



Resolución 504/2019

S/REF: 001-035254

N/REF: R/0504/2019; 100-002738

Fecha: 14 de octubre de 2019

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación

Información solicitada: Condecorados con la Orden del Mérito Civil y la Orden de Isabel La Católica

Sentido de la resolución: Estimatoria parcial

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó al MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN, y 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), con fecha 19 de junio de 2019, lo siguiente:

- *El listado de todos y cada uno de los condecorados o distinguidos con la Orden del Mérito Civil, la fecha de la condecoración, el grado de la distinción que se le ha otorgado y la persona que ha decidido otorgar esa condecoración al beneficiado o beneficiada.*

- *El listado de todos y cada uno de los condecorados o distinguidos con la Real Orden de Isabel la Católica, la fecha de la condecoración, el grado de la distinción que se le ha otorgado y la persona que ha decidido otorgar esa condecoración al beneficiado o beneficiada.*

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

- El listado de todos y cada uno de los condecorados o distinguidos con la Orden del Mérito Civil que han sido desposeídos de esta distinción, la fecha de la condecoración, el grado de la distinción que se le ha otorgado y la persona que ha decidido otorgar esa condecoración al beneficiado o beneficiada y la fecha de la desposesión de la distinción, la persona que tomó esta decisión y el motivo.

- El listado de todos y cada uno de los condecorados o distinguidos con la Real Orden de Isabel la Católica que han sido desposeídos de esta distinción, la fecha de la condecoración, el grado de la distinción que se le ha otorgado y la persona que ha decidido otorgar esa condecoración al beneficiado o beneficiada y la fecha de la desposesión de la distinción, la persona que tomó esta decisión y el motivo.

2. Mediante resolución que carece de fecha, el MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN contestó al solicitante en los siguientes términos:

Con fecha 21 de junio esta solicitud se recibió en la unidad de la Introdutora de Embajadores, fecha a partir de la cual empieza a contar el plazo de un mes previsto en el artículo 20.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, para su resolución.

Una vez analizada la solicitud, la unidad de la Introdutora de Embajadores considera que hay dos cuestiones de fondo que motivan su inadmisión y denegación de acceso a la información.

1.- De acuerdo con la letra c) del apartado 1 del artículo 18 de la citada Ley 19/2013, de 9 de diciembre, se inadmitirán a trámite las solicitudes de acceso a la información pública que se refieran a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.

Teniendo en cuenta el criterio interpretativo del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno CI/007/2015 sobre esta causa de inadmisión, "el concepto de reelaboración como causa de inadmisión ha sido interpretado por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en diversas resoluciones de tal manera que puede entenderse aplicable cuando la información que se solicita, perteneciendo al ámbito funcional de actuación del organismo o entidad que recibe la solicitud, deba:

a) Elaborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información, o

b) Cuando dicho organismo o entidad carezca de los medios técnicos que sean necesarios para extraer y explotar la información concreta que se solicita, resultando imposible proporcionar la información solicitada".

En el presente caso, en el que se solicitan los listados de los condecorados con la Orden del Mérito Civil y con la Orden de Isabel la Católica, y de los que hayan sido desposeídos de ambas, la necesidad de una acción previa de reelaboración se explica, en la medida en que, la base de datos de la aplicación informática que recoge la información relativa a cada condecorado sólo contiene las concesiones de condecoraciones que se realizaron desde la fecha en la que se creó la aplicación (año 2011), no conteniendo, por tanto, las concesiones previas, ni tampoco el registro de personas desposeídas de dicha condecoración tanto de manera previa como de manera posterior al año 2011. De esta forma, la elaboración de los listados completos solicitados requeriría de una tarea de reelaboración manual y recopilación ingente de los listados previos a la creación de la aplicación, y posteriores en caso de desposeimiento, careciendo esta unidad de los medios necesarios.

En consecuencia, con fundamento en lo dispuesto en la letra c) del artículo 18.1 de la 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.

2.- En segundo lugar, y, en el presente caso, fundamentalmente aplicable a la petición de acceso a los listados de condecoraciones concedidas a partir del año 2011, será preciso acudir al artículo 15 de la Ley 19/2013, recientemente modificado por la Ley Orgánica 3/2018, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, que establece un sistema de protección específico para los datos de carácter personal.

En este caso, resultaría de aplicación el apartado 3 del citado artículo, según el cual, al tratarse de información que no contenga datos especialmente protegidos, el órgano al que se dirija la solicitud concederá el acceso previa 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.

A la hora de realizar dicho ejercicio de ponderación, resulta conveniente centrarse en varios aspectos:

- En la solicitud de acceso a la información a través del portal de transparencia, los solicitantes no han justificado su petición sobre la base de la existencia de un

derecho, o el hecho de que tengan la condición de investigadores y motiven el acceso en fines históricos, científicos o estadísticos.

