



Resolución 880/2019

S/REF: 001-037971

N/REF: R/0880/2019; 100-003235

Fecha: 27 de febrero de 2020

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Justicia

Información solicitada: Acta exhumación de Francisco Franco

Sentido de la resolución: Desestimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en los expediente, el reclamante solicitó al MINISTERIO DE JUSTICIA, 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 25 de octubre de 2019, la siguiente información:

(...) actas de la inhumación de Franco en el Valle de los Caídos en 1975, de su exhumación y de su reinhumación de El Pardo así como imágenes de ambas si estás existieran.

2. Mediante Resolución de 5 de diciembre de 2019, la DIRECCIÓN GENERAL DE LOS REGISTROS Y DEL NOTARIADO (MINISTERIO DE JUSTICIA) contestó al solicitante lo siguiente:

Con fecha 4 de diciembre de 2019, esta solicitud se recibió en la Unidad de Apoyo de la Dirección General de los Registros y del Notariado, momento a partir del cual empieza a

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

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, y tras realizar la labor de instrucción pertinente, esta Dirección General considera que la misma incurre en el supuesto contemplado en el punto 2 de la disposición adicional primera de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que establece que “Se registrarán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información”. Las actas autorizadas por la Ministra de Justicia forman parte de un protocolo notarial, y por consiguiente las solicitudes de copias o información sobre las mismas deben tramitarse por medio del procedimiento de expedición y obtención de copias de dichos protocolos, con base en el interés legítimo del solicitante, en el supuesto de que el mismo existiera (art. 224 del Reglamento Notarial).

En consecuencia, según lo dispuesto en el citado punto 2 de la disposición adicional primera de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, esta Dirección General resuelve inadmitir el acceso a la información pública.

3. Ante la citada respuesta, mediante escrito de entrada el 10 de diciembre de 2019, el reclamante presentó, al amparo de lo dispuesto en [el artículo 24 de la LTAIBG²](#), reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con el siguiente contenido:

Solicito actas de la inhumación de Franco en el Valle de los Caídos en 1975, de su exhumación y de su reinhumación de El Pardo así como imágenes de ambas si éstas existieran.

4. Con fecha 12 de diciembre de 2019, el Consejo de Transparencia remitió el expediente de reclamación al MINISTERIO DE JUSTICIA al objeto de que pudiera formular las alegaciones que considerase oportunas. Mediante escrito de entrada 18 de diciembre de 2019, la DIRECCIÓN GENERAL DE LOS REGISTROS Y DEL NOTARIADO (MINISTERIO DE JUSTICIA) realizó las siguientes alegaciones:

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

Es la propia Ley 19/2013 la que establece en el punto 2 de la disposición adicional primera que se regirán por su norma específica, y por la Ley 19/2013 con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información.

Este régimen jurídico específico está establecido en 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.

El Decreto anteriormente citado es una norma completa que no exige acudir a otras para procurar su aplicación y en este sentido se pronuncia la Audiencia Nacional en la sentencia con número de registro general 00117/2019 de 11 de julio de 2019, al recurso de apelación número 2/2019.

Adicionalmente, este régimen jurídico específico, establecido en el Decreto antes citado, requiere de un interés legítimo del solicitante, a diferencia de la Ley 19/2013 que no requiere de motivación.

Por lo anteriormente expuesto este Centro Directivo reitera los motivos de inadmisión expuestos en la Resolución de esta Dirección General de 5 de diciembre de 2019. El acceso a solicitudes de copias o información sobre protocolos notariales deben tramitarse por medio del procedimiento de expedición y obtención de copias de dichos protocolos, con base en el interés legítimo del solicitante, en el supuesto de que el mismo existiera según se regula en el artículo 224 del Decreto de 2 de junio de 1944 por el que se aprueba con carácter definitivo el Reglamento de la organización y régimen del Notariado.

Por todo ello entendemos que la impugnación formulada debe ser desestimada.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG³](#), 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 Gobierno⁴](#), la Presidencia de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso

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>

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. Respecto al fondo del asunto, conviene comenzar indicando que una reclamación con el mismo objeto, presentada contra el MINISTERIO DE JUSTICIA, acaba de ser analizada por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en los recientemente finalizados expedientes acumulados R/0863/2019 y R/0871/2019).

