



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

S/REF: 001-027706

N/REF: R/0546/2018 (100-001476)

FECHA: 5 de diciembre de 2018

ASUNTO: Resolución de Reclamación presentada al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno

En respuesta a la Reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 17 de septiembre de 2018, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, considerando los antecedentes y fundamentos jurídicos que se especifican a continuación, adopta la siguiente **RESOLUCIÓN**:

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, [REDACTED] solicitó al MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, RELACIONES CON LAS CORTES E IGUALDAD, el 24 de agosto de 2018 y en base a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

El informe elaborado por Patrimonio Nacional sobre la expulsión de un hombre del Valle de los Caídos por retirar un ramo de flores depositado en la tumba de Franco, noticia que fue pública y se puede ver, por ejemplo, en el siguiente enlace:

https://www.elespanol.com/cultura/patrimonio/20170724/233726919_0.html

Además, también solicito el documento de buenas prácticas que siguen los trabajadores del Valle de los Caídos y, también, el documento de buenas prácticas genérico por el que se rigen todos los trabajadores de los sitios de Patrimonio Nacional.

2. Mediante Resolución de *concesión* que carece de fecha, la Presidencia de PATRIMONIO NACIONAL, contestó a [REDACTED] en los siguientes términos:

reclamaciones@consejodetransparencia.es



Con fecha 27 de julio de 2017, se dictó la "Instrucción respecto de la actuación del personal del Patrimonio Nacional en el interior de la Basílica de la Santa Cruz del Valle de los Caídos", que se acompaña en documento adjunto

3. Con fecha 17 de septiembre, tuvo entrada en el Consejo de Transparencia Reclamación presentada por [REDACTED], en aplicación de lo previsto en el artículo 24 de la LTAIBG en base a los siguientes argumentos:

(...)

Patrimonio Nacional me aporta únicamente una comunicación que realiza a sus trabajadores en el Valle de los Caídos después de ese incidente para que sepan cómo deben actuar si vuelven a suceder casos similares. Yo lo que solicito son documentos de buenas prácticas, tanto el genérico para todos los trabajadores de Patrimonio Nacional, como el específico para los trabajadores del Valle. Además, solicito el informe o investigación que Patrimonio realizó sobre el incidente. Los 3 documentos se tratan de información de interés público para que una institución pública como esta rinda cuentas y la ciudadanía pueda informarse.

4. El 24 de septiembre de 2018, este Consejo de Transparencia procedió a remitir la documentación obrante en el expediente a la Unidad de Información de Transparencia del mencionado Departamento Ministerial para que se formularan las alegaciones oportunas. El escrito de alegaciones tuvo entrada el 11 de octubre de 2018 y en el mismo PATRIMONIO NACIONAL señala lo siguiente indica lo siguiente:

1. Este Organismo proporcionó al solicitante la Instrucción de la Gerencia citada. Los documentos internos y que sirvieron como documentos preparatorios de la Instrucción, tienen la consideración de "información auxiliar o de apoyo", ya que se trata de comunicaciones e informes internos, de carácter no preceptivo y que no constituyen trámites del procedimiento. En aplicación del criterio interpretativo del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con número de referencia CI/006/2015, podría considerarse, incluso, incurso en causa de inadmisión a trámite, conforme a lo dispuesto en artículo 18.1.b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno indica que se considera información auxiliar o de apoyo aquella en la que concurren, entre otras, las siguientes circunstancias:" cuando se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud; cuando la solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento; cuando se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final".

2. El solicitante demanda en su reclamación un "documento de buenas prácticas", tanto el de carácter general, como el específico para los trabajadores del Valle de lo Caídos. A este respecto, se informa que Patrimonio Nacional no dispone de un documento de buenas prácticas para ninguno de los Reales Sitios o Patronatos.





