración, era innecesaria en este caso, recordando la publicación en distintos medios de comunicación de entrega de medallas en distintas ocasiones. A ello añadió que existen algunas condecoraciones que están pensionadas lo que justifica una mayor fiscalización en su concesión (discrecional).

5. Con carácter previo al examen de fondo de esta reclamación procede aclarar que el Ministerio dictó resolución expresa de inadmisión de la información -en los términos vistos- tras notificar al interesado un acuerdo de ampliación de plazo para resolver.

Respecto a esto último debe recordarse que el artículo 20.1 LTAIBG dispone que «[l]a 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 este caso, si bien el órgano competente adoptó (en plazo) un acuerdo de ampliación de plazo -ex artículo 20.1 *in fine* LTAIBG-, lo cierto es que no argumentó las razones por las cuales en este caso concreto concurrían alguna o algunas de las causas que habilitan el uso de esa posibilidad excepcional -esto es, complejidad o volumen de la información solicitada- del artículo 20.1 LTAIBG. El Ministerio se limitó a justificar dicha ampliación en *“el volumen de solicitudes de transparencia que se tramitan en esta Dirección General, que obligan a estudiar la posible complejidad de las informaciones solicitadas”*, acordando ampliar -al amparo de lo dicho- un mes más el plazo de resolución para *“efectuar una evaluación detallada de cuanto se interesa para determinar si se dispone de la información solicitada, así como del tratamiento que se debiera dar a la misma”*. Es decir, la decisión de la ampliación de plazo no se fundó en el volumen o complejidad de la información solicitada en ese caso concreto sino que se fundó en el volumen de solicitudes que de ordinario debía recibir dicho departamento, lo cual es cosa distinta. Afirmación ésta que, por cierto, fue seguida de una resolución de inadmisión, en los términos vistos.

Sobre lo expuesto es necesario recordar al Ministerio, por un lado, que la observancia del plazo máximo de contestación es un elemento esencial del contenido del derecho constitucional de acceso a la información pública, tal y como el propio Legislador se encargó de subrayar en el preámbulo de la LTAIBG, al manifestar que *«con el objeto de facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública la Ley establece un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta»*. Por otro lado, que resulta abiertamente contrario a la finalidad del artículo 20.1 *in fine* LTAIBG ampliar el plazo ordinario para, finalmente, no proporcionar la información solicitada, como sucedió en este caso. La ampliación del plazo únicamente está justificada cuando se reconozca el derecho de acceso y se necesite más tiempo para buscar la información o la documentación requerida, prepararla y ponerla a disposición del solicitante, no debiendo extenderse nunca más allá del tiempo estrictamente necesario para estos fines.

6. Sentado lo anterior, y a los efectos de resolver adecuadamente esta reclamación procede verificar, en primer lugar, si efectivamente está acreditada la concurrencia de la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) y LTAIBG.

El punto de partida del análisis es que el derecho de acceso a la información pública es un derecho público subjetivo de rango constitucional que goza de un amplio reconocimiento en nuestro ordenamiento, por lo que cualquier restricción de su

R CTBG

Número: 2026-0657 Fecha: 19/06/2026



eficacia habrá de partir de una interpretación estricta de los límites y deberá justificar de manera expresa la proporcionalidad de su aplicación. Así lo exige una consolidada jurisprudencia del Tribunal Supremo en la que se reconoce que *«[l]a 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 todas, Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 16 de octubre de 2017 (ECLI: ES:TS:2017:35309)— requiriéndose en todo caso una *«justificación expresa y detallada que permita controlar la veracidad y proporcionalidad de la restricción establecida»* [STS de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558)].

Específicamente, y por lo que concierne al artículo 18.1.c) LTAIBG, no puede desconocerse que en la Sentencia de 3 de marzo de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:810) el Tribunal Supremo señaló que *«(...) el suministro de información pública, a quien ha ejercitado su derecho al acceso, puede comprender una cierta reelaboración, teniendo en cuenta los documentos o los datos existentes en el órgano administrativo. Ahora bien, este tipo de reelaboración básica o general, como es natural, no siempre integra, en cualquier caso, la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013. La acción previa de reelaboración, por tanto, en la medida que a su concurrencia se anuda una severa consecuencia como es la inadmisión a trámite de la correspondiente solicitud, precisa que tales datos y documentos tenga un carácter complejo, que puede deberse a varias causas (...)*».

Entre esas causas, la citada sentencia destaca el hecho de que se tenga que realizar el tratamiento a partir de *«una información pública dispersa y diseminada»*, que requiera de una *«labor consistente en recabar, primero; ordenar y separar, después, lo que es [en el caso enjuiciado en la sentencia] información clasificada o no; sistematizar, y luego, en fin, divulgar tal información»*, o que la misma se encuentre en soportes (físicos e informáticos) diversos.

Jurisprudencia, que se reitera en la Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de marzo de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:1256) en la que se incluye en el concepto de *reelaboración* aquella información que, al no encontrarse en su totalidad en el órgano al que se dirige la solicitud, ha de ser recabada de otros órganos, y se remarca que no puede confundirse la supresión o anonimización de datos con un supuesto de reelaboración de la información pública.