En el mencionado expediente se reclamaba el acceso a la misma información (*acta levantada por la ex Ministra de Justicia, Dolores Delgado en su condición de Notaria Mayor del Reino de la exhumación, traslado y reinhumación de los restos de Francisco Franco*), fue inadmitida por el Ministerio en base a los mismos argumentos que en el presente caso (al considerar de aplicación la Disposición Adicional Primera, apartado 2, de la LTAIBG, que señala que *Se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información*), y la resolución de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha concluido lo siguiente:

En primer lugar, ha de recordarse que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en ejercicio de las competencias legalmente atribuidas por el art. 38.2 a) de la LTAIBG, aprobó en 2015 un criterio interpretativo relativo a la indicada disposición adicional primera. En dicho criterio, se alcanzaban las siguientes conclusiones:

IV. La disposición adicional primera de la LTAIBG vincula la aplicación supletoria de la Ley a la existencia de una norma específica que prevea y regule un régimen de acceso a la información, también específico.

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

En consecuencia, sólo en el caso de que una norma concreta establezca un régimen específico de acceso a la información pública en una determinada materia o área de actuación administrativa, puede entenderse que las normas de la LTAIBG no son de aplicación directa y operan como normas supletorias. En opinión del Consejo, la mencionada disposición adicional tiene como objetivo la preservación de otros regímenes de acceso a la información que hayan sido o puedan ser aprobados y que tengan en cuenta las características de la información que se solicita, delimite los legitimados a acceder a la misma, prevea condiciones de acceso etc. Por ello, sólo cuando la norma en cuestión contenga una regulación específica del acceso a la información, por más que regule exhaustivamente otros trámites o aspectos del procedimiento, podrá considerarse a la LTAIBG como supletoria en todo lo relacionado con dicho acceso.

La interpretación contraria conduciría, adicionalmente, al absurdo de que sectores enteros de la actividad pública o determinados órganos territoriales quedaran exceptuados de la aplicación del régimen de acceso previsto en la LTAIBG, siendo ésta, como es, una ley básica y de general aplicación. En definitiva, solamente aquellos sectores u órganos que cuenten con una normativa que prevea un régimen específico de acceso a la información que los redactores de la LTAIBG han entendido necesario preservar, aplicarán directamente dicho régimen y siempre con ésta última como norma supletoria.

V. Hay que tener en cuenta, finalmente, que la excepción prevista en la LTAIBG no realiza una enumeración taxativa de los procedimientos o áreas de actuación que cuentan con regímenes específicos, para no provocar, por ello, lagunas o introducir rigideces indebidas en el ordenamiento jurídico. Los regímenes mencionados en el apartado tres de su disposición adicional primera -el régimen específico de acceso a la legislación medioambiental, contenido en la Ley 27/2006, de 18 de julio, y el previsto en la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público- lo son a título de ejemplo y admiten la consideración de otros sectores, entre ellos estaría el contenido en los artículos 23 a 32 del Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre, que establece el sistema de Archivos de la Administración General del Estado o las disposiciones que, en concreta normativa específica, prevean la reserva en el acceso cuando se den determinados condicionantes (secretos oficiales, secreto estadístico) y algunos otros.

Fundamenta la Administración su argumentación en que Las actas autorizadas por la Ministra de Justicia forman parte de un protocolo notarial, y por consiguiente las solicitudes de copias o información sobre las mismas deben tramitarse por medio del

procedimiento de expedición y obtención de copias de dichos protocolos, con base en el interés legítimo del solicitante, en el supuesto de que el mismo existiera (art. 224 del Reglamento Notarial). En consecuencia, procede analizar si la normativa señalada por el MINISTERIO DE JUSTICIA tiene la consideración de normativa específica en materia de acceso de acuerdo a la interpretación de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno previamente reproducida.

6. *En primer lugar, debemos tener en cuenta lo siguiente:*

- El Artículo 9 de la Ley del Notariado de 28 de mayo de 1862 establece que El Ministro de Gracia y Justicia es el Notario mayor del Reino, con las atribuciones que hasta hoy ha ejercido.

- Por su parte, el artículo 308 del Decreto de 2 de junio de 1944 por el que se aprueba con carácter definitivo el Reglamento de la organización y régimen del Notariado, dispone que El Ministerio de Justicia es el órgano de la Administración del Estado encargado de la acción del Gobierno en cuanto afecte a la fe pública notarial. Su titular, además de las facultades que respecto del Notariado, le otorgan las leyes, tiene la condición de Notario Mayor del Reino, con la significación y atribuciones tradicionales.

En segundo lugar, hay que señalar que según el artículo 198 del Reglamento Notarial, aprobado por el Decreto mencionado en el apartado anterior, “los notarios, previa instancia de parte (...) extenderán y autorizarán actas en que se consignen los hechos y circunstancias que presencien o les consten y que por su naturaleza no sean materia de contrato”. El objeto del acta notarial es, por tanto, los hechos que sean presenciados o de los que tengan constancia; a diferencia de otros documentos notariales, como las escrituras públicas y las pólizas en las que se recogen contratos. Así, “Las actas notariales tienen como contenido la constatación de hechos o la percepción que de los mismos tenga el notario, siempre que por su índole no puedan calificarse de actos y contratos, así como sus juicios y calificaciones” (artículo 144 del Reglamento Notarial).

Asimismo, según, el artículo 199- relativo a las actas de presencia- del mismo Reglamento Notarial: Las actas notariales de presencia acreditan la realidad o verdad del hecho que motiva su autorización. El contenido del acta se reduce a lo presenciado por el notario sin que se exijan por su parte conocimientos técnicos propios de una prueba pericial. Dentro de este tipo de actas existen subespecies como las de exhibición de objetos, las de entrega o

de existencia de una persona, etc., como sería el caso del acta solicitada en el presente supuesto.

El acta, como documento público que es, queda custodiada en el protocolo del notario que lo autorizó, y de ella pueden pedir copias no sólo por el que la instó, sino también cualquier persona que pueda tener interés legítimo en conocer su contenido.

7. A este respecto, hay que indicar entre las funciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado (órgano que dicta la resolución recurrida), conforme figura en su página web , está La Asistencia a la Ministra en su condición de Notario Mayor del Reino, así como la custodia de su protocolo y la llevanza del Libro Registro Civil de la Familia Real. Por lo tanto, puede concluirse que la información solicitada se encuentra a disposición de la indicada Dirección General.

Según el artículo 17 del Reglamento notarial, Se entiende por protocolo la colección ordenada de las escrituras matrices autorizadas durante un año, y se formalizará en uno o más tomos encuadernados, foliados en letra y con los demás requisitos que se determinen en las instrucciones del caso. En el Libro-Registro figurarán por su orden, separada y diariamente, todas las operaciones en que hubiesen intervenido.

Por otro lado, cabe señalar que las copias son las reproducciones literales de la matriz, expedidas con las formalidades legales, que son las previstas en el artículo 17.1 de la Ley del Notariado y en los artículos 221 a 249 del Reglamento Notarial.

Finalmente, respecto de las copias de las actas notariales, el artículo 31 de la citada Ley del Notariado dispone que Sólo el Notario a cuyo cargo esté legalmente el protocolo podrá dar copias de él. Las copias autorizadas pueden ser totales o parciales, pudiendo constar en soporte papel o electrónico. Las copias autorizadas en soporte papel deberán estar signadas y firmadas por el notario que las expide; si estuvieran en soporte electrónico, deberán estar autorizadas con la firma electrónica reconocida del notario que la expide.

Y respecto del acceso a las copias y tal y como hemos apuntado anteriormente, el Reglamento notarial establece lo siguiente:

Artículo 222.

Sólo el notario en cuyo poder se halle legalmente el protocolo, estará facultado para expedir copias u otros traslados o exhibirlo a los interesados.

*Ni de oficio ni a instancia de parte interesada decretarán los Tribunales que los Secretarios judiciales extiendan, por diligencia o testimonio, copias de actas, escrituras matrices y pólizas, sino que **bajo su responsabilidad las exigirán del notario que deba darlas, con arreglo a la Ley del Notariado y el presente Reglamento, es decir, justificando ante el notario, y a juicio de éste con la documentación necesaria, el derecho de los interesados a obtenerlas, y siempre que la finalidad de la petición sea la prescrita en el artículo 256 de la Ley de Enjuiciamiento Civil. Para los cotejos o reconocimientos de estas copias se observará lo dispuesto en el párrafo tercero del artículo 32 de la Ley.***

Artículo 224.

*1. Además de cada uno de los otorgantes, según el artículo 17 de la Ley, tienen derecho a obtener copia, en cualquier tiempo, todas las personas a cuyo favor resulte de la escritura o póliza incorporada al protocolo algún derecho, ya sea directamente, ya adquirido por acto distinto de ella, y quienes acrediten, a juicio del notario, **tener interés legítimo en el documento.***

2. Los notarios darán también copias simples sin efectos de copia autorizada, pero solamente a petición de parte con derecho a ésta. En ningún caso podrá hacerse constar en la copia simple la firma de los otorgantes. Se habilita al Consejo General del Notariado para que establezca las características del papel para copia simple que deberá ser utilizado en su expedición, teniendo carácter de ingreso corporativo las cantidades que dicho Consejo obtenga por su utilización. A tal fin, el Consejo por sí o a través de los Colegios Notariales deberá proveer a los notarios de dicho papel.

