



Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 00001-00086103

N/REF: 421/2024

Fecha: La de firma.

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Organismo: MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN.

Información solicitada: Concesión de la cruz oficial al mérito civil.

Sentido de la resolución: Estimatoria.

R CTBG
Número: 2024-0759 Fecha: 05/07/2024

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 23 de enero de 2024 el reclamante solicitó al MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN, 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:

« 1.- Respecto a la concesión [REDACTED] de la Cruz Oficial al Mérito Civil:

1.1.- Identificación de la persona física o institución que curso la propuesta de condecoración a dicha persona ante el Ministerio de Asuntos Exteriores de acuerdo

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



a lo estipulado en el artículo 7 Real Decreto 2396/1998, de 6 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Orden del Mérito Civil.

1.2.- Quién formuló formalmente la propuesta de ingreso y promoción en la Orden de acuerdo a lo estipulado en el artículo 7.2 Real Decreto 2396/1998, de 6 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Orden del Mérito Civil.

1.3.- Relación de méritos enumerada en la propuesta de condecoración a dicha persona formulada ante el Ministerio de Asuntos Exteriores de acuerdo a lo estipulado en el artículo 7 Real Decreto 2396/1998, de 6 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Orden del Mérito Civil.

1.4.- Fecha de la propuesta de condecoración a dicha persona ante el Ministerio de Asuntos Exteriores de acuerdo a lo estipulado en el artículo 7 Real Decreto 2396/1998, de 6 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Orden del Mérito Civil.

1.5.- En qué epígrafe del artículo 6 del Real Decreto 2396/1998, de 6 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Orden del Mérito Civil se encuadran los méritos de dicha en la Resolución de concesión de la distinción.

1.6.- Si se cumplió con lo estipulado en el artículo 5 del Real Decreto 2396/1998, de 6 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Orden del Mérito Civil en la concesión de la distinción.

1.7.- Fecha de la resolución de condecoración a dicha persona ante el Ministerio de Asuntos Exteriores de acuerdo a lo estipulado en el artículo 7 Real Decreto 2396/1998, de 6 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Orden del Mérito Civil. Todo ello de acuerdo a lo establecido en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.»

2. Mediante resolución de 26 de enero de 2024 la Directora General de Protocolo, Cancillería y Órdenes, acuerda la concesión parcial de la información en los siguientes términos:

« Analizada la solicitud y consultadas las unidades competentes, la Directora General de Protocolo, Cancillería y Órdenes titular de centro directivo competente resuelve: Conceder parcialmente el acceso a la información solicitada por el interesado.

R CTBG
Número: 2024-0759 Fecha: 05/07/2024



De acuerdo con lo anterior, se informa que, según consta en nuestra base de datos, se le otorgó, en la Promoción honores de 18 de junio de 2022, la Cruz de Oficial de la Orden del Mérito Civil a la [REDACTED].

Los expedientes de propuesta de condecoraciones tienen carácter reservado, para preservar la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión, tipificado como límite al derecho de acceso por el artículo 14.1.k) de la LTAIBG.

No obstante, se informa que la propuesta de concesión de la condecoración a favor de la [REDACTED] fue cursada en los meses previos a la fecha de la Promoción por una de las autoridades previstas en el artículo 7, apartado 2, del Reglamento de la Orden del Mérito Civil, aprobado mediante Real Decreto 2.396/1998, de 6 de noviembre.

Así mismo, los méritos aducidos por el proponente fueron evaluados en la Cancillería de la Orden del Mérito Civil, considerados relevantes, según los términos recogidos en el artículo 1 del Reglamento de la Orden, y merecedores de la condecoración otorgada.

Por otra parte, le comunicamos que las condecoraciones inferiores al grado de Gran Cruz no se publican en el Boletín Oficial del Estado (BOE), siendo la fecha de resolución la anteriormente señalada.»