Esta jurisprudencia se aplica, entre otras, en la Sentencia de la Audiencia Nacional (SAN), de 31 de enero de 2022 (ECLI:ES:AN:2022:359), en la que se pone de manifiesto que *«la acción de reelaboración no puede ser aducida en relación con la extracción de información de expedientes administrativos concretos identificados por el interesado, sino, en su caso, respecto de «expedientes indeterminados y sin un previo tratamiento, cuando su recopilación no haya sido emprendida por ningún órgano administrativo por iniciativa propia y en cumplimiento de las funciones que tiene encomendadas (...)».*

Se confirma, así, el criterio de este Consejo de Transparencia (criterio interpretativo 7/2015) en el que se señaló que la acción de reelaboración se refiere a aquellos supuestos en los que la información debe elaborarse expresamente para dar respuesta a lo solicitado, haciendo uso de diversas fuentes de información -sin que pueda confundirse con el proceso de anonimización o con la solicitud de información voluminosa-; así como con aquellos supuestos en que la Administración requerida no dispone de los medios necesarios para extraer y explotar la información concreta que se reclama.

7. De un lado, el Ministerio afirma no disponer de un registro numérico de las condecoraciones concedidas desde 1976 a 2009, afirmación ésta, formulada en el seno de un procedimiento administrativo, de cuya veracidad, este Consejo no tiene motivos para dudar; razón por la cual, el examen de la concurrencia de la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) LTAIBG ha de ceñirse a los expedientes registrados desde 2010 a 2024, cuyo número, alcanza -según afirma el Ministerio- a 77.983, de acuerdo con lo registrado.

Si bien es cierto que el volumen de expedientes registrados es elevado, ello no constituye una causa que por sí misma haya de conducir a un supuesto de reelaboración compleja, a la luz de lo expuesto.

Ciertamente el Ministerio se limita a afirmar que *“los expedientes que llevaron a la mayor parte de las concesiones de cruces no se encuentran informatizados”* sin especificar el alcance temporal de esa afirmación, esto es, si sólo a los anteriores a 2010 o a algunos de ellos, o si a los posteriores a esa fecha, y en tal caso, con qué alcance. En suma, el Ministerio no justificó, aunque sea mínimamente, cuál sería el alcance de esa labor de reelaboración compleja en este caso, ofreciendo una respuesta genérica consistente en que habría que recopilarlos y tratarlos, al encontrarse en distintos formatos, lo cual resulta, según se ha visto, de todo punto insuficiente; desconociendo su carácter público -según lo dispuesto en el artículo 16.4 de la Orden INT/2008/2012, de 21 de septiembre, por la que se regula la Orden del



Mérito de la Guardia Civil- cuando dispone que *«Todas las concesiones se publicarán en el «Boletín Oficial de la Guardia Civil». Las concesiones de la Gran Cruz se publicarán, asimismo, en el «Boletín Oficial del Estado».*

Sin perjuicio, asimismo, de la obligación de haber ofrecido, al menos, un acceso parcial a la información pública que estuviera disponible, de acuerdo con un *principio básico de proporcionalidad* -en los términos previstos en el artículo 16.2 LTAIBG- de aplicación analógica a las causas de inadmisión del artículo 18 LTAIBG.

En efecto, como ha subrayado el Tribunal Supremo, el principio de proporcionalidad rige también para la concesión del acceso parcial: *«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 25 de enero de 2021 -ECLI:ES:TS:2021:574). Por tanto, la proporcionalidad en la aplicación de los límites del artículo 14.2 LTAIBG obliga al órgano competente a que, antes de resolver en sentido negativo, valore cuidadosamente la posibilidad de conceder un acceso parcial a los contenidos no afectados por los límites; y, únicamente cuando ello no sea posible (ya sea porque toda la información esté afectada, o porque la parte restante carece de sentido o lo distorsione), podrá denegar el acceso a toda la información solicitada, justificando debidamente en su resolución las razones que impiden conceder el acceso parcial.

Junto a ello, es necesario tener presente que, tras la entrada en vigor del Convenio del Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos públicos, hecho en Tromsø el 18 de junio de 2009, los mandatos contenidos en el artículo 16 LTAIBG han de interpretarse y aplicarse de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6 del Convenio, según el cual, *«Si se aplicase una limitación a una parte de la información contenida en un documento público, la autoridad pública debería comunicar, no obstante, el resto de la información contenida en dicho documento. Toda omisión debería especificarse claramente.»*. A su vez, estas previsiones del Convenio han de aplicarse teniendo en cuenta lo precisado en su Memoria Explicativa en la que se puntualiza que *«deberá indicarse claramente dónde y cuánta información se ha suprimido»* y que *«siempre que sea posible, también deberá indicarse en la decisión la limitación que justifica cada supresión»*

Del contenido de estos artículos se derivan las siguientes prescripciones que deberán ser observadas por los sujetos obligados a la hora de resolver las solicitudes de acceso a la información: a) no cabe denegar el acceso a la totalidad de la información



solicitada cuando los límites legales afecten sólo a una parte (salvo cuando resulte una información distorsionada o carente de sentido); b) el órgano competente ha de informar al solicitante que se ha omitido una parte de la información; c) se ha de indicar claramente cuál es la información suprimida y el límite que justifica cada supresión.