En consecuencia, como conclusión debe manifestarse que no ha existido vulneración alguna del derecho de acceso a la información del interesado

5. El 15 de octubre de 2018, se concedió Audiencia del expediente a [REDACTED] para que, a la vista del mismo y en aplicación del art. 82 de la Ley 39/2005, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, presentase las alegaciones que estimara pertinentes. Con fecha 22 de octubre tuvo entrada escrito de alegaciones del reclamante en el que indicaba lo siguiente:

Primero de todo, mencionar que los documentos internos sobre el incidente que Patrimonio Nacional califica como documentos de apoyo o carácter auxiliar no deberían considerarse así. Además, la organización no ha realizado el test de daño, o al menos no lo ha hecho constar en sus alegaciones. El reclamante considera que en este caso está claramente probado que el interés público prevalece sobre el posible límite y que los documentos no pueden considerarse auxiliares. Se trata de un caso público, sobre el que Patrimonio Nacional se posicionó y que salió en los medios de comunicación por su relevancia en cuanto a interés público, ya que se trataba, además, de un problema de gran calado actualmente con la posibilidad de que el cuerpo de Franco salga del Valle de los Caídos y todo el debate que hay alrededor de esta.

Después, sobre los documentos de buenas prácticas Patrimonio dice que no tiene uno para ningún real sitio, pero yo también solicitaba el general para todos los trabajadores de Patrimonio Nacional. Por tanto, solicito que se me entregue al menos ese.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la 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, el Presidente 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 reconoce en su artículo 12 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”.

Es decir, la LTAIBG reconoce y regula el derecho a acceder a información pública que esté en posesión del Organismo al que se dirige la solicitud bien porque él mismo la ha elaborado o porque la ha obtenido en el ejercicio de las funciones



que tiene encomendadas.

3. En primer lugar, deben aclararse los términos de la solicitud y, en consecuencia, el objeto de la misma.

En este sentido, el reclamante se interesaba por la siguiente información:

- a. *El informe elaborado por Patrimonio Nacional sobre la expulsión de un hombre del Valle de los Caídos por retirar un ramo de flores depositado en la tumba de Franco.*
En apoyo de su solicitud remite a una noticia que se hace eco de un acontecimiento sucedido en el Valle de los Caídos
- b. *Documento de buenas prácticas que siguen los trabajadores del Valle de los Caídos*
- c. *Documento de buenas prácticas genérico por el que se rigen todos los trabajadores de los sitios de Patrimonio Nacional.*

En relación a la primera de las informaciones solicitadas, a pesar de que el interesado hace referencia a un *informe*, no aporta evidencias, ni este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha podido encontrarlas, de que, efectivamente, se hubiera realizado un informe como consecuencia del incidente acontecido. Así, y más allá de una referencia genérica en la noticia de prensa aportada a que *La institución real se encuentra recabando información sobre lo ocurrido el sábado*, no consta para este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que dicho informe exista.

No obstante lo anterior, no es menos cierto que la Administración tampoco ha negado su existencia por cuanto, en caso de que la misma se confirmara, procederemos a valorar la procedencia del acceso solicitado.

En este sentido, entendemos que se trataría de información que analizaría el hecho acontecido en el Valle de los Caídos en términos de su adecuación a la normativa aplicable así como recogería, en su caso, las actuaciones posteriores que se planearan realizar o, incluso, las consecuencias para el personal implicado. En estos términos, entendemos que se trataría de información de naturaleza pública, por cuanto sería elaborada por PATRIMONIO NACIONAL en ejercicio de sus funciones, y la misma entroncaría directamente con el espíritu y finalidad de la LTAIBG definidos en su Preámbulo:

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 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.



Este hecho se ve reforzado por la interpretación amplia y con mínimas restricciones que tanto este Consejo de Transparencia como los Tribunales de Justicia realizan de un derecho de anclaje constitucional. A modo de ejemplo, han de destacarse los siguientes pronunciamientos judiciales:

- Sentencia nº 60/2016, de 18 de mayo de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº6 de Madrid, dictada en el PO 57/2015

“(...)Este derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información –derivado de lo dispuesto en la Constitución Española– o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos. En todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad”.