El Consejo comunicará a la Dirección General de los Registros y del Notariado las características de dicho papel, así como de sus modificaciones, que se entenderán admitidas si la Dirección no resuelve lo contrario en el plazo de quince días computados desde esa comunicación.

3. Igualmente darán lectura del contenido de documentos de su Protocolo a quienes demuestren, a su juicio, interés legítimo.

4. Las copias electrónicas, autorizadas y simples, se entenderán siempre expedidas a todos los efectos incluso el arancelario por el notario titular del protocolo del que formen parte las correspondientes matrices y no perderán su carácter, valor y efectos por el hecho de que su traslado a papel lo realice el notario al que se le hubiese enviado. Dichas copias sólo

podrán expedirse para su remisión a otro notario o a un registrador o a cualquier órgano judicial o de las Administraciones Públicas, siempre en el ámbito de su respectiva competencia y por razón de su oficio. El notario que expida la copia autorizada electrónica será el mismo que la remita.

En la expedición de las copias autorizadas electrónicas se hará constar expresamente la finalidad para la que se expide, siendo sólo válidas para dicha finalidad, y su destinatario, debiendo dejarse constancia de estas circunstancias por nota en la matriz.

Las copias autorizadas electrónicas una vez expedidas tendrán un plazo de validez de sesenta días a contar desde la fecha de su expedición. Transcurrido este plazo podrá expedirse nueva copia electrónica con igual finalidad que la caducada. La expedición de esta nueva copia autorizada electrónica con idéntico destinatario y finalidad no devengará arancel alguno.

El traslado a papel de las copias autorizadas expedidas electrónicamente, cuando así se requiera, sólo podrá hacerlo el notario al que se le hubiesen remitido, para que conserven la autenticidad y la garantía notarial. Dicho traslado se extenderá en folios timbrados de papel de uso exclusivo notarial, con expresión de su nombre, apellidos y residencia, notario que expide la copia, fecha de su expedición y de traslado a papel y números de los folios que comprende, bajo su firma, sello y rúbrica. (...)

8. Como ha manifestado reiteradamente este Consejo de Transparencia, un verdadero procedimiento de acceso a la información debe contener los elementos suficientes que permitan fácilmente identificarlo; elementos tales como los sujetos que detentan ese derecho, el objeto del derecho, la forma de ejercitarlo, los plazos para atenderlo y las causas de no hacerlo, los recursos aplicables y cualquier otro que permita su utilización por los interesados, ya sean solicitantes o sujetos obligados.

Pues bien, 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, en el presente caso el Notario Mayor del Reino, cuyo cargo recae en el Ministro de Justicia conforme a la Ley. En este sentido, hemos analizado que la normativa define cómo, por quien y en qué condiciones puede producirse el acceso a las copias de actas notariales levantadas en ejercicio de las funciones de Fedatario Público- unas condiciones

que incluso limitan la potestad de los Tribunales para pedir este tipo de información- por lo que podemos concluir que, de acuerdo al criterio reproducido, nos encontramos ante una normativa específica en materia de acceso.

En consecuencia, entendemos que no cabe acoger los argumentos en los que se fundamenta la reclamación que, por lo tanto, ha de ser desestimada.

4. Por lo tanto, y aplicado dicho criterio al caso que nos ocupa, consideramos que los argumentos recogidos en la mencionada resolución (expedientes acumulados R/0863/2019 y R/0871/2019) son igualmente de aplicación al presente supuesto, incluida el acta el *acta de inhumación de Franco en 1975 en caso de que existiera*, aunque la Administración no hace referencia específica a la misma y argumenta sobre la actual, dada la identidad de la cuestión.

Por otra parte, y en relación con la última parte de la solicitud de información relativa a *“las imágenes de ambas si estas existieran”* cabe señalar, que aunque el MINISTERIO DE JUSTICIA no manifiesta nada al respecto, es de sobra conocido y así se difundió en todos los medios de comunicación que entre las condiciones que estableció el Gobierno en el acuerdo que fijó la fecha de exhumación, se encontraba la prohibición de uso de medios de captación de imágenes y sonido en esos dos momentos del proceso, así como en el traslado.

En definitiva, por cuanto antecede, la presente reclamación ha de ser desestimada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la Reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 10 de diciembre de 2019, contra la Resolución de 5 de diciembre de 2019 del MINISTERIO DE JUSTICIA.

De acuerdo con el [artículo 23, número 1, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre](#)⁶, 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](#)⁷, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a23>
⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&tn=1&p=20181206#a112>

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](#).⁸

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

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20181206&tn=1#a9>