- Se estaría realizando una solicitud masiva de información de carácter personal de un extenso número de ciudadanos extranjeros y españoles, lo que no respetaría el principio de proporcionalidad.

Por todo ello, la unidad de la Introdutora de Embajadores considera que procede denegar el acceso a la información a que se refiere la solicitud presentada por [REDACTED], en aplicación de los artículos 18.1c) y 15.3 de la Ley 19/2013.

3. Ante esta respuesta, el solicitante presentó, al amparo de lo dispuesto en el artículo 24² de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con fecha de entrada el 18 de julio de 2019 en la que indicaba lo siguiente:

Mi solicitud pedía una información de total interés público como es conocer quienes habían sido condecorados por el Ministerio de Asuntos Exteriores, algo que sirve para la rendición de cuentas de esta Administración y para una correcta información para la ciudadanía.

A pesar de ello, el ministerio deniega mi solicitud por dos motivos. El primero de ellos, porque solo acumula la información solicitada a partir de 2011. A pesar de que yo pidiese todos y cada uno de los condecorados, el artículo 16 de la Ley 19/2013 establece que “en los casos en que la aplicación de alguno de los límites previstos en el artículo 14 no afecte a la totalidad de la información, se concederá el acceso parcial previa omisión de la información afectada por el límite salvo que de ello resulte una información distorsionada o que carezca de sentido. En este caso, deberá indicarse al solicitante que parte de la información ha sido omitida”. En este caso hubiera sido tan sencillo como facilitarme lo solicitado únicamente desde 2011. Por lo tanto, es un argumento totalmente absurdo que han incluido en la resolución.

Además, tampoco es necesario un proceso de reelaboración para subministrarme todo lo solicitado, incluido lo anterior a 2011. Se trataría de un caso de información voluminosa o compleja. El criterio interpretativo CI/007/2015 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno establece que cuando se trata de “información cuyo ‘volumen o complejidad’ hace necesario un proceso específico de trabajo o de manipulación para suministrarla al solicitante. En este caso no se estaría ante un supuesto de reelaboración, por lo que tampoco sería un caso de inadmisión de la solicitud sino de ampliación del plazo para resolver”.

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

Del mismo modo, no pueden argumentar que la información solicitada no se puede tramitar por falta de recursos o carecimiento de medios, ya que como recoge el Consejo en, por ejemplo, la resolución R-0394-2018: “Sin embargo, el volumen de la información y la falta de medios no operan en la LTAIBG como causa de inadmisión de la solicitud ni como límite al derecho de acceso; y ello a pesar que en el caso que nos ocupa esta argumentación implica, en la práctica, que la información no haya sido proporcionada al interesado”.

De todos modos, en la resolución admiten que tienen los listados previos al 2011 y los posteriores en el caso de los desposeídos, lo único que califican la tarea de unirlos todo como una “recopilación ingente de listados [careciendo esta unidad de los medios necesarios]”. Esta argumentación no puede servir para inadmitir la solicitud por reelaboración. Como queda claro, hay información que pueden aportar sin ser ni siquiera compleja o voluminosa y el resto es compleja o voluminosa, pero cuentan con ella y deben facilitarla debido a su interés público y que no se puede considerar una tarea de reelaboración.

Por otra parte, el segundo argumento y último que usa el Ministerio es la protección de datos personales. En realidad, en este caso no se podría aplicar este argumento para denegar la solicitud. No han realizado bien el test de daño. En este caso no se podría aplicar esta denegación. Hoy en día los nombres de los condecorados cuando se les otorgan estas condecoraciones se anuncian públicamente. Por lo tanto, no se puede alegar este motivo de denegación. Además, se trata de una especie de premio o reconocimiento que les otorga la Administración y que ellos deciden aceptar. Por lo tanto, la Administración debería aportarme lo solicitado. El interés público de la información está claramente y suficientemente ponderado.

Tampoco sirve como motivo para denegar la solicitud, como aparece en la resolución, que no se haya motivado o justificado el interés al pedir los datos. Tal y como recoge la ley, en ningún caso es obligatorio indicar eso. De todos modos, al realizar mi solicitud en mi condición de periodista se tiene que tener en cuenta mi derecho constitucional a recibir y transmitir información, que aplicaría en este caso. Además, por lo tanto, se me puede considerar con la condición de investigador y con motivación de fines históricos y estadísticos, aunque no sería en ningún caso necesario para aportarme lo pedido.

4. Con fecha 19 de julio de 2019, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN al objeto de que pudiera hacer las alegaciones que considerase oportunas. El 31 de julio de 2019, el Ministerio presentó sus alegaciones, en las que señalaba lo siguiente:

En contestación a la reclamación presentada por [REDACTED], se formulan las siguientes alegaciones:

Primera.- En cuanto a la información previa a 2011, conforme al artículo 18.1.c) de la LTBG se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.

