



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

Resolución 518/2020

S/REF:

N/REF: R/0518/2020; 100-004053

Fecha: La de firma

Reclamante: Asociación Reivindicativa de la Memoria Histórica RAÍCES

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Presidencia del Gobierno

Información solicitada: Exhumación y posterior inhumación de Francisco Franco

Sentido de la resolución: Estimatoria parcial

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, la entidad reclamante solicitó a la Secretaría de Estado de Comunicación- Presidencia del Gobierno-, 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 27 de febrero de 2020, la siguiente información:

- *Relación de medios de comunicación nacionales y extranjeros acreditados para la exhumación y posterior inhumación de Francisco Franco, detallando sus correos electrónicos y formas de contacto.*

- *Los gastos efectuados por esa Secretaría de Estado en dicho evento; gastos de todo tipo que estén relacionados de forma directa o indirecta con dicho evento, así como los contratos que se hayan suscrito a tal efecto.*

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

- Todas las comunicaciones enviadas a los medios de comunicación acreditados tanto en formato de notas de prensa así como los emails que se han enviado al respecto, especialmente sus convocatorias, con sus fechas correspondientes.

- Las personas de esa Secretaría (con sus nombres y apellidos) que han formado el dispositivo informativo de exhumación e inhumación, con sus instrucciones, dietas, localización, comunicaciones y demás órdenes recibidas.

- Especificación de en qué momento exacto del día 24 de octubre tuvo conocimiento esa Secretaría de la decisión judicial del TSJ de Madrid autorizando a esta Asociación la celebración de una oración a las puertas del Cementerio de Mingorrubio, coincidiendo con la inhumación de Franco.

- Especificación de si dicha resolución judicial fue comunicada o no por esa Secretaría a los medios de comunicación acreditados a dicho evento, y en caso de que así fuera, en qué momento se hizo y de qué manera.

- Todo el expediente administrativo donde consten las actuaciones de esa Secretaría en relación al evento en cuestión, en especial sus informes.

No consta respuesta de la Administración.

2. Ante la falta de respuesta, mediante escrito de entrada el 14 de agosto de 2020, la entidad interesada presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24²](#) de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con el siguiente contenido:

Habiendo transcurrido el plazo legal para aportar esta información en base a la Ley de Transparencia es por lo que esta Asociación acude al Consejo de la Transparencia a los efectos de que se admita esta reclamación, declare que la Secretaría de Estado de Comunicación (Ministerio de Presidencia de Gobierno) ha incumplido la Ley de Transparencia y se indique a la Administración requerida que nos tienen que aportar esta información solicitada lo antes posible.

3. Con fecha 19 de agosto de 2020, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente a la Secretaría de Estado de Comunicación, a través de la Unidad de Información de Transparencia competente y al objeto de que se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas. A la fecha de la presente resolución no se han presentado alegaciones, a pesar de constar la notificación del requerimiento efectuado.

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

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG](#)³, 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](#)⁴, 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.
2. La LTAIBG, en su [artículo 12](#)⁵, 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, es necesario hacer una mención especial a los plazos establecidos en la LTAIBG para contestar a las solicitudes de acceso a la información.

A este respecto, debe indicarse que el artículo 20.1 de la LTAIBG señala que *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.*

En el caso que nos ocupa, tal y como se ha indicado en los antecedentes de hecho y consta en el expediente, la Administración no respondió al reclamante en el plazo de un mes para resolver, sin que exista causa que lo justifique.

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

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&tn=1&p=20181206#a12>

En este sentido, se recuerda que han de preverse y realizarse las actuaciones que internamente sean necesarias para evitar demoras innecesarias y perjudiciales para los derechos de los solicitantes. La LTAIBG establece un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta y dispone la creación de unidades de información en la Administración General del Estado, lo que facilita el conocimiento por parte del ciudadano del órgano ante el que deba presentarse la solicitud así como del competente para la tramitación.