- *“La ley consagra la prevalencia del derecho subjetivo a obtener la información y correlativamente el deber de entregarla, salvo que concurren causas justificadas que limiten tal derecho, a las que se refiere el art. 14. Tales causas constituyen conceptos jurídicos indeterminados cuya relevancia y trascendencia deben ser concretadas en cada caso, ponderando los intereses en conflicto, como la norma indica, de tal modo que frente a los actos típicamente discrecionales, (...). En el supuesto litigioso se exige que se acredite que el acceso a la información suponga un perjuicio para los intereses económicos y comerciales.*

En la sentencia de 7 de noviembre de 2016 dictada en el recurso de apelación presentado frente a la sentencia de instancia indicada previamente, la Audiencia Nacional expresamente señaló que *“Y si concurre alguno de los límites del art. 14 reseñado deberá de acreditarlo”*

- Sentencia nº 85/2016, de 14 de junio de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº5 de Madrid, dictada en el PO 43/2015

“Pues bien, a la hora de interpretar tal precepto - 14.1 h-, hemos de tener presente que, la citada Ley, en su Preámbulo, expresamente afirma que la misma configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública y que dicho derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos”.

“Así, la finalidad, principio y filosofía que impregna la reseñada Ley, es un acceso amplio a la información pública; y los límites a tal acceso han de motivarse, interpretarse y aplicarse de modo razonado, restrictivo y aquilatado a tenor del llamado, test de daño; a la luz de la determinación del perjuicio que



el acceso a determinada información puede producir sobre el interés que se pretende salvaguardar con la limitación”.

- Sentencia nº 46/2017, de 22 de junio de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº2 de Madrid, dictada en el PO38/2016

"El derecho de acceso a la información es un derecho fundamental reconocido a nivel internacional como tal, debido a la naturaleza representativa de los gobiernos democráticos; es un derecho esencial para promover la transparencia de las instituciones públicas y para fomentar la participación ciudadana en la toma de decisiones. Además las Administraciones Públicas se financian con fondos procedentes de los contribuyentes y su misión principal consiste en servir a los ciudadanos por lo que toda la información que generan y poseen pertenece a la ciudadanía.

Pueden distinguirse dos aspectos en cuanto al derecho al acceso a la información: Transparencia proactiva, como aquella obligación de los organismos públicos de publicar y dar a conocer la información sobre sus actividades, presupuestos y políticas y la Transparencia reactiva: Es el derecho de los ciudadanos de solicitar a los funcionarios públicos cualquier tipo de información de y el derecho a recibir una respuesta documentada y satisfactoria". "Las diferentes y numerosas menciones a este derecho coinciden en resaltar la creciente importancia que está cobrando, ya que el mismo supone una herramienta indispensable para adquirir aquellos conocimientos que permiten controlar la actuación de los gobiernos y prevenir y luchar contra la corrupción así como contrarrestar la violación de derechos. De estos preceptos se desprende que el derecho de acceso a la información debe ser destacado como un valor intrínseco al concepto de democracia."

- Sentencia nº 98/2017, de 22 de junio de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº11 de Madrid, dictada en el PO 49/2016

"La ley consagra pues la prevalencia del derecho subjetivo a obtener la información y correlativamente el deber de entregarla, salvo que concurran causas justificadas que limiten tal derecho, a las que se refiere el art. 14, causas que constituyen conceptos jurídicos indeterminados cuya relevancia y trascendencia han de ser concretadas en cada caso, ponderando los intereses en conflicto (...)"

Finalmente, la sentencia del Tribunal Supremo de 16 de octubre de 2017 dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017 señala lo siguiente:

"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.

4. No obstante lo anterior, y ante la eventualidad de que el informe- siempre en caso de que existiera- identificara al personal implicado en los hechos, ha de estarse a lo previsto en el art. 15 de la LTAIBG, que establece el marco normativo de la relación entre el derecho de acceso a la información y el derecho a la protección de datos de carácter personal. De acuerdo a lo indicado en este precepto

1. Si la información solicitada contuviera datos especialmente protegidos a los que se refiere el apartado 2 del artículo 7 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, 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 especialmente protegidos a los que se refiere el apartado 3 del artículo 7 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, o datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conllevaran la amonestación pública al infractor, el acceso sólo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquél 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 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.

Atendiendo a dicha disposición y a la naturaleza de la información que eventualmente contuviera el informe solicitado, entendemos que nos encontraríamos ante un supuesto del apartado 3 del art. 15 y, por lo tanto, es necesaria la ponderación entre derechos.

Realizada la misma, a nuestro juicio, el conocimiento de la identidad del personal involucrado en el incidente no resulta de relevancia pública para garantizar la rendición de cuentas por la actuación de los responsables públicos y produciría, no obstante, un perjuicio en términos de protección de datos de carácter personal. Por ello, entendemos que esta información debiera proporcionarse haciendo uso de la posibilidad indicada en el apartado 4 del art. 15 antes reproducido y, en consecuencia se debería proceder a la anonimización de la información.

5. Es en este punto en el que debe ponerse de manifiesto el error en la interpretación del objeto de la solicitud en el que parece incurrir, en nuestra opinión, Patrimonio Nacional. En efecto, el solicitante se interesa por los documentos finalizados- en caso de existir, por supuesto- y su reclamación no puede confundirse con la petición de información en base a la cual se hubiera realizado la *Instrucción respecto de la actuación del personal del Patrimonio Nacional en el interior de la Basílica de la Santa Cruz del Valle de los Caídos* que fue proporcionada al solicitante.

Ello no obstante, y en una interpretación por nuestra parte de las alegaciones de la Administración, debe plantearse que, eventualmente, las mismas vinieran referidas a que el informe al que se refería el punto primero de la solicitud fuera considerado como información auxiliar o de apoyo de la Instrucción finalmente aprobada. Y ello, en base al razonamiento de que los hechos que motivaron dicho





presunto informe o las conclusiones alcanzadas por el mismo hubieran originado la Instrucción dictada y que se proporcionó al interesado.

En caso de que tal fuera la interpretación de la Administración, debe entrarse a valorar si estamos ante información auxiliar o de apoyo en el sentido del art. 18.1 b) de la LTAIBG: *Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes:*

b) Referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas.

Dicho precepto debe analizarse de acuerdo al Criterio 6/2015 de 12 de noviembre, aprobado en ejercicio de las competencias legalmente conferidas al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno por el art. 38.2 a) de la LTAIBG. Y que razona lo siguiente:

- *En primer lugar, es preciso señalar que la redacción del artículo 18 de la Ley 19/2013, establece una serie de causas que permiten declarar la inadmisión de una solicitud de información que, al tener como consecuencia inmediata la finalización del procedimiento, habrán de operar, en todo caso, mediante resolución motivada.*

Por tanto, será requisito que la resolución por la que se inadmita la solicitud especifique las causas que la motivan y la justificación, legal o material aplicable al caso concreto.

- *En segundo lugar, y teniendo en cuenta la redacción del artículo 18.1.b), cabe concluir que es la condición de información auxiliar o de apoyo la que permitirá, de forma motivada y concreta invocar un aplicación de la causa de exclusión, siendo la enumeración referida a “notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos administrativos” una mera ejemplificación que, en ningún caso, afecta a todos los conceptos enumerados sino a aquellos que tenga la condición principal de auxiliar o de apoyo.*

Así pues, concluimos que es el carácter auxiliar o de apoyo de este tipo de información y no el hecho de que se denomine como una nota, borrador, resumen o informe interno lo que conlleva la posibilidad de aplicar la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.b), de la Ley 19/2013.

- *En tercer lugar, este Consejo de Transparencia entiende que una solicitud de información auxiliar o de apoyo, como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, podrá ser declarada inadmitida a trámite cuando se den, entre otras, alguna de las siguientes circunstancias:*

1. Cuando contenga opiniones o valoraciones personales del autor que



- no manifiesten la posición de un órgano o entidad.*
- 2. Cuando lo solicitado sea un texto preliminar o borrador sin la consideración de final.*
 - 3. Cuando se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud.*
 - 4. Cuando la solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento.*
 - 5. Cuando se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.*

- *Por último, debe tenerse en cuenta que la motivación que exige la Ley 19/2013, para que operen las causas de inadmisión tiene la finalidad de evitar que se deniegue información que tenga relevancia en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad pública del órgano, es decir, que sea relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas, y su aplicación. Éstas en ningún caso tendrán la condición de informaciones de carácter auxiliar o de apoyo.*

Atendiendo a lo anterior, cabe destacar que la Administración sólo mencionó el carácter auxiliar o de apoyo de la información en el escrito de alegaciones que dirigió a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno una vez que el solicitante interpuso reclamación. Y ello a pesar de que la resolución es calificada expresamente como de *concesión*. En este sentido, debe recordarse lo ya razonado en el expediente R/0257/2018 en el siguiente sentido:

En primer lugar, hay que resaltar que, si bien la resolución frente a la que se interpone la presente reclamación indicaba que la información solicitada era concedida, de la tramitación de esta reclamación y, más en concreto, del documento de alegaciones remitido por la Administración parece desprenderse lo contrario. Es decir, cuando la interesada cuestiona la información que le es proporcionada y presenta la oportuna reclamación ex art. 24 de la LTAIBG, la Administración ahora reconoce que la información, tal y como era pedida, no podía ser proporcionada por cuanto implicaría una acción previa de reelaboración en el sentido del art. 18.1 c) de la LTAIBG.

Así las cosas, no es la primera ocasión en la que este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno detecta que, aunque la resolución de respuesta a la solicitud de información dice conceder la información, se deduce finalmente del trámite de alegaciones- lo que implica, por lo tanto, la previa presentación de una reclamación- que ello no ha sido así debido a que la respuesta completa a la solicitud supondría, a juicio del órgano reclamado, la aplicación de algún límite o causa de inadmisión de las previstas en la LTAIBG.

Por ello, tal y como ha indicado en diversas ocasiones este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (por todas, la R/0346/2017), la resolución por la



que se de respuesta a la solicitud de información debe analizar ésta en su conjunto y, en el caso de que sólo pueda concederse parcialmente la información, debe señalarse expresamente. La posición contraria implicaría una respuesta no ajustada a la realidad que tendría incluso su reflejo en las estadísticas sobre el sentido de las resoluciones dictadas que la Administración maneje.

Por otro lado, y al objeto de analizar el carácter auxiliar o de apoyo de la información solicitada, conviene indicar que la *ratio iuris* o razón de ser de la Ley está contenida en su *Preámbulo*, según el cual *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 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.*

Y que dicha causa de inadmisión debe interpretarse de acuerdo a los Tribunales de Justicia, entre cuyos pronunciamientos destacan los siguientes:

Por su parte, la Sentencia 41/2017, de 6 de abril de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 5 de Madrid, señala lo siguiente:

“Aquello que es relevante en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad pública del órgano, como los informes que ayudan a conformar el criterio final y definitivo del Gobierno; en este caso, relativos al grado de implementación de las medidas incorporadas en el Plan de Acción objeto de autoevaluación, y que deben responder a criterios principalmente objetivos, son imprescindibles para la elaboración del informe de autoevaluación; y en consecuencia, no se está ante información auxiliar”

“A la hora de interpretar qué se entiende por información auxiliar o de apoyo, no podemos considerar como tal, sólo y sin más, los supuestos reseñados en la aludida causa de inadmisión; sino que se ha de determinar si en el presente caso, la información consistente en los informes generados (...) han de entenderse como secundarios e irrelevantes en el establecimiento, desarrollo e implementación del plan de acción pública. Estamos ante conceptos indeterminados que han de integrarse a la luz de la normativa reguladora del derecho pretendido y demás disposiciones de aplicación; donde no puede dejarse de tenerse en cuenta la finalidad y naturaleza de la información solicitada.