El concepto de reelaboración como causa de inadmisión ha sido interpretado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en diversas resoluciones así como en el Criterio Interpretativo 007/2015, de 12 de noviembre, de tal manera que puede entenderse aplicable cuando la información que se solicita, perteneciendo al ámbito funcional de actuación del organismo o entidad que recibe la solicitud, deba: a) Elaborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información, o b) Cuando dicho organismo o entidad carezca de los medios técnicos que sean necesarios para extraer y explotar la información concreta que se solicita, resultando imposible proporcionar la información solicitada.

Por lo tanto, esta UIT entiende suficientemente fundada la inadmisión de la solicitud de la información relativa a condecoraciones de fecha anterior a 2011.

Segunda.- En cuanto a datos desde 2011, fecha en la que existe una base de datos más estructurada de condecoraciones, afirma el reclamante que no puede ampararse la denegación en la protección de datos personales pues hoy en día los nombres de los condecorados cuando se les otorgan estas condecoraciones se anuncian públicamente. La específica regulación de las Órdenes (el Real Decreto 2395/1998, de 6 de noviembre, por el que se aprueba el reglamento de la Orden de Isabel la Católica y el Real Decreto 2396/1998, de 6 de noviembre, por el que se aprueba el reglamento de la Orden del Mérito Civil), nada establece sobre la publicidad y el derecho de acceso de un tercero a la información relativa a las personas condecoradas, por lo que tal afirmación es poco rigurosa pues dicho otorgamiento no se hace público en boletines oficiales.

Por otra parte, tampoco parece motivo suficiente para la defensa del interés público en el acceso a la información solicitada el que se trata de una especie de premio o reconocimiento que les otorga la Administración y que ellos deciden aceptar.

Por último, el ██████████ alega su condición de periodista para motivar el acceso a la información con fines históricos, científicos y estadísticos, lo que parece del todo excesivo pues no queda fundamentado el fin último de investigación a que el artículo 15.3 de la LTBG alude.

Así pues, tratándose de datos no especialmente protegidos y en aplicación del artículo 15.3 LTBG, en la resolución denegatoria de la solicitud 100-035254 se realizó 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, atendiendo a criterios tales como: b) La justificación por los solicitantes de su petición en el ejercicio de un derecho o el hecho de que tengan la condición de investigadores y motiven el acceso en fines históricos, científicos o estadísticos; o d) La mayor garantía de los derechos de los afectados en caso de que los datos contenidos en el documento puedan afectar a su intimidad.

5. En atención al escrito de alegaciones y con fecha 1 de agosto de 2019, en aplicación del [art. 82 de la Ley 39/2015](#)³, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se concedió audiencia del expediente al reclamante para que, a la vista del mismo, presentase las alegaciones que estimara pertinentes en defensa de su pretensión. Dichas alegaciones tuvieron entrada ese mismo día e indicaban lo siguiente:

Sobre la presente reclamación me reafirmo en todo el contenido expresado en el momento de su interposición y en mis alegaciones, no voy a repetir argumentos ya mencionados por ser innecesarios, simplemente voy a responder de forma escueta a las alegaciones interpuestas por la Administración:

- Primero justifican la tarea de reelaboración para la información previa porque no existe una base de datos previa. Este argumento no se sostiene, como ya argumenté, porque en su resolución dicen que si tienen la información en otros soportes.

Por lo tanto, solo deberían juntarla todo. Se trataría de una tarea de recopilación, en ningún caso reelaboración. Si a caso podría considerarse compleja, eso sí, para lo que existe la posibilidad de alargar el plazo de un mes tal y como recoge el Consejo de Transparencia en sus criterios. La información no hay que elaborarla expresamente como dicen, en su resolución ya indican que la tienen, simplemente tienen que recopilarla, que no es lo mismo y el matiz es fundamental en aras de la resolución del Consejo.

- En segundo lugar, justifican que el nombre los condecorados no tiene porque ser público porque no se publica en boletines oficiales. Que no se haga de esta forma no indica que no sea público, ya que la última entrega fue emitida y cubierta por la radiotelevisión pública entre otros muchos medios (ejemplo: <http://www.rtve.es/alcanta/videos/telediario/rey-concedemedallas-merito-civil-quinto-aniversario-proclamacion/5287293/>). Allí se anunció a todos y cada uno de los premiados en una gala pública mientras subían a recoger su distinción de manos de la familia real. Además, que se trate de una condecoración que el Gobierno decide dar a unos ciudadanos u otros es una información de interés público para rendir cuentas de como se toma esta decisión y de en que se gastan fondos públicos. Al final, esta

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20181206&tn=1#a82>

entrega conlleva unos costes y la ciudadanía tiene derecho a conocer a quién se ha decidido entregar estas condecoraciones a lo largo de la historia para poder tener información sobre el criterio de entrega de la Administración.

- Por último, comentar que el Ministerio justifica la ponderación realizada para denegar la solicitud en que no se justifica mi condición de investigador con fines históricos, científicos o estadísticos. Un argumento sin ningún sentido, cuando por mi condición de periodista si queda documentado el fin de investigación a pesar de lo que alega el Ministerio. Es más, como periodista que alegada “la justificación por los solicitantes de su petición en el ejercicio de un derecho” que recoge el artículo de la Ley de Transparencia que cita el ministerio. Es más, como periodista de datos que trabaja en Maldito Dato, una sección de un medio como Maldita.es que se basan en el periodismo de datos queda también acreditados los fines científicos y estadísticos.

Para más inri, por mi condición de periodista resulta también de aplicación el derecho fundamental a comunicar o recibir libremente información veraz consagrado en el artículo 20.1 d) de la Constitución Española, en consonancia con la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos respecto a la interpretación del artículo 10.1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (Sentencia Magyar Helsinki Bizottság c. Hungría, de 8 de noviembre de 2016, §§ 164-170). En este sentido, la Audiencia Nacional ha considerado que el derecho constitucional de acceso a la información pública sí que tiene naturaleza de derecho fundamental en aquellos casos en que forma parte del contenido esencial de un derecho fundamental (Sentencia en apelación 51/2017, de 11 de septiembre de 2017, Fundamento de Derecho Cuarto).

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24](#)⁴ de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)⁵ (LTAIBG), en relación con el artículo 8 del [Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno](#)⁶, la Presidencia de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.

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>

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&p=20141105&tn=1#a8>

2. La LTAIBG, en su [artículo 12](#)⁷, regula el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, como *"los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones"*.

Por lo tanto, la Ley define el objeto de una solicitud de acceso a la información en relación a información que ya existe, por cuanto está en posesión del Organismo que recibe la solicitud, bien porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

3. En primer lugar, como cuestión de carácter formal y tal y como se ha puesto de manifiesto en los antecedentes de hecho, la resolución dictada por el MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN y firmada por la Segunda Introdutora de Embajadores, carece de fecha.

En este sentido, ha de recordarse la forma que debe tener el acto administrativo por el que se contesta una solicitud de acceso a la información.

El artículo 20 de la LTAIBG, señala lo siguiente:

1. La resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver.

Este plazo podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante.

2. Serán motivadas las resoluciones que denieguen el acceso, las que concedan el acceso parcial o a través de una modalidad distinta a la solicitada y las que permitan el acceso cuando haya habido oposición de un tercero. En este último supuesto, se indicará expresamente al interesado que el acceso sólo tendrá lugar cuando haya transcurrido el plazo del artículo 22.2. (...)

Por lo tanto, las contestaciones en materia de acceso a la información pública deben tener la forma de Resolución y, por ello, su notificación los contenidos mínimos que cita el artículo 40.2 de la [Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las](#)

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a12>

Administraciones Públicas⁸: *Toda notificación deberá ser cursada dentro del plazo de diez días a partir de la fecha en que el acto haya sido dictado, y deberá contener el texto íntegro de la resolución, con indicación de si pone fin o no a la vía administrativa, la expresión de los recursos que procedan, en su caso, en vía administrativa y judicial, el órgano ante el que hubieran de presentarse y el plazo para interponerlos, sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar, en su caso, cualquier otro que estimen procedente.*

En el presente caso, la Administración ha omitido el requisito legal de la fecha, circunstancia que no ha impedido, que sus actuaciones tuvieran validez, al ser convalidadas por las posteriores actuaciones del solicitante, en especial la presentación de la actual Reclamación.

4. Entrando ya en el fondo del asunto, cabe recordar que el objeto de la solicitud de información es la identificación de todos los condecorados con la Orden del Mérito Civil y la Orden de Isabel la Católica con indicación de i) la fecha de la condecoración, ii) el grado de distinción otorgado, iii) el otorgante de dicha condecoración iv) los *desposeídos* de la condecoración otorgada con indicación de la fecha en que se produjo esta circunstancia, de quién partió la iniciativa y el motivo.

En su respuesta, el MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN entendió que

- Proporcionar la información solicitada anterior a 2011- fecha en la que se puso en funcionamiento el aplicativo informático que da soporte a la gestión de los expedientes de concesión de las condecoraciones solicitadas- incurría en la causa de inadmisión prevista en el art. 18.1 c) relativa a una acción de reelaboración de la información con carácter previo a la concesión de la información.
- Respecto de la información disponible, entendía que, hecha la ponderación prevista en el apartado 3 del art. 15 de la LTAIBG, no existe en el acceso un interés superior que pueda prevalecer frente al perjuicio que, a su juicio, supondría que los datos de los condecorados fueran accesibles. En este sentido, la Administración considera que el solicitante no había argumentado en alguna de las circunstancias descritas en el art. 15.3 de la LTAIBG la prevalencia de su derecho de acceso frente a la protección de los datos personales de los afectados.