Este Consejo de Transparencia ya se ha pronunciado en casos precedentes (por ejemplo, en el expediente [R/0100/2016](#)⁶ o más recientes [R/0234/2018](#)⁷ y [R/0543/2018](#)⁸) sobre esta dilación en la tramitación de la solicitud por parte de la Administración, llegando a la conclusión de que este lapso de tiempo, no achacable al solicitante sino a la Administración, corre en contra de los intereses del primero, lo que contradice el principio de eficacia administrativa del artículo 103.1 de la Constitución española, según el cual "La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho". La categorización como principio por la Constitución del deber de ser eficaz, comporta que la Administración ha de ajustarse en su actuación, no sólo al principio de legalidad, sino que, además, deberá poner todos los medios materiales y humanos para llevar a cabo el fin que la propia Constitución le asigna: la consecución del interés general.

Por otro lado, debemos recordar que la adecuada protección y garantía del derecho constitucional a acceder a la información pública, ha sido interpretada por los Tribunales de Justicia con un amplio alcance y límites restringidos, destacando, por todas, la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de octubre de 2017, Recurso de Casación nº 75/2017, "*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- se ve mermada por una inadecuada tramitación y respuesta de las solicitudes de información que presentan los ciudadanos así como una inadecuada justificación de las restricciones al acceso tal y como ocurre en el caso que nos ocupa.*"

⁶ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2016/06.html

⁷ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2018/07.html

⁸ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2018/11.html

Por ello, entendemos que la ausencia de respuesta a la solicitud de información así como al requerimiento de alegaciones efectuado por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno al objeto de conocer las razones que motivan dicho silencio administrativo dificultan claramente la tramitación de los expedientes de reclamación iniciados ante este Consejo y, consecuencia de ello, la debida garantía del derecho de acceso a la información que tanto la Constitución española como la LTAIBG y los Tribunales de Justicia, reconocen a los ciudadanos.

4. A continuación, hay que analizar el contenido de la reclamación, en la que, tal y como se ha indicado en los antecedentes de hecho, se pide variada información sobre la exhumación y posterior inhumación de Francisco Franco: gastos efectuados, comunicaciones enviadas a los medios de comunicación acreditados, personas (con sus nombres y apellidos) que han formado el dispositivo informativo de exhumación e inhumación y, finalmente, todo el expediente administrativo donde consten las actuaciones en relación al evento en cuestión, en especial sus informes.

Sobre este asunto existen varios precedentes en los que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha analizado el acceso a la información sobre las actuaciones a las que se refiere el solicitante y que se citan a continuación:

- Procedimiento [R/0512/2018](#)⁹, en el que se pidió el Informe de la Abogacía del Estado sobre la exhumación de Francisco Franco, finalizado mediante resolución desestimatoria, por inexistencia de la documentación pretendida.
- Procedimiento [R/0194/2019](#)¹⁰, en el que se pidieron comunicaciones con la Santa Sede sobre la exhumación de Francisco Franco, finalizado mediante resolución estimatoria, anulada posteriormente por Sentencia 10/2020, de 6 de febrero, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 2, de Madrid .
- Procedimiento [R/0365/2019](#)¹¹, en el que se pidió el informe de traslado de restos de Francisco Franco a la Catedral de La Almudena, finalizado mediante resolución estimatoria.
- Procedimiento [R/0863/2019](#)¹², en el que se pidió el acta sobre la exhumación, traslado y reinhumación de Francisco Franco, finalizado mediante resolución desestimatoria, dado

⁹ https://consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2018/11.html

¹⁰ <https://www.consejodetransparencia.es/dam/jcr:86e09f90-86d1-4f3c-9b58-142235d9bfba/R-0194-2019.pdf>

¹¹ https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/dam/jcr:a1e42cf6-4aeb-4f7e-8627-352602f76c08/R-0365-2019.pdf

¹² https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2020/02.html

que analizada la Ley del Notariado de 28 de mayo de 1862 y el Decreto de 2 de junio de 1944, por el que se aprueba con carácter definitivo el Reglamento de la organización y régimen del Notariado y sus modificaciones posteriores, se advierte a nuestro juicio que contiene un procedimiento específico para obtener copias de las actas expedidas por los Notarios, no siendo de aplicación la LTAIBG.

- Procedimiento [R/0922/2019](#)¹³, en el que se pidió el coste de exhumar los restos de Francisco Franco del Valle de los Caídos, cuánto costará mantenerlo enterrado en Mingorrubio al mes o al año y si se tomarán medidas especiales de seguridad cuando se le haya trasladado a este cementerio, finalizado mediante resolución estimatoria por motivos formales, dado que se proporcionó la información aunque fuera de plazo.
- Procedimiento [R/0250/2020](#)¹⁴, en el que se solicitó toda la documentación obrante en el procedimiento de exhumación y traslado de los restos mortales de Francisco Franco, finalizado mediante resolución estimatoria.

5. Teniendo en cuenta lo anterior y analizando punto por punto la reclamación presentada, se alcanzan las siguientes conclusiones:

- i. En cuanto a los gastos de la exhumación y posterior inhumación de Francisco Franco, debe citarse parte del contenido del precedente señalado, Procedimiento R/0922/2019, en el que el Ministerio del Interior señalaba que *“En el ámbito de la Policía Nacional, las cuestiones relativas al coste que supuso el citado dispositivo no es posible cuantificarlo económicamente, ya que el desarrollo de los servicios de seguridad y protección que se derivaron del mismo fue desempeñado por funcionarios que ejercieron dichas funciones de acuerdo a los turnos establecidos en sus respectivos servicios ordinarios.*

En este sentido, los citados funcionarios no supusieron ningún coste añadido y, por tanto, no percibieron sino las retribuciones ordinarias que les corresponden por el ejercicio de sus funciones habituales, las cuales son percibidas con independencia de las características concretas del operativo donde ejercen su labor.

Por lo que respecta al número de agentes de Policía Nacional que participaron en el dispositivo de seguridad se informa que intervinieron un total de 206 funcionarios pertenecientes a la Jefatura Superior de Policía de Madrid.

¹³ <https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/dam/jcr:027068ac-c57b-4ce0-8f83-b8a0038188a8/R-0922-2019.pdf>

¹⁴ <https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/eu/dam/jcr:fc2effeb-295d-414c-a44f-80946e13c3c8/R-0250-2020.pdf>

Respecto a la Guardia Civil, una vez trasladados los restos al cementerio de Mingorrubio no se ha establecido ningún dispositivo especial en el citado lugar por encontrarse en demarcación territorial de la Policía Nacional. Por su parte en el Valle de los Caídos se mantuvo un dispositivo extraordinario desde el día 24 de octubre por la tarde hasta el día 29 de ese mes que contaba con 12 efectivos por turno de 8 horas. Dicho dispositivo no implica gastos extraordinarios al ser prestado con los medios ordinarios sin ningún tipo de indemnización extraordinaria.”

En el presente caso, la reclamación va dirigida a conocer los gastos de los que tenga constancia la Secretaría de Estado de Comunicación, relacionados de forma directa o indirecta con dicho evento, así como los contratos que se hayan suscrito a tal efecto. Dado que la regla general es la de entregar la información, siendo los límites al acceso la excepción, como han determinado los tribunales de justicia, especialmente el [Tribunal Supremo](#)¹⁵, límites que tampoco han sido alegados por la Administración ni se aprecian por este Consejo de Transparencia, debe estimarse la reclamación en este concreto apartado, incluyendo la relación de contratos realizados, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8.1 a) de la LTAIBG, según el cual *Los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título deberán hacer pública, como mínimo, la información relativa a los actos de gestión administrativa con repercusión económica o presupuestaria que se indican a continuación: a) Todos los contratos, con indicación del objeto, duración, el importe de licitación y de adjudicación, el procedimiento utilizado para su celebración, los instrumentos a través de los que, en su caso, se ha publicitado, el número de licitadores participantes en el procedimiento y la identidad del adjudicatario, así como las modificaciones del contrato. Igualmente serán objeto de publicación las decisiones de desistimiento y renuncia de los contratos. La publicación de la información relativa a los contratos menores podrá realizarse trimestralmente.*

- ii. En lo referente a la relación de medios de comunicación nacionales y extranjeros acreditados y las comunicaciones enviadas a estos, entendemos que se trata de información no relacionada con la finalidad que persigue la LTAIBG.

En efecto, la *ratio iuris* o razón de ser de la LTAIBG está contenida en su Preámbulo, que se pronuncia en los siguientes términos: *La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los*

¹⁵ Sentencia de 16 de octubre de 2017, dictada en procedimiento de casación.

ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos.

Los países con mayores niveles en materia de transparencia y normas de buen gobierno cuentan con instituciones más fuertes, que favorecen el crecimiento económico y el desarrollo social. En estos países, los ciudadanos pueden juzgar mejor y con más criterio la capacidad de sus responsables públicos y decidir en consecuencia. Permitiendo una mejor fiscalización de la actividad pública se contribuye a la necesaria regeneración democrática, se promueve la eficiencia y eficacia del Estado y se favorece el crecimiento económico.

Por su parte, los Tribunales de Justicia también han acotado la importancia de atenerse a la finalidad de la norma cuando se solicita información pública. Así, la Sentencia en Apelación nº 34/2019, de la Audiencia Nacional, de 10 de diciembre de 2019, argumenta lo siguiente:

“(...) si bien la Ley no exige que el solicitante de información razone el porqué de la solicitud, los motivos por los que la solicita podrán ser tenidos en cuenta al momento de dictarse la resolución. (...)”

Como ya señaló la Sala en Sentencia de 30 de mayo de 2019, dictada en el recurso de apelación 1/2019,.....una solicitud de información de estas características, por su volumen, extensión, período de tiempo, identificación y medios para instrumentar la petición, además de ocasionar una disfunción manifiesta, no deja de ser un desiderátum no acorde con el espíritu y finalidad de la normativa de transparencia. Una solicitud de estas características no deja de ser una instrumentación de la normativa de transparencia con una finalidad -cierto es, ya se ha dicho, que la ley no exige motivación, aunque sí puede tenerse en cuenta- que, repetimos, en criterio de la Sala no se acomoda al espíritu y finalidad de la norma, más allá, desde luego, de intereses puramente particulares.”

A nuestro juicio, solicitar una relación de medios de comunicación acreditados en un determinado evento, las notas de prensa- que, además y por su propia naturaleza dado que se trata de información destinada precisamente a hacerse pública por los medios de comunicación, han sido publicadas- así como los emails que se han enviado al respecto, especialmente sus convocatorias, además de aportar información de carácter personal (los correos electrónicos) cuyo acceso consideramos no quedaría amparado por el interés público en conocer dicha información, de acuerdo con la ponderación entre derechos a la que se refiere el apartado 3 del art. 15 de la LTAIBG, no cumple con el objetivo de someter a escrutinio la acción de los responsables públicos, conocer cómo se toman las decisiones

que afectan a los ciudadanos, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones.

Por tanto, debe desestimarse la reclamación en este concreto apartado.

- iii. En relación con nombres y apellidos de las personas que han formado el dispositivo informativo de exhumación e inhumación debemos alcanzar la misma conclusión que en el apartado anterior.

Ha de tenerse en cuenta que, en este caso, existen datos personales de personas físicas que están amparados por la reciente [Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre¹⁶, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales](#), así como el [Reglamento UE 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo¹⁷](#), de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de sus datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento General de Protección de Datos).

La relación entre el derecho de acceso a la información y la protección de datos de carácter personal viene establecida en el art. 15 de la LTAIBG cuya redacción es la siguiente:

1. Si la información solicitada contuviera datos personales que revelen la ideología, afiliación sindical, religión o creencias, el acceso únicamente se podrá autorizar en caso de que se contase con el consentimiento expreso y por escrito del afectado, a menos que dicho afectado hubiese hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicitase el acceso.

Si la información incluyese datos personales que hagan referencia al origen racial, a la salud o a la vida sexual, incluyese datos genéticos o biométricos o contuviera datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conllevaran la amonestación pública al infractor, el acceso solo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquel estuviera amparado por una norma con rango de ley.

2. Con carácter general, y salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación que lo impida, se concederá el acceso a información que

¹⁶ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2018-16673>

¹⁷ <https://www.boe.es/doue/2016/119/L00001-00088.pdf>

contenga datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano.

3. Cuando la información solicitada no contuviera 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.

Para la realización de la citada ponderación, dicho órgano tomará particularmente en consideración los siguientes criterios:

a) El menor perjuicio a los afectados derivado del transcurso de los plazos establecidos en el artículo 57 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.

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.

c) El menor perjuicio de los derechos de los afectados en caso de que los documentos únicamente contuviesen datos de carácter meramente identificativo de aquéllos.

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 o a su seguridad, o se refieran a menores de edad.

4. No será aplicable lo establecido en los apartados anteriores si el acceso se efectúa previa disociación de los datos de carácter personal de modo que se impida la identificación de las personas afectadas.

5. La normativa de protección de datos personales será de aplicación al tratamiento posterior de los obtenidos a través del ejercicio del derecho de acceso.

A nuestro juicio, y si bien no nos encontramos ante datos que puedan ser incardinados en el apartado 1 del art. 15 antes señalado, tampoco se trata de datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano. Estaríamos, por lo tanto, ante la ponderación entre derechos a la que se refiere el apartado 3 del precepto reproducido.

Realizada dicha ponderación, no podemos concluir que exista un interés superior en el acceso a los datos solicitados que, frente a la vulneración del derecho a la protección de

datos de los afectados, pudiera prevalecer. En este sentido, entendemos que la finalidad de la LTAIBG se cumple con el conocimiento de las decisiones públicas adoptadas al objeto de facilitar la rendición de cuentas por las mismas. Finalidad que, a nuestro juicio, no se alcanza con el acceso a los datos solicitados que, como venimos argumentando, supondría una vulneración del derecho a la protección de datos personales de los afectados.

- iv. A continuación, se solicita especificación de en qué momento exacto del día 24 de octubre tuvo conocimiento esa Secretaría de la decisión judicial del TSJ de Madrid autorizando a esta Asociación la celebración de una oración a las puertas del Cementerio de Mingorrubio, coincidiendo con la inhumación de Franco y si dicha resolución judicial fue comunicada o no por esa Secretaría a los medios de comunicación acreditados a dicho evento, y en caso de que así fuera, en qué momento se hizo y de qué manera.

Como se ha expuesto en algunos de los apartados analizados, esta pretensión tampoco cumple con el objetivo de someter a escrutinio la acción de los responsables públicos, conocer cómo se toman las decisiones que afectan a los ciudadanos, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones.

A este respecto, y tal y como hemos tenido ocasión de señalar de forma reiterada, el acceso a la información garantizado por la LTAIBG va unido a la existencia de información-entendida como contenido o documento- a la que sea posible acceder. Así, por ejemplo, en el precedente [R/0249/2018](#)¹⁸, se razonaba lo siguiente:

(...) el objeto de una solicitud de información debe ser cualquier contenido o documento en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la LTAIBG (art. 13 de la LTAIBG). Bajo esa premisa, el conocimiento de información sirve de base para la rendición de cuentas por la actuación pública que predica la LTAIBG.

En opinión de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno la concreta información que es objeto de solicitud no reúne las características de información pública, como objeto de una solicitud de información al amparo de la LTAIBG (...)

En el caso analizado en la resolución referida, el reclamante utilizaba la vía de la reclamación ante el Consejo de Transparencia para denunciar la inactividad de la Administración sin venir referido al acceso a una concreta información tal y como delimita la LTAIBG el objeto de la solicitud de acceso. Ello supondría por lo tanto hacer equivalente la normativa de transparencia a la obligación de dar cuenta de la gestión (o de la falta de

¹⁸ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE.html

ella), con desvinculación de que exista o no un contenido o documento al que acceder, conclusión que no comparte este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

Por tanto, considerando que las pretensiones del solicitante en este apartado no se concretan en el acceso a información pública tal y como la misma es definida, debe desestimarse también la reclamación en este concreto apartado.

- v. Finalmente, se solicita todo el expediente administrativo donde consten las actuaciones en relación al evento en cuestión, en especial sus informes.