3. Mediante escrito registrado el 13 de marzo de 2024, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del [artículo 24](#)² de la LTAIBG en la que pone de manifiesto que se le ha denegado el acceso basándose en el carácter reservado de la información y expone lo siguiente:

« Con fecha 18 de enero de 2024, este interesado registraba ante el Ministerio de Exteriores una solicitud de información que solicitaba diferente información sobre la condecoración [REDACTED]. Con fecha 13 de marzo de 2024 el Ministerio notifica la concesión de derecho parcial a la información que, en realidad, es una denegación porque no ofrece ningún dato de los solicitados amparándose en el carácter reservado de la información. Alegando dicho motivo, se limita a señalar que se ha seguido el procedimiento legal tanto en la propuesta como en la valoración de méritos de la condecoración. Solo faltaba, al ser un procedimiento

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



reglado es evidente que se ha seguido el mismo regulado Real Decreto 2396/1998, de 6 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Orden del Mérito Civil. Pero ni esa norma ni la normativa respecto a transparencia amparan la denegación de todos los datos solicitados al no comprometer los mismos ni la seguridad, ni la confidencialidad y, por ello, no hay motivo para la ocultación de los mismos.»

4. Con fecha 20 de marzo de 2024, el Consejo trasladó la reclamación al ministerio requerido solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considere pertinentes. El 4 de abril de 2024 tuvo entrada en este Consejo, junto al expediente, escrito en el que se señala:

« 1.- El Sr. (...) señala que su reclamación se fundamenta en que “se denegó el acceso a toda información solicitada”. Tal y como puede comprobar el Consejo, la respuesta inicial de este Ministerio concede el acceso parcial a la información solicitada, respondiendo a las dos últimas preguntas de su solicitud, así como confirmando, en relación con el resto, que el procedimiento seguido para dicha concesión se realizó de acuerdo con lo establecido en el Real Decreto 2396/1998 de 6 de noviembre, siendo el proponente uno de los previstos en dicho Real Decreto, así como adecuarse los méritos y fecha de la propuesta a lo previsto en dicho Real Decreto. En el punto tercero de este escrito se complementa dicha información, dando respuesta concreta a las preguntas cuarta y quinta.

2.- El carácter parcial de la información facilitada al Sr. (...), por el que no se comunica de manera concreta parte de la información que solicita, se considera que viene amparado por el carácter “altamente confidencial de toda propuesta de condecoración”, tal y como se recoge en la Instrucción 2ª, apartado c), de la Orden Circular 3/2014, del Ministerio de Asuntos Exteriores, relativa al “Procedimiento para las propuestas de concesión de las condecoraciones de las Órdenes de Isabel la Católica y del Mérito Civil”.

Dicha confidencialidad, establecida en una norma de este Ministerio de obligado cumplimiento, dictada en ejercicio de sus competencias, justifica la aplicación de los límites al derecho al acceso a la información del epígrafe k) del artículo 14, “la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión”. La aplicación de dicha limitación se realiza tras la requerida ponderación del daño, por considerar que la estimación de la petición en su totalidad supondría un daño para el interés común en que se basa el propio régimen de condecoraciones y reconocimientos previsto en nuestro ordenamiento jurídico. El mismo persigue,



como señala en concreto el citado Real Decreto 2396/1998, 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», y encarga al Canciller de la Orden, velar porque el ingreso y promoción en la misma esté debidamente justificada y que premie los méritos indicados en el Reglamento. El receptor de la condecoración no conoce, ni con anterioridad ni con posterioridad a la concesión, ni la entidad proponente ni los méritos aducidos, información solicitada en las preguntas 1 a 3, cuyo acceso se deniega, por lo que poner los mismos en conocimiento de terceros resultaría anómalo al proceso de confidencialidad mencionado.

3.- La necesidad de confidencialidad del proceso, que justifica la limitación del derecho al acceso a la información, no impide que el mismo se vea satisfecho parcialmente. En este sentido, y en respuesta a la tercera de las preguntas, se puede comunicar que la propuesta fue cursada a la Cancillería de las Órdenes el 30 de abril de 2022. La solicitud fue cursada por una de las autoridades facultadas para hacerlo en el artículo 7, apartado 2 del Reglamento de la Orden del Mérito Civil, procediéndose a su tramitación y la valoración de los méritos en esta Cancillería, comprobando que entraban dentro de aquellos que son objeto de la Orden del Mérito Civil, según lo establecido en el artículo 1º de su Reglamento, y se encuadran entre aquellos a ser considerados según el tenor del artículo 6, a): “La prestación de relevantes servicios, de carácter civil, al Estado” (información solicitada en la quinta pregunta). La concesión total de la información, más allá de lo referido en la respuesta inicial, y lo añadido en los párrafos precedentes, dañaría al proceso de concesión de futuras condecoraciones donde es imprescindible poder preservar la confidencialidad requerida en los procesos de toma de decisión.