8. Trasladados los argumentos anteriores al presente asunto con las debidas matizaciones -toda vez que no se alega la concurrencia de un límite del artículo 14 LTAIBG sino de una causa de inadmisión del artículo 18 LTAIBG-, este Consejo considera que, a pesar de no está acreditado que se trate de un supuesto de reelaboración compleja (artículo 18.1.c) LTAIBG), dado el extraordinario volumen de expedientes solicitados desde 2010 a 2024 cuyo registro alcanza a la cifra de 77.983, el meritado *principio de proporcionalidad* impone reconocer un *acceso parcial* a fin de que se proporcione la información estadística de la que se disponga. Procede a continuación verificar si la solicitud tiene carácter abusivo -ex artículo 18.1.e) LTAIBG- a la luz de lo argumentado por el Ministerio cuando sostiene que dicho abuso procede de la exigencia de obtener, para conceder la información solicitada, un consentimiento expreso y por escrito de los condecorados para preservar sus datos personales ex artículo 15 LTAIBG.

En este caso concreto el examen de esa circunstancia exige alterar el orden lógico natural que impone la LTAIBG de analizar primero la concurrencia de las causas de inadmisión y luego los eventuales límites que se proyecten son la información, dado que, la fundamentación jurídica acerca del carácter abusivo del derecho -ex artículo 18.1.e) LTAIBG- se apoya en este caso sobre el presupuesto del necesario consentimiento de los condecorados por la afectación a sus datos personales -ex artículo 15 LTAIBG-.

Resulta evidente que la información solicitada en este caso no se incluye en las categorías especiales de datos a que hacen referencia el artículo 9 RGPD y el artículo 15.1. LTAIBG, pues no se trata de información que revele la «*ideología, afiliación sindical, religión o creencias*»; u «*origen racial, salud o vida sexual, datos genéticos o biométricos o la comisión de infracciones penales o administrativas que no conlleven amonestación pública al infractor*». Tampoco se trata de datos «*meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano*», a los que se refiere el artículo 15.2 LTAIBG, en la medida en que lo que se está solicitando es la información relativa a las personas que han sido reconocidas con las distinciones de la Orden del Mérito de la Guardia Civil en el período considerado indicando su identidad, fechas de la concesión, motivos, y grado y categoría concretos del reconocimiento.



De lo solicitado, se desprende, que es preciso realizar una *«ponderación suficientemente razonada del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada, en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal»* que exige el artículo 15.3 LTAIBG, tomando en especial consideración los criterios que se enumeran en el precepto; ponderación, por cierto, que no fue realizada por el Ministerio en su resolución, limitándose a afirmar que la misma estaba afectada por el límite del artículo 15 LTAIBG. Justificación, ésta, claramente insuficiente -conforme a lo expuesto- para tener acreditado el efecto limitativo pretendido en la resolución.

En consecuencia, no tratándose de datos personales que pertenezcan a las categorías especiales de datos y por ello, no ser necesario un consentimiento inequívoco para su divulgación, unido a la ausencia de la exigible ponderación razonada -ex artículo 15.3 LTAIBG-, corresponde a este Consejo realizar la ponderación requerida.

Para ello no es posible desconocer la exigencia de la garantía de la publicidad y la transparencia en los procesos de concesión de medallas y/o condecoraciones a determinados ciudadanos a fin de conocer qué méritos les han hecho merecedores de la distinción otorgada. Es evidente que, no habiéndose alegado daño alguno a la seguridad o a la intimidad de los interesados, el interés público en conocer la identidad de los condecorados, las fechas de la concesión, los motivos y el grado y categoría concretos del reconocimiento, permite escrutar los criterios tenidos en cuenta por el Ministerio para su concesión; lo cual, constituye un medio indispensable para discernir acerca de la discrecionalidad o arbitrariedad en que se han adoptado tales decisiones públicas. De lo que se desprende que no resulta acreditada la concurrencia del límite del artículo 15 LTAIBG y en cambio sí existe un interés público en el acceso a la referida información.

9. A la vista de todo lo anterior procede estimar esta reclamación, en los términos establecidos en el fundamento jurídico 7 de esta resolución.

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, en los términos establecidos en el fundamento jurídico 7 de esta resolución.

R CTBG

Número: 2026-0657 Fecha: 19/06/2026



SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DEL INTERIOR a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información estadística de la que se disponga:

Todas las personas que han sido reconocidas con las distinciones de la Orden del Mérito de la Guardia Civil desde el año 2010 a 2024, indicando su nombre completo, en qué fecha se le concedió, qué grado y categoría concretos del reconocimiento y el motivo de la concesión.

Solicito toda la información en formato reutilizable tipo .csv o .xls siempre que sea posible

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 23.1⁶](#), 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 octubre⁷](#), 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-administrativa⁸](#).

LA PRESIDENTA DEL CTBG

Fdo.: María de la Concepción Campos Acuña

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta>