



Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

Número y fecha de resolución: indicados al margen.

Número de expediente: 3/2026

Reclamante: [REDACTED]

Organismo: MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL.

Sentido de la resolución: Estimatoria.

Palabras clave: expediente, medalla, mérito al trabajo, D.A.1.2. LTAIBG.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 20 de noviembre de 2025 el reclamante solicitó al MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL, 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 00001-00111078):

«(...) expediente que se instruyó para conceder la Medalla al Mérito en el Trabajo, en su categoría de Plata, al comandante de la Guardia Civil (...) por orden ESS 1252 2014, de 11 de julio».

2. Mediante resolución de 12 de diciembre de 2025 se acuerda la inadmisión de la solicitud con fundamento en lo siguiente:

«De acuerdo con el apartado 2 de la disposición adicional primera de la citada Ley 19/2013, de 9 de diciembre, se registrarán por su normativa específica aquellas

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



materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información.

Dicho régimen en este caso, al tratarse de una petición de documentación obrante en un archivo público, vendría establecido por el Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre, por el que se establece el Sistema Español de Archivos y se regula el Sistema de Archivos de la Administración General del Estado y de sus Organismos Públicos y su régimen de acceso.

En consecuencia, con fundamento en lo dispuesto en el apartado 2 de la disposición adicional primera de la citada Ley 19/2013, de 9 de diciembre, se inadmite a trámite la solicitud de acceso a la información pública que ha quedado identificada en el párrafo primero de esta resolución».

3. Mediante escrito registrado el 22 de diciembre de 2025, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del [artículo 24² LTAIBG](#) en la que pone de manifiesto su disconformidad con la respuesta recibida, indicando que el hecho de que «ese documento se encuentre en un archivo público, como indica la respuesta del ministerio, no es motivo para que se me deniegue el acceso a una información de interés público».
4. Con fecha 2 de enero de 2026, 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 16 de enero de 2026 tuvo entrada en este Consejo escrito en el que se señala lo siguiente:

«(...) el motivo de inadmisión se basa en el supuesto de hecho de no aplicabilidad (tan sólo de forma supletoria) de la Ley 19/2013 recogido en el apartado 2 de la disposición adicional primera de la citada norma legal, respecto de aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información, como sería el presente caso.

En ese sentido, no sólo se expone el motivo de inadmisión, citando la normativa concreta de aplicación (Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre, por el que se establece el Sistema Español de Archivos y se regula el Sistema de Archivos de la Administración General del Estado y de sus Organismos Públicos y su régimen de

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



acceso), sino que, cabe añadir, previamente se realizaron dentro del Ministerio las comprobaciones y consultas pertinentes, concluyéndose que debía seguirse el procedimiento de acceso a archivos para acceder a dicha información.

En apoyo de lo expuesto, resulta oportuno invocar el Criterio Interpretativo de ese Consejo, CI/008/2015, de 12 de noviembre, sobre la aplicación de la disposición adicional primera de la Ley 19/2013 sobre regulaciones especiales del derecho de acceso a la información pública, que entre otros pronunciamientos señala que “la mencionada disposición tiene como objetivo la preservación de otros regímenes de acceso a la información que hayan sido o puedan ser aprobados y que tengan en cuenta las características de la información que se solicita, delimite los legitimados a acceder a la misma, prevea condiciones de acceso, etc.”

Y por otra parte que “la excepción prevista en la LTAIBG no realiza una enumeración taxativa de los procedimientos o áreas de actuación que cuentan con regímenes específicos para no provocar con ello lagunas o introducir rigideces indebidas en el ordenamiento jurídico. Los regímenes mencionados en el apartado 3 de su disposición adicional primera lo son a título de ejemplo y admiten la consideración de otros sectores, entre ellos estaría el contenido en los artículos 23 a 32 del Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre, por el que se establece el Sistema de Archivos de la AGE”».

5. El 19 de enero de 2026, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; sin que conste su comparecencia a la notificación.

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, la Presidenta 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.

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>



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 al expediente que se instruyó con motivo de la concesión de una Medalla al Mérito en el Trabajo.

El Ministerio acordó la inadmisión de la solicitud con fundamento en lo dispuesto en la D.A.1.2. LTAIBG.

4. A efectos de resolver esta reclamación debe efectuarse, en primer lugar, un recordatorio del alcance e implicaciones jurídicas del apartado 2 de la Disposición adicional primera LTAIBG —citada por el Ministerio en su respuesta—, de acuerdo con el criterio que ha expuesto este Consejo de forma reiterada en los últimos años, del que es claro ejemplo la R CTBG 105/2025, de 29 de enero , referente al régimen específico de archivos de la Administración.