4.- Desde la Cancillería de las Órdenes, se ha velado en todo momento para que cada una de las concesiones de condecoración, y la que nos ocupa en concreto, esté debidamente justificada, como requiere el artículo 5 del Reglamento de la Orden del Mérito Civil. La propuesta fue elevada por el Subsecretario de este Ministerio, en tanto Canciller de la Orden, y aprobada, procediéndose a la correspondiente expedición del título de concesión - con fecha de la Promoción de Honores de la Proclamación de S. M. el Rey, 18 de junio de 2022-, que da fe de la resolución del otorgamiento de la Cruz de Oficial del Mérito Civil a favor de la [REDACTED]

5. El 5 de abril de 2024, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; recibíéndose escrito en el que, en resumen,

R CTBG
Número: 2024-0759 Fecha: 05/07/2024



reitera los argumentos de su reclamación y rechaza las alegaciones de la Administración.»

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG](#)³ y en 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](#)⁴, el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG](#)⁵, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12](#)⁶ el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiendo por tal, según dispone en el artículo 13, «*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*».

De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de “*formato o soporte*”. Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza “*pública*” de las informaciones: (a) que se encuentren “*en poder*” de alguno de los sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas “*en el ejercicio de sus funciones*”.

Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso a información referida a la concesión de la Cruz Oficial al Mérito Civil a una determinada persona; en particular,

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

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

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

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



quién elevó la propuesta, fecha de la misma, méritos que se han tomado en consideración, cumplimiento de la normativa reguladora, etc.

El órgano competente dictó resolución en la que acuerda conceder el acceso parcial afirmando que fue cursada en los *meses previos* a la fecha de la Promoción por *una de las autoridades previstas* en Reglamento de la Orden del Mérito Civil y que los *méritos aducidos por el proponente fueron evaluados en la Cancillería de la Orden del Mérito Civil, considerados relevantes, según los términos recogidos en el artículo 1 del Reglamento de la Orden, y merecedores de la condecoración otorgada*. En alegaciones en este procedimiento se añade que los méritos se incluyen en el epígrafe 6.1 del Reglamento.

Respecto del resto de información, considera el Ministerio que se trata de información confidencial y reservada y que, por tanto, resulta aplicable el límite previsto en el artículo 14.1.k) LTAIBG.

4. Sentado lo anterior, la resolución de este reclamación no puede desconocer la existencia de una doctrina de este Consejo favorable al acceso a este tipo de información. Así, las resoluciones, R CTBG 369/2023, de 22 de mayo —solicitud de acceso a la copia íntegra de los expedientes administrativos de concesión de las Medallas al Mérito Policial con distintivo blanco— y R CTBG 410/2023, de 30 de mayo —copia de las resoluciones de concesión de la orden al mérito policial con medalla de plata— estimaron las reclamaciones interpuestas frente a la denegación de acceso fundamentada en la protección de la intimidad de las personas condecoradas. En la R CTBG 323/2024, de 18 de marzo, se trae a colación la citada doctrina respecto del acceso al expediente de concesión de la medalla Cruz Roja Honorífica a un magistrado, y se razonaba lo siguiente:

«Sin embargo, tal invocación no va acompañada de una argumentación que permita constatar en qué medida el otorgamiento de un reconocimiento al mérito policial pueda afectar al derecho a la intimidad de los policías a cuyos expedientes se pretende acceder; o, al menos, en qué medida la protección de ese derecho resulta prevalente al interés público ya indicado en la sentencias precitadas (que anulan la temprana resolución de este Consejo en la que el Ministerio fundamente su argumentación) y en la posterior resolución R/413/2018, de 5 de octubre.

A ese interés público consistente en discernir si la Administración se ha movido dentro de los márgenes razonables y justificados de discrecionalidad que deben regir su actuación, sin incurrir en arbitrariedad; se añade, en este caso, el interés concreto del solicitante (...)»



Los anteriores razonamientos resultan trasladables a este caso, siendo el resultado de la ponderación que exige el artículo 15.3 LTAIBG entre el derecho a la protección de datos de carácter personal del magistrado —con referencia sobre todo a los datos que puedan afectar a su intimidad o a su seguridad, a los que se hace referencia de manera específica en el artículo 15.3.d) LTAIBG— y el interés público en el acceso a la información, favorable al acceso.