Como se ha puesto de manifiesto anteriormente, existen precedentes en este Consejo de Transparencia que avalan la entrega de información relativa al expediente administrativo llevado a cabo en el proceso de exhumación y posterior inhumación de los restos de Francisco Franco: procedimientos R/0365/2019 y R/0250/2020, ya citados.

En el primero de ellos, se razonaba lo siguiente: *“Debemos señalar que el procedimiento sobre la exhumación de los restos mortales de Francisco Franco ya fue objeto de análisis por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en la tramitación del expediente [R/0220/2019](#)⁸, cuya solicitud tenía por objeto Copia del expediente administrativo que, al amparo del Real Decreto-ley 10/2018, se incoó por Acuerdo del Consejo de Ministros de 31 de agosto de 2018, con el fin de exhumar los restos de Francisco Franco Bahamonde de la Basílica de la Santa Cruz del Valle de los Caídos.*

En la indicada resolución se señalaba lo siguiente:

4. Sentado lo anterior, hay que analizar a continuación el objeto de la pretensión del reclamante, que se centra en obtener una copia del expediente administrativo que se incoó con el fin de exhumar los restos de Francisco Franco Bahamonde de la Basílica de la Santa Cruz del Valle de los Caídos.

Efectivamente, mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 31 de agosto de 2018, se inicia el procedimiento para dar cumplimiento a lo previsto por el artículo 16.3 de la Ley 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas en favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la Guerra Civil y la Dictadura, aprobando un Real Decreto-Ley que modifica esta, conocida como Ley de Memoria Histórica, “para permitir la exhumación y traslado del dictador Franco del Valle de los Caídos” (SIC) (ver https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/Paginas/enlaces/240818_rdmemoriahistorica.aspx).

El artículo 16.3 de la Ley 52/2007, de 26 de diciembre, referido al Valle de los Caídos, señala que "en ningún lugar del recinto podrán llevarse a cabo actos de naturaleza política ni exaltadores de la guerra civil, de sus protagonistas, o del franquismo". Este precepto se sostiene en la voluntad, expresada en la Disposición Adicional Sexta de esta Ley, de que el Valle de los Caídos se consagre como un lugar destinado a honrar y rehabilitar la memoria de todos los fallecidos en la Guerra y la represión política posterior.

Esa disposición es introducida por el Real Decreto-Ley 10/2018, de 24 de agosto, al objeto de consagrar al Valle de los Caídos como un lugar destinado a la conmemoración, recuerdo y homenaje de los fallecidos en la guerra civil, disponiendo que sólo los restos mortales de éstos podrán yacer en su recinto: "En el Valle de los Caídos sólo podrán yacer los restos mortales de personas fallecidas a consecuencia de la guerra civil española, como lugar de conmemoración, recuerdo y homenaje a las víctimas de la contienda".

Para dar cumplimiento a este nuevo apartado del artículo 16, se incorpora la Disposición Adicional 6ª bis, que articula un procedimiento de exhumación y traslado, legitimando al Consejo de Ministros para su incoación y resolución. Este procedimiento tiene en cuenta los intereses de los afectados, tanto públicos como privados, y garantiza su derecho a ser oídos, su participación en el procedimiento y los recursos contra las actuaciones administrativas ante los órganos jurisdiccionales ordinarios competentes.

Su tenor literal es el siguiente:

Procedimiento para el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 16.3 de esta Ley.

- 1. Corresponde al Gobierno garantizar el cumplimiento de lo establecido en el artículo 16.3 de esta Ley, asegurando en todo caso unas condiciones adecuadas de dignidad y respeto. A tal efecto, se declara de urgente y excepcional interés público, así como de utilidad pública e interés social, la inmediata exhumación y el traslado de los restos mortales distintos de los mencionados en dicho artículo.*
- 2. La decisión de exhumación y traslado será adoptada por Acuerdo de Consejo de Ministros, tras la tramitación del procedimiento regulado en los apartados siguientes.*
- 3. El procedimiento se iniciará de oficio por el Consejo de Ministros mediante acuerdo de incoación, que designará órgano instructor. Dicho acuerdo dará un plazo de quince días a los interesados a fin de que se personen en el procedimiento y aleguen lo que a sus derechos o intereses legítimos pudiese convenir. Los familiares podrán disponer en dicho plazo sobre el destino de los restos mortales indicando, en su caso, el lugar de reinhumación, debiendo aportar en ese plazo los documentos y autorizaciones necesarias.*