Este Consejo ha señalado que, ciertamente, existe en este ámbito un régimen jurídico específico establecido en el artículo 57 de la Ley de Patrimonio Histórico Español (LPHE), que se desarrolla y complementa en el Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre, por el que se establece el Sistema Español de Archivos y se regula el

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



Sistema de Archivos de la Administración General del Estado y de sus Organismos Públicos y su régimen de acceso.

Se cumplen así las exigencias que impone la jurisprudencia para determinar la existencia de un régimen jurídico específico del derecho de acceso a la información que desplace a la LTAIBG en su aplicación como ley básica y general: que se constate la existencia en nuestro ordenamiento otras normas con rango de ley que bien establezcan una regulación alternativa que contenga un tratamiento global y sistemático del derecho de acceso, o bien contengan regulaciones sectoriales que afecten a aspectos relevantes del derecho e impliquen un régimen especial diferenciado del general —siendo en todo caso de aplicación subsidiaria la LTAIBG en los extremos no regulados en las normas sectoriales—.

Así, el mencionado artículo 57 LPHE —Título VII (Del Patrimonio Documental y Bibliográfico y de los Archivos, Bibliotecas y Museos)— regula el régimen de consulta de los documentos que conforman el Patrimonio Documental Español (según definición contenida en el artículo 49.2 LPHE) señalando que:

«a) Con carácter general, tales documentos, concluida su tramitación y depositados y registrados en los Archivos centrales de las correspondientes entidades de Derecho Público, conforme a las normas que se establezcan por vía reglamentaria, serán de libre consulta a no ser que afecten a materias clasificadas de acuerdo con la Ley de Secretos Oficiales o no deban ser públicamente conocidos por disposición expresa de la Ley, o que la difusión de su contenido pueda entrañar riesgos para la seguridad y la defensa del Estado o la averiguación de los delitos.

b) No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, cabrá solicitar autorización administrativa para tener acceso a los documentos excluidos de consulta pública. Dicha autorización podrá ser concedida, en los casos de documentos secretos o reservados, por la Autoridad que hizo la respectiva declaración, y en los demás casos por el Jefe del Departamento encargado de su custodia.

c) Los documentos que contengan datos personales de carácter policial, procesal, clínico o de cualquier otra índole que puedan afectar a la seguridad de las personas, a su honor, a la intimidad de su vida privada y familiar y a su propia imagen, no podrán ser públicamente consultados sin que medie consentimiento expreso de los afectados o hasta que haya transcurrido un plazo de veinticinco años desde su muerte, si su fecha es conocida o, en otro caso, de cincuenta años, a partir de la fecha de los documentos.»

R CTBG

Número: 2026-0806 Fecha: 22/07/2026

Cód. Validación:
Verificación: <https://sede.consejodetransparencia.gob.es/>
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 5 de 11



El mencionado precepto legal establece, pues, como principio general y premisa de partida la libre consulta; estableciendo límites específicos de acceso: bien por tratarse de información clasificada que hace referencia a documentos secretos o reservados —expresamente excluidos de conocimiento público por ley o cuya divulgación entrañaría riesgos para la seguridad y defensa del Estado o para la averiguación de delitos (pudiéndose obtener, aun en este caso, autorización administrativa para acceder a su contenido)—; bien por tratarse de información que pueda afectar a la seguridad de las personas, o a sus derechos al honor, a la intimidad o a la propia imagen—por incluir datos personales, policiales, procesales o clínicos, por ejemplo, casos en los que será necesario como regla general el consentimiento previo de los afectados—. Previsiones, todas ellas, que guardan un cierto paralelismo con la regulación contenida en la LTAIBG.

Esa regulación se ve desarrollada y complementada por la contenida en el Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre, por el que se establece el Sistema Español de Archivos y se regula el Sistema de Archivos de la Administración General del Estado y de sus Organismos Públicos y su régimen de acceso (en desarrollo de la LPHE), que dedica el capítulo IV a la regulación del Procedimiento de acceso a documentos y archivos (artículos 23 a 32): formulación de la solicitud de acceso, autorización de entrada a los archivos y consulta de documentos, a la tramitación de las solicitudes, obtención de copias, plazos para su resolución y el régimen de impugnaciones de las resoluciones dictadas en esta materia, entre otros asuntos relacionados con la materia.