5. En primer lugar, cabe analizar la regulación de la Orden del Mérito Civil contenida en el Real Decreto 2396/1998, de 6 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Orden del

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565>

Mérito Civil⁹ y que, tal y como se indica en dicha norma, *fue instituida por el Rey Don Alfonso XIII, por Real Decreto de 25 de junio de 1926 para premiar «las virtudes cívicas de los funcionarios al servicio del Estado, así como los servicios extraordinarios de los ciudadanos españoles y extranjeros en el bien de la Nación».*

Según se indica en el artículo 3 del mencionado Real Decreto, *el Ministro de Asuntos Exteriores es Gran Canciller de la Orden del Mérito Civil. A él corresponde elevar a la aprobación del Consejo de Ministros los proyectos de Reales Decretos de concesión de los grados de Collar y Gran Cruz y conceder en nombre de Su Majestad el Rey los grados inferiores. Todos los títulos de las condecoraciones de la Real Orden deberán llevar su firma.*

La tramitación de las propuestas de concesión se realiza por la Cancillería de la Orden, que ostenta el Subsecretario de Asuntos Exteriores (art. 4 del Real Decreto), a quien también corresponde la expedición del título correspondiente, una vez otorgada la condecoración, que estará autorizado con la estampilla de la firma de Su Majestad el Rey e irá firmado por el Gran Canciller de la Orden (art. 9). En este último precepto, también se señala que *la Orden del Mérito Civil constará de los siguientes grados: Collar, Gran Cruz, Encomienda de Número, Encomienda, Cruz de Oficial, Cruz, Cruz de Plata.*

Por otro lado, en el artículo 14 se regulan los supuestos de *Separación de la Orden*, circunstancia que se producirá cuando *La persona condecorada con cualquier grado de la Orden del Mérito Civil que sea condenada por un hecho delictivo, en virtud de sentencia firme.*

A tal efecto, la Cancillería de la Orden podrá iniciar la tramitación del correspondiente procedimiento informativo, en el cual se dará trámite de audiencia al interesado. La separación será acordada por el Ministro de Asuntos Exteriores, cuando se trate de los grados de Encomienda de Número, Encomienda, Cruz de Oficial, Cruz y Cruz de Plata, y por el Consejo de Ministros, cuando se trate de los grados de Collar y Gran Cruz

En virtud de lo anterior, podemos concluir que i) es el Ministerio de Asuntos Exteriores- actualmente denominado Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación- el tramitador de la concesión de la Orden del Mérito Civil, mediante la recepción de las propuestas de condecoración y la elevación al Consejo de Ministros de aquéllas que cumplan los requisitos de concesión, así como de la concesión directa de las condecoraciones, salvo los casos de *Collar y Gran Cruz*, en nombre de Su Majestad el Rey ; ii) la concesión en grado de Collar y Gran Cruz se realiza mediante decisión del Consejo de Ministros previa propuesta del

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-26802>

Ministro de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación; el resto de los supuestos, como indicamos, se hará mediante acto de concesión directa del titular del mencionado Departamento Ministerial iii) la separación de la Orden se producirá mediante acto del Ministro de Asuntos Exteriores en todos los casos salvo aquellos en que la condecoración haya consistido en Collar o Gran Cruz, en los que se exigirá acuerdo del Consejo de Ministros

En lo que respecta a la Orden de Isabel La Católica, la normativa reguladora actualmente en vigor se encuentra en el [Real Decreto 2395/1998, de 6 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Orden de Isabel la Católica¹⁰](#), en el que se indica que la misma fue creada por el Rey don Fernando VII el 14 de marzo de 1815 y que *tiene por objeto premiar aquellos comportamientos extraordinarios de carácter civil, realizados por personas españolas y extranjeras, que redunden en beneficio de la Nación o que contribuyan, de modo relevante, a favorecer las relaciones de amistad y cooperación de la Nación española con el resto de la comunidad internacional.*

El procedimiento en estos supuestos es el mismo: i) al Ministro de Asuntos Exteriores, en su condición de Gran Canciller de la Orden de Isabel la Católica, le corresponde elevar a la aprobación del Consejo de Ministros los proyectos de Reales Decretos de concesión de los grados de Collar y Gran Cruz y conceder en nombre de su Majestad el Rey los grados inferiores. Todos los títulos de las condecoraciones de la Orden deberán llevar su firma ii) la tramitación de las propuestas de concesión le corresponde a la Subsecretaría del Ministerio de Asuntos Exteriores y iii) la separación se producirá cuando cualquier persona condecorada sea condenada por un hecho delictivo, en virtud de sentencia firme, y previo acuerdo del Ministro de Asuntos Exteriores, salvo los supuestos de Collar y Gran Cruz, que competen al Consejo de Ministros.

6. Por otro lado, ha de tenerse en cuenta que el MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, RELACIONES CON LAS CORTES E IGUALDAD es competente para la gestión del *Registro de Órdenes y Condecoraciones*, creado mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 12 de julio de 1973.

Consultada la información publicada en el Boletín Oficial del Estado relativa a los ficheros con datos personales notificados por el entonces Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales- *Orden PRA/1873/2016, de 30 de noviembre, por la que se regulan ficheros de datos de carácter personal gestionados por el Ministerio de la Presidencia*

¹⁰ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1998-26801>

y para las Administraciones Territoriales y sus organismos públicos adscritos¹¹ - en lo relativo al fichero de Condecoraciones, se indica lo siguiente:

1. Finalidad del fichero y usos previstos para el mismo: *Gestión de control registral de las Órdenes y condecoraciones concedidas por la Administración General del Estado incluidas en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 12 de julio de 1973, así como de la Orden del Mérito Constitucional de creación posterior gestionada por el Ministerio de la Presidencia.*

2. Personas o colectivos sobre los que se pretenda obtener datos de carácter personal o que resulten obligados a suministrarlos: *Personas que sean propuestas para que se les otorgue una condecoración objeto de este Registro.*

3. Procedimiento de recogida de los datos de carácter personal: **Formularios, registros públicos y transmisión electrónica de datos.**

4. Estructura básica del fichero: *Base de datos.*

5. Descripción de los tipos de datos de carácter personal incluidos en el mismo: **DNI, nombre y apellidos, sexo, datos profesionales, nacionalidad, fecha y lugar de nacimiento, órdenes a las que pertenezca y fecha de ingreso, condecoraciones y fecha de concesión, motivo de la concesión de la condecoración.**

6. Cesiones de datos de carácter personal: *Otros órganos de las Administraciones Públicas según Acuerdo del Consejo de Ministros de 12 de julio de 1973.*

7. Órganos de las Administraciones responsables del fichero: *Ministerio de la Presidencia Subsecretaría.*

8. Servicios o unidades ante los que puede ejercitarse los derechos de acceso, rectificación, cancelación u oposición: *Subdirección General de Recursos Humanos. Subsecretaría. Ministerio de la Presidencia, avenida Puerta de Hierro, s/n. 28071 Madrid.*

9. Medidas de seguridad: *Nivel básico.*

10. Sistema de tratamiento: *Automatizado o mixto.*

¹¹ <https://www.boe.es/eli/es/o/2016/11/30/pr1873>

Por lo tanto, al menos desde la creación del Registro anteriormente mencionado, el MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN ha proporcionado los datos sobre el nombre y apellidos, condecoración, fecha de la concesión y motivo, tanto de la Orden del Mérito Civil como de la Real Orden de Isabel la Católica.

En este sentido, ha de indicarse que la página web del MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA publica información estadística, desde el año 1979, sobre estas condecoraciones; información accesible en el siguiente enlace:

<https://www.mpr.gob.es/prencom/documentos/Paginas/RegistroOrdenesCondecoraciones.aspx>

De dicha publicación se observa que, desde 1979, 1911 personas han sido condecoradas con la Orden al Mérito Civil en su grado de Gran Cruz y 25750 en grados inferiores.

En lo que respecta a la Orden de Isabel La Católica, los datos son 1465 en el grado de Gran Cruz y 13745 en grados inferiores.

7. Asimismo, y respecto al argumento de la Administración en el sentido de que la concesión de este tipo de condecoraciones no es objeto de ninguna publicidad, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno no puede compartirlo puesto que, tras una sencilla búsqueda en internet, puede fácilmente encontrarse

- La publicación en BOE de estas concesiones. A título de ejemplo, respecto de la Orden del Mérito Civil_ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2019-7010> y, respecto de la Orden de Isabel La Católica <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2018-11195>
- Información sobre los condecorados con la Orden del Mérito Civil, en un acto que fue retransmitido, en este año 2019 http://www.casareal.es/ES/Actividades/Paginas/actividades_actividades_detalle.aspx?data=14014
- Si bien no puede determinarse la oficialidad de la información publicada, se puede acceder al listado de todos los condecorados con la Orden del Mérito Civil desde 1928 en el siguiente enlace:

https://es.wikipedia.org/wiki/Anexo:Condecorados_con_la_Orden_del_M%C3%A9rito_Civil#cite_note-1

Y los condecorados con la Orden de Isabel La Católica, en los grados de Collar y Gran Cruz, desde 1887, en el siguiente:

[https://es.wikipedia.org/wiki/Anexo:Condecorados con la Orden de Isabel la Católica](https://es.wikipedia.org/wiki/Anexo:Condecorados_con_la_Orden_de_Isabel_la_Cat%C3%B3lica)

8. Teniendo en cuenta los argumentos desarrollados en los apartados precedentes, podemos concluir que la concesión de la Orden al Mérito Civil y la Orden de Isabel La Católica se realiza mediante Acuerdo del Consejo de Ministros, previa propuesta del actual Ministros de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación y que son objeto de publicación, al menos en su grado de Collar y Gran Cruz, en el Boletín Oficial del Estado. A este respecto, y teniendo en cuenta la solicitud, resulta claro, *la persona que ha decidió otorgar esa consideración al beneficiado o beneficiada*: el Ministro de Asuntos Exteriores o el Consejo de Ministros.

Asimismo, toda información sobre la concesión de estas condecoraciones- con indicación de la fecha y el tipo de condecoración, tal y como se desprende de la información estadística que se publica- es comunicada expresamente por el Ministerio de Asuntos Exteriores al Ministerio de la Presidencia al objeto de aportar datos al Registro de Concesiones, cuyas características hemos analizado anteriormente. Este Registro, a pesar de que fue creado mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 1973, dispone de información a partir de 1979, por lo que entendemos que, razonablemente, las comunicaciones de esta información- y, por lo tanto, la disposición de la misma,- puede predicarse al menos desde esta fecha.

En este sentido, y respecto de la causa de inadmisión alegada por la Administración, que considera de aplicación el art. 18.1 c) de la LTAIBG, que indica que podrán ser inadmitidas las solicitudes para cuyo acceso sea necesaria una acción previa de reelaboración, no podemos compartir este argumento.

Así, y según el Criterio interpretativo 7/2015, aprobado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en ejercicio de las competencias legalmente atribuidas por el art. 38.2 a) de la LTAIBG

• *En cuanto al concepto de reelaboración, debe entenderse desde el punto de vista literal que reelaborar es, según define la Real Academia de la Lengua: “volver a elaborar algo”. Es esta circunstancia la que es exigible para entender que estamos ante un supuesto de reelaboración.*

• *Si por reelaboración se aceptara la mera agregación, o suma de datos, o el mínimo tratamiento de los mismos, el derecho de acceso a la información se convertirá en derecho al dato o a la documentación, que no es lo que sanciona el artículo 12 al definir el derecho como “derecho a la información”.*

Dicho lo anterior, el concepto de reelaboración como causa de inadmisión ha sido interpretado por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en diversas resoluciones de tal manera que puede entenderse aplicable cuando la información que se solicita, perteneciendo al ámbito funcional de actuación del organismo o entidad que recibe la solicitud, deba: a) Elaborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información, o b) Cuando dicho organismo o entidad carezca de los medios técnicos que sean necesarios para extraer y explotar la información concreta que se solicita, resultando imposible proporcionar la información solicitada.

En cuanto a la interpretación realizada por los Tribunales de Justicia de la indicada causa de inadmisión, cabe destacar que la Sentencia 60/2016, de 18 de mayo, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 6 de Madrid, razona que "El artículo 13 de la citada Ley, que reconoce el derecho de los ciudadanos al acceso a la información, pero a la información que existe y que esta ya disponible, lo que es distinto, de reconocer el derecho a que la Administración produzca, aunque sea con medios propios, información que antes no tenía".

Por su parte, el Tribunal Supremo, en su Sentencia de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017, señala que "Cualquier pronunciamiento sobre las "causas de inadmisión" que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y, en particular, sobre la prevista en el apartado 1.c) de dicho artículo (que se refiere a solicitudes "relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración") debe tomar como premisa la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley 19/2013." (...) "Esa formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1".(...) sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información.

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

Teniendo en cuenta la indicada interpretación restrictiva de las causas de inadmisión previstas en la LTAIBG, no podemos compartir que estemos ante reelaboración de la información cuando la concesión de las condecoraciones referidas en la solicitud parte de un acto expreso del titular del MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y

COOPERACIÓN – ya sea en forma de concesión o de elevación de la propuesta al Consejo de Ministros- que igualmente, son objeto de comunicación- al menos a partir de 1979- al Registro de Condecoraciones y que los Reales de Decretos de concesión, al menos en los grados de Collar y Gran Cruz, son objeto de publicación en el Boletín Oficial del Estado. Estas circunstancias nos llevan a concluir que la información existe y está disponible

9. Por otro lado, ha de analizarse el límite de la protección de datos personales también alegado por la Administración.

Respecto de las concesiones, ya hemos analizado que éstas se producen mediante actos, ya sea del Ministros de Asuntos Exteriores, ya del Consejo de Ministros que son en la mayor parte de casos- como venimos diciendo, al menos en los supuestos de Collar y Gran Cruz- objeto de publicación oficial.

Asimismo, hemos confirmado que la concesión de estas condecoraciones es objeto de cobertura mediática y que la identidad de los condecorados es hecha pública oficialmente- se ha aportado a título de ejemplo, la información publicada por la Casa Real respecto de los condecorados con la Orden del Mérito Civil en 2019-. Finalmente, hemos aportado también enlaces donde se recoge la identidad de los condecorados con ambas Órdenes y en las que se detallan las fuentes de dicha información.