En caso de discrepancia entre los familiares, o si estos no manifestasen su voluntad en tiempo y forma, el Consejo de Ministros decidirá sobre el lugar de reintermentación, asegurando una digna sepultura. A estos efectos, queda legitimado para solicitar la asignación del correspondiente título de derecho funerario y para realizar el resto de actuaciones que procedan.

4. Transcurrido el plazo contemplado en el apartado anterior, el Consejo de Ministros ordenará la continuación del procedimiento. A tal efecto, ordenará al titular del Ministerio competente en materia de justicia que remita al Ayuntamiento, en su caso, el proyecto necesario para llevar a cabo la exhumación, para su tramitación con arreglo a lo previsto en la disposición adicional décima del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre. Asimismo, le ordenará que solicite informe no vinculante al órgano de la Comunidad Autónoma competente en materia de sanidad mortuoria, que deberá ser emitido en el plazo máximo de un mes.

5. Concluidas las actuaciones previstas en los apartados anteriores, se dará traslado a los interesados antes de la resolución para que, en el plazo improrrogable de diez días, aleguen lo que estimen oportuno sobre las mismas.

6. Transcurrido dicho plazo, el Consejo de Ministros, mediante Acuerdo motivado, resolverá sobre si procede la exhumación y el traslado, con indicación, en su caso, del destino que haya de darse a los restos mortales afectados.

7. El plazo de caducidad del procedimiento contemplado en esta disposición adicional será de doce meses a contar desde el acuerdo de incoación.»

Este procedimiento específico de exhumación aún no ha concluido, como se desprende de las noticias que abundan en la prensa de los últimos meses, entre ellas, la relativa a que la sección IV de la sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo “ha decidido por unanimidad estimar un recurso de la familia del dictador y suspender de forma cautelar el acuerdo del Consejo de Ministros que puso fecha a la exhumación de sus restos mortales para trasladarlos desde el Valle de los Caídos hasta Mingorrubio.” (ver https://cadenaser.com/ser/2019/06/04/tribunales/1559625871_487516.html?int=masinfo)

La fecha de exhumación estaba prevista, en principio para el día 10 de junio del presente año, es decir, casi tres meses después de presentarse la solicitud de acceso a la información al Ministerio que ha dado lugar a la actual reclamación.

En estas condiciones, puede concluirse que existe un procedimiento administrativo de exhumación- que no de acceso a la información-, cuyo órgano incoador y resolutorio es el Consejo de Ministros, pero cuya tramitación corresponde al MINISTERIO DE JUSTICIA tal y como se deriva de la circunstancia- concluyente a nuestro juicio- de que la respuesta a la solicitud planteada haya sido atendida por dicho Departamento-

5. Teniendo en cuenta lo anterior, podemos concluir que el expediente por el que se interesa el solicitante debe contener, al menos, los documentos preceptivos a los que se refiere a normativa de aplicación que ya hemos indicado, i) el proyecto necesario para llevar a cabo la exhumación que se deberá remitir al Ayuntamiento competente y ii) el informe no vinculante requerido al órgano de la Comunidad Autónoma competente en materia de sanidad mortuoria.(...).”

En el caso ahora analizado, se da un supuesto de hecho distinto a este precedente, que no por ello invalida su aplicación: los procesos judiciales sobre la legalidad o no de la exhumación y traslado de los restos mortales de Francisco Franco, vigentes aún en el precedente expuesto, han finalizado y ha sido declarado legal por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, en su Sentencia nº 1279/2019, de 30 de septiembre, que ha desestimado los recursos interpuestos por la Fundación Francisco Franco, la Asociación para la defensa del Valle de los Caídos y la Comunidad Benedictina de la Abadía de la Santa Cruz del Valle de los Caídos contra los acuerdos del Consejo de Ministros de 15 de febrero y 15 de marzo de 2019, que establecieron los términos de la exhumación de Francisco Franco del Valle de los Caídos y su posterior inhumación en el cementerio de Mingorrubio, en El Pardo (Madrid). Asimismo, se desestima el recurso de la Fundación Francisco Franco contra el acuerdo posterior del Consejo de Ministros, de 11 de octubre de 2019, que ejecutó la sentencia de la Sala III del Tribunal Supremo que rechazó los recursos de la familia Franco contra los acuerdos de exhumación e inhumación.