Así pues, lo expuesto evidencia que el régimen jurídico específico de acceso a la información respecto de documentos que integren los archivos, será el establecido en la LPHE; aplicándose supletoriamente la Ley de Transparencia en todo aquello no previsto en la citada ley que no se oponga a la regulación sectorial.

La aplicación de esta cláusula de supletoriedad prevista en la Disposición adicional primera, segundo apartado, LTAIBG en el sentido atribuido por el Tribunal Supremo en su sentencia STS de 10 de marzo de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:1033) determina que este Consejo es competente para conocer de la presente reclamación, sin perjuicio de aplicar el régimen jurídico específico de la regulación del derecho de acceso previsto en la LPHE y aquellas previsiones de la LTAIBG que sean aplicables supletoriamente.

5. Asimismo, resulta aplicable a este caso la argumentación que este Consejo ha dado en la reciente resolución R CTBG 796/2026, de 20 de julio (expediente 2733/2025), que se reproduce a continuación:

R CTBG
Número: 2026-0806 Fecha: 22/07/2026

Cód. Validación:
Verificación: <https://sede.consejodetransparencia.gob.es/>
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 6 de 11



«6. Por lo que se refiere al fondo de la cuestión y de acuerdo con lo alegado por las partes en este procedimiento, el reclamante solicitó al Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes el acceso al expediente indicado, inadmitiendo el Ministerio tal petición por no haber utilizado el cauce establecido en la normativa sectorial analizada, reguladora del acceso a la documentación remitida al Archivo General del Ministerio, y facilitando el enlace a la página web, apartado de consultas, para que curse su petición a través del enlace al correspondiente formulario. Si bien en ocasiones anteriores este Consejo ha interpretado que el señalado régimen especial implicaba la obligación del solicitante de dirigirse directamente al archivo al que se hubiese transferido el expediente solicitado, dicha doctrina ha venido a ser superada en la R CTBG 704/2025, de 10 de junio, que se reproduce a continuación por resultar de aplicación al presente caso:

“5. (...) La mencionada resolución no satisface el derecho de acceso a la información pública en la medida en que la información que se pretende conocer, con independencia del organismo encargado de su custodia, es de la titularidad de esa Gerencia territorial del catastro que, por tanto, habrá de recabarla del Archivo Histórico Provincial de Toledo a fin de valorar si procede su entrega —lo que, en el caso de información de naturaleza catastral, deberá hacerse con arreglo a la regulación específica establecida en el TRLCI y, en el caso del resto de información pretendida, con arreglo a lo dispuesto en los artículos 13, 14, 15 y 18 LTAIBG— y, en caso afirmativo, facilitarla directamente.

En este sentido, no habiéndose acreditado que la información sea histórica como consecuencia del oportuno procedimiento de valoración, no puede dejar de tomarse en consideración lo dispuesto en el artículo 4 del [Decreto 914/1969, de 8 de mayo](#), de creación del Archivo General de la Administración Civil, según el cual «[l]a documentación conservada en el Archivo General de la Administración Civil se considerará en todo momento al servicio de los Organismos que la hubieran remitido, debiendo aquél facilitar cualquier información, copia o certificación que le soliciten, e incluso remitirle la documentación original si así lo requieren», lo que resulta aplicable, por analogía, a la documentación generada por los órganos periféricos de la Administración y conservada en los archivos históricos provinciales en cuanto archivos de tipo intermedio.

6. En consecuencia, de acuerdo con lo expuesto, procede estimar la reclamación a fin de que se facilite la información en los términos expresados en el fundamento jurídico anterior”.

R CTBG
Número: 2026-0806 Fecha: 22/07/2026

Cód. Validación:
Verificación: <https://sede.consejodetransparencia.gob.es/>
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 7 de 11



A ello se añade que, en este caso, la información pública solicitada sigue obrando en el ámbito organizativo del Ministerio requerido, dado que el expediente todavía no ha sido transferido al archivo intermedio, y todavía se encuentra, tal y como expone el Ministerio, en su propio archivo central. Considera este Consejo que toda solicitud de acceso a la información presentada al Ministerio ha de entenderse dirigida al conjunto de sus centros directivos y unidades, incluido el archivo central al que haya sido transferido el expediente solicitado, unidad que forma parte de la estructura del Departamento definida en el Real Decreto 204/2024, de 27 de febrero. En efecto, de acuerdo con lo previsto en el artículo 13 de dicho Real Decreto, corresponde a la Secretaría General Técnica-Secretariado del Gobierno, a través de la Subdirección General de Publicaciones, Documentación y Archivo, la organización y dirección del Sistema Archivístico del Ministerio. Por tanto, no debió inadmitirse la solicitud, sino proceder a la concesión o denegación del acceso aplicando tanto la normativa específica –que, como queda dicho, parte del principio de libre consulta recogido en el artículo 57.1.a) LTAIBG–, como supletoriamente la LTAIBG».