En este sentido, y en relación a la ponderación entre derechos- el derecho de acceso y el derecho a la protección de datos de carácter personal- a la que se refiere el art. 15.3 de la LTAIBG, entendemos que no puede predicarse la protección a la información personal de los condecorados cuando la concesión ha sido hecha pública, ya sea a través del BOE o ya a través de los comunicados que se hubieran realizado con ocasión de la concesión.

Por otro lado, debemos entender que ambas condecoraciones obedecen a los méritos que se les reconocen a los agraciados y, por lo tanto, suponen un reconocimiento a la trayectoria vital y/o profesional de los mismos, sin que el conocimiento de dicha circunstancia ocasione, a nuestro juicio, ningún perjuicio.

Cuestión distinta es, en nuestra opinión, el caso de las separaciones de las órdenes concedidas, que se producen, tal y como hemos mencionado, como consecuencia de sentencia firme por delito doloso.

Así, el Art. 266 de la [Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial](#)¹² dispone que

¹² <https://www.boe.es/eli/es/lo/1985/07/01/6/con>

1. Las sentencias, una vez extendidas y firmadas por el juez o por todos los Magistrados que las hubieren dictado, serán depositadas en la Oficina judicial y se permitirá a cualquier **interesado** el acceso al texto de las mismas.

El acceso al texto de las sentencias, o a determinados extremos de las mismas, podrá quedar restringido cuando el mismo pudiera afectar al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutela o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda, así como, con carácter general, para evitar que las sentencias puedan ser usadas con fines contrarios a las leyes.(...)

Por otro lado, el Artículo 3 del [Acuerdo de 15 de septiembre de 2005, del Pleno del Consejo General del Poder Judicial, por el que se aprueba el Reglamento 1/2005, de los aspectos accesorios de las actuaciones judiciales](#)¹³ establece que

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 266 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, los interesados podrán acceder al texto de las sentencias, una vez extendidas y firmadas por el Juez o por todos los Magistrados que las hubieran dictado, depositadas en la Oficina judicial y registradas en los sistemas informáticos.

2. No obstante, se podrá restringir el acceso al texto de las sentencias o a determinados extremos de las mismas, cuando el mismo pudiera afectar al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas dignos de especial tutela o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda, y, con carácter general, para evitar que las sentencias puedan ser usadas con fines contrarios a las leyes.

En aplicación de dicho precepto, y en relación al asunto que nos ocupa- la condena por delito doloso mediante sentencia firme- las sentencias son publicadas por el Centro de Documentación Judicial del Consejo General del Poder Judicial de forma que no se identifique el condenado por la sentencia. En este sentido, si se señalaran los condecorados con la Orden del Mérito Civil o la Orden de Isabel la Católica a los que se les haya retirado dichas condecoraciones y dado que la única causa para que se pueda producir este hecho es la condena firme por delito doloso, se estaría haciendo pública la identidad del condenado y, por lo tanto, contraviniendo las normas procesales de publicación de las sentencias.

¹³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2005-15939#a5>

10. En definitiva, y de acuerdo a lo argumentado en los apartados precedentes de esta resolución, podemos concluir que no se aprecia la causa de inadmisión alegada por la Administración ni un perjuicio a su derecho a la protección de datos personales respecto de los condecorados con la Orden del Mérito Civil y la Orden de Isabel La Católica. No obstante, y respecto de la disponibilidad de la información, consideramos acreditado que la misma se produce al menos desde los casos a partir de 1979 fecha en la que consta información en el Registro de Condecoraciones. Por lo tanto, debe estimarse la reclamación en ese extremo y con dicho alcance temporal.

Por otro lado, y respecto de las separaciones de las órdenes concedidas, consideramos de aplicación el límite a la protección de datos de carácter personal y, en consecuencia, la reclamación ha de desestimarse en este punto.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR parcialmente la Reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 18 de julio de 2019, contra Resolución del MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN a que, en el plazo máximo de 20 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información:

- Listado de los condecorados con la Orden del Mérito Civil y la Orden de Isabel La Católica, desde 1979, con identificación de la *fecha de la condecoración y el grado de la distinción otorgada*.

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno copia de la información enviada al reclamante.

De acuerdo con el artículo 23, número 1, de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno](#)¹⁴, la Reclamación prevista en el artículo 24 de la

¹⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a23>

misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de la [Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas](#)¹⁵.

Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer Recurso Contencioso-Administrativo, en el plazo de dos meses, ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el artículo 9.1 c) de la [Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa](#)¹⁶.

EL PRESIDENTE DEL CTBG
P.V. (Art. 10 del R.D. 919/2014)
EL SUBDIRECTOR GENERAL DE
TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo: Francisco Javier Amorós Dorda

¹⁵ <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20180904&tn=1#a112>

¹⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20181206&tn=1#a9>