No obstante lo anterior, debemos tener en cuenta que la solicitud de información se dirige expresamente a la Secretaría de Estado de Comunicación y no, por lo tanto, al Departamento que tramitó el expediente administrativo de las actuaciones para la exhumación e inhumación que es, como se ha indicado en el precedente reproducido, el MINISTERIO DE JUSTICIA. De hecho, tal es así que la propia solicitud se refiere al acceso a *Todo el expediente administrativo donde consten las actuaciones de esa Secretaría en relación al evento en cuestión, en especial sus informes.* Y ello en la línea del resto de las cuestiones mencionadas en la solicitud, que se refieren todas ellas a actuaciones enmarcadas en las actividades de comunicación relacionadas con el hecho por el que se interesa el solicitante. En dichas circunstancias, no podemos sino entender que el objeto de la solicitud serían las actuaciones incardinadas en un eventual expediente

administrativo tramitado al objeto de llevar a cabo actividades de comunicación relacionadas con la exhumación y posterior inhumación de Francisco Franco.

En este sentido, y a pesar de que no existe constancia de la existencia de tal expediente, circunstancia que tampoco ha sido aclarada por la Administración que, como hemos señalado, no ha respondido al solicitante pero tampoco a las alegaciones solicitadas por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, y toda vez que se llevaron a cabo actuaciones de comunicación, podemos partir de la presunción de la existencia de la documentación solicitada. No obstante, en caso contrario, dicha presunción deberá ser rebatida por la Administración, de forma expresa y justificada, en la respuesta que proporcione al reclamante.

En definitiva, este apartado de la reclamación debe ser estimado.

Con base en los argumentos expuestos en los apartados precedentes, la presente reclamación ha de ser estimada parcialmente.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede:

PRIMERO: ESTIMAR parcialmente la reclamación presentada por la ASOCIACIÓN REIVINDICATIVA DE LA MEMORIA HISTÓRICA RAÍCES, con entrada el 14 de agosto de 2020, contra la SECRETARÍA DE ESTADO DE COMUNICACIÓN- PRESIDENCIA DEL GOBIERNO

SEGUNDO: INSTAR a la SECRETARÍA DE ESTADO DE COMUNICACIÓN- PRESIDENCIA DEL GOBIERNO a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita a la entidad reclamante la siguiente información:

- Los gastos de todo tipo efectuados por la Secretaría de Estado de Comunicación que estén relacionados de forma directa o indirecta con dicho evento, así como los contratos que se hayan suscrito a tal efecto, con indicación del objeto, duración, el importe de licitación y de adjudicación, el procedimiento utilizado para su celebración, los instrumentos a través de los que, en su caso, se ha publicitado, el número de licitadores participantes en el procedimiento y la identidad del adjudicatario, así como las modificaciones del contrato. Igualmente las decisiones de desistimiento y renuncia de esos contratos.

- Todo el expediente administrativo donde consten las actuaciones de esa Secretaría de Estado de Comunicación en relación al evento en cuestión, en especial sus informes.

En el caso de que todo o parte de la información solicitada no exista, se indicará y justificará debidamente dicha circunstancia en la respuesta que se proporcione a la entidad reclamante.

TERCERO: INSTAR a la SECRETARÍA DE ESTADO DE COMUNICACIÓN- PRESIDENCIA DEL GOBIERNO a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada a la entidad reclamante.

De acuerdo con el [artículo 23, número 1¹⁹](#), 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 octubre²⁰](#), 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, 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-Administrativa²¹](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

¹⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

²⁰ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

²¹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>