6. En el presente caso, el Ministerio no ha informado al interesado acerca del archivo en el que se encuentra (o puede encontrar) la información solicitada, ni tampoco se ha aclarado dicho extremo en las alegaciones realizadas ante este Consejo. Este proceder no resulta ajustado ni a las previsiones de la LTAIBG, ni tampoco a las previsiones del citado Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre, que el Ministerio invoca como régimen aplicable.

El acordar, sin más, la inadmisión de la solicitud, supone cerrar el acceso a la información que se pretende, sin ofrecer al solicitante una vía alternativa a la misma, lo que no responde al espíritu de la LTAIBG ni a la previsión de su Disposición adicional primera, apartado segundo, que únicamente hace referencia a la normativa que será de aplicación a efectos de la presentación de la solicitud, tramitación, concesión y acceso a la información, y que indica también que la LTAIBG se aplicará de manera supletoria.

Asimismo, el artículo 29.2 de dicho Real Decreto establece que «[e]n caso de que la solicitud se refiera a documentos que no obren en poder del órgano al que se dirige, será remitida de oficio al que los posea, si se conoce, dando cuenta de ello al solicitante».

7. Sentado lo anterior, de la fecha de la orden de concesión de la medalla, del año 2014, se desprende que el expediente ha de encontrarse en el Archivo Central del Ministerio requerido, o, en su caso, en el Archivo General de la Administración. En cualquiera de

R CTBG
Número: 2026-0806 Fecha: 22/07/2026

Cód. Validación:
Verificación: <https://sede.consejodetransparencia.gob.es/>
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 8 de 11



las dos situaciones, el expediente se encuentra, como queda explicado, al servicio de Ministerio requerido, que puede recabarlo a fin de *«facilitar cualquier información, copia o certificación que le soliciten, e incluso remitirle la documentación original si así lo requieren»*.

Por tanto, no debió inadmitirse la solicitud, sino proceder a la concesión o denegación del acceso aplicando tanto la normativa específica –que, como queda dicho, parte del principio de libre consulta recogido en el artículo 57.1.a) LTAIBG–, como supletoriamente la LTAIBG.

8. Por lo que se refiere al fondo de la petición contenida en la solicitud, debe recordarse cuáles han sido los criterios que ha mantenido este Consejo en relación con solicitudes que demandan información sobre la concesión de este tipo de medallas, entre las que se pueden mencionar, entre las más recientes, la R CTBG 411/2205, R CTBG 441/2025 y la R CTBG 549/2025, de 16 de mayo de 2025.

En todas ellas se reconoce el carácter de información pública de la documentación incluida en los correspondientes expedientes abiertos para la concesión de estas distinciones, salvo que figuren en los mismos información sensible cuya revelación efectivamente provoque un perjuicio grave para la seguridad pública y que, por consiguiente, sea de aplicación el límite previsto en el artículo 14.1.d) LTAIBG, dada la condición de comandante de la Guardia Civil que tenía el receptor de la medalla. Incluso, en estos casos, 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 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.

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 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*

R CTBG

Número: 2026-0806 Fecha: 22/07/2026

Cód. Validación:
Verificación: <https://sede.consejodetransparencia.gob.es/>
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 9 de 11



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).

9. En definitiva, de acuerdo con lo expuesto, este Consejo considera que procede estimar la reclamación a efectos de que el Ministerio facilite el expediente solicitado (recabado previamente del archivo, central o intermedio, en el que se encuentre el mismo), dado que su identificación no ofrece ninguna duda, teniendo en cuenta lo previsto en el Fundamento jurídico 8 de esta resolución.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación interpuesta frente a la resolución del MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información:

- *Expediente que se instruyó para conceder la Medalla al Mérito en el Trabajo, en su categoría de Plata, al comandante de la Guardia Civil (...) por orden ESS 1252 2014, de 11 de julio.*

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL 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

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>



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.

LA PRESIDENTA DEL CTBG

Fdo.: María de la Concepción Campos Acuña

R CTBG
Número: 2026-0806 Fecha: 22/07/2026

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