En efecto, no se ha argumentado por parte de la Administración en qué medida el acceso a la información solicitada sobre los méritos que le han hecho merecedor de la distinción otorgada puede afectar a su derecho a la intimidad, o a su seguridad, ni en qué medida la protección de ese derecho resulta prevalente al interés público.

La acreditación de los méritos que se han tenido en cuenta para otorgar la condecoración recogerá hechos o actuaciones ya consumadas por el Magistrado en relación con su servicio al Estado, por lo que difícilmente puede argumentarse que su conocimiento pueda causarle ningún perjuicio a su intimidad o seguridad; siendo evidente, en cambio, el interés público en conocer los méritos acreditados en la medida en que constituye una herramienta indispensable «para discernir si la Administración se ha movido dentro del ámbito de discrecionalidad, que a estos efectos se le reconoce, sin incurrir en arbitrariedad».

5. En ese caso lo cierto es que, aparte de la concreción del epígrafe en el que se ha incluido el reconocimiento (*la prestación de relevantes servicios, de carácter civil, al Estado*), de la referencia a que la propuesta ha sido formulada por una de las personas incluidas en el listado del artículo 7.2 del Real Decreto 2396/1998, de 6 d de noviembre y de la mención expresa al cumplimiento de la normativa reguladora de las concesiones de la orden al mérito civil, la respuesta ofrecida por el órgano requerido resulta sumamente genérica. Por otro lado, como justificación de la restricción al acceso del carácter reservado y confidencial de la información se invoca la Orden Circular 3/2014, del Ministerio de Asuntos Exteriores que regula el procedimiento para las propuestas de concesión de este tipo de condecoraciones y que califica toda propuesta de *altamente confidencial* [la Instrucción 2ª, apartado c)], vinculando tal previsión al límite contemplado en el artículo 14.1.k) LTAIBG.

Sin embargo, debe recordarse que lo dispuesto en una orden no tiene rango suficiente para limitar el ejercicio de un derecho que cuenta con una amplia configuración legal y un directo anclaje constitucional; de ahí que la invocación de esa previsión de alta confidencialidad no pueda operar como un límite en este caso.



Por otro lado, la aplicación del artículo 14.1.k) LTAIBG no se ha justificado de forma razonable. Partiendo de que el proceso de deliberación y de toma de decisión ya ha finalizado, no puede acogerse la alegación de que el acceso a la información requerida «dañaría al proceso de concesión de futuras condecoraciones donde es imprescindible poder preservar la confidencialidad requerida en los procesos de toma de decisión.» Esto es, la pretensión de proyectar la aplicación de un límite, cuyo bien jurídico protegido es garantizar la confidencialidad y el secreto *durante* el proceso de toma de decisión, a procedimientos futuros que ni siquiera se han iniciado no resulta de recibo.

En la misma línea, no se cumple con las exigencias de interpretación estricta, cuando no restrictiva, de los límites del derecho de acceso a la información que impone la jurisprudencia cuando la base para restringir el acceso a la identificación de la persona proponente y la relación de méritos es que la difusión de estos datos «resultaría anómalo al proceso de confidencialidad mencionado», sin añadir ninguna otra consideración. En este sentido cabe reiterar el interés público en conocer los méritos acreditados para la concesión de la orden al mérito, pues permite controlar el ejercicio de la discrecionalidad en este ámbito por parte de la Administración.

6. En conclusión, de acuerdo con lo expuesto, procede estimar la reclamación al no haberse justificado de forma suficiente la aplicación del límite invocado o el carácter confidencial de la información solicitada y prevalecer el interés público en el acceso.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación interpuesta por [REDACTED] frente al 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 diez días, facilite al reclamante la siguiente información:

.- Respecto a la concesión [REDACTED] de la Cruz Oficial al Mérito Civil:

1.1.- Identificación de la persona física o institución que cursó la propuesta de condecoración a dicha persona (...)



1.2.- *Quién formuló formalmente la propuesta de ingreso y promoción en la Orden de acuerdo a lo estipulado en el artículo 7.2 Real Decreto 2396/1998, de 6 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Orden del Mérito Civil.*

1.3.- *Relación de méritos enumerada en la propuesta de condecoración a dicha persona formulada ante el Ministerio de Asuntos Exteriores (...).*

1.4.- *Fecha de la propuesta de condecoración a dicha persona (...)*»

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información entregada 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 octubre](#)⁸, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el [apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa](#)⁹.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

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

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

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