Normativa reguladora del derecho a la información pública que, como se ha puesto de manifiesto en otras sentencias dictadas por este Juzgado; la misma configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública; cuya salvaguardia corresponde al CTBG; siendo el acceso a la información la regla general; y la aplicación de los límites justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección; atendiendo a las circunstancias del caso concreto,



especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso.

Se ha de tener, pues, presente, las circunstancias de cada caso; y partir de la definición de información pública contenida en el art. 13 de la Ley 19/2013, como aquellos contenidos o documentos elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.”

Por su parte, la Sentencia de la sección séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 25 de julio de 2017, dictada en el recurso de apelación nº 46/2017 se pronuncia en los siguientes términos:

“(…)lo instrumental o accesorio no depende de su carácter formal sino de su verdadero contenido material. Información auxiliar no es el equivalente a información de valor provisional (...) Los informes a que se refiere el art.18.1.b son los que tienen un ámbito exclusivamente interno, pero no los que pretenden objetivar y valorar, aunque sea sectorialmente, aspectos relevantes que han de ser informados.(…)Por otro lado hay que recordar el carácter restrictivo que tienen las limitaciones de la información conforme a la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Así bastaría con citar la sentencia de fecha 8.11.2016 o 25 de junio de 2.013 que han interpretado el art. 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Y de la misma forma el carácter amplio que tiene el concepto de “información pública”. Por consiguiente, si se pretende conocer la motivación seguida por las Administraciones Públicas en su toma de decisiones habrán de ser conocidos los informes por ella evacuados que resulten ser relevantes, hayan sido o no de apoyo a la decisión final, y no esperar al resultado de esta última.”

Finalmente, volvemos a traer a colación el criterio restrictivo indicado por el Tribunal Supremos en su sentencia de 16 de octubre de 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.*

Por todo lo anterior, entendemos que el informe que eventualmente hubiera realizado PATRIMONIO NACIONAL al objeto de investigar los hechos acontecidos en el Valle de los Caídos y que hubieran motivado la Instrucción que fue posteriormente dictada no puede ser considerado como información auxiliar o de apoyo. Por ello, la reclamación debe ser estimada en este punto.

6. En relación a la segunda y tercera de las informaciones solicitadas, debe comenzarse indicando que, a nuestro juicio, procede realizar las consideraciones efectuadas con carácter previo respecto de la existencia o no de la documentación solicitada. Sin embargo, sí consta en el expediente la existencia, y envío al



reclamante, de una *Instrucción respecto de la actuación del personal del Patrimonio Nacional en el interior de la Basílica de la Santa Cruz del Valle de los Caídos* dictada a raíz del incidente al que se refiere la solicitud de información. Es, por lo tanto, a consecuencia de los hechos acontecidos que se aprueba la indicada Instrucción.

Más allá de esta información- que ya está a disposición del reclamante- no se puede asegurar que haya cualquier otra Código de Buenas prácticas, al que estén sujetos los trabajadores de Patrimonio Nacional con carácter general o los que desarrollen sus funciones en el Valle de los Caídos con carácter particular. En apoyo a esta conclusión, PATRIMONIO NACIONAL, en su escrito de alegaciones expresamente indica que *se informa que Patrimonio Nacional no dispone de un documento de buenas prácticas para ninguno de los Reales Sitios o Patronatos.*

Por lo tanto, y puesto que, lógicamente, no se puede acceder a información que no existe, la reclamación debe ser desestimada en lo que respecta a los puntos dos y tres de la solicitud.

7. En definitiva, por los argumentos y conclusiones recogidas en los apartados precedentes, la presente reclamación debe ser estimada parcialmente, por lo que PATRIMONIO NACIONAL debe proporcionar al interesado la siguiente información.
 - *El informe elaborado por Patrimonio Nacional sobre la expulsión de un hombre del Valle de los Caídos por retirar un ramo de flores depositado en la tumba de Franco,*

El acceso a dicha información debe hacerse de acuerdo con las salvedades relativas a la protección de los datos personales implicados realizadas en el fundamento jurídico nº 4 de la presente resolución.

En el supuesto de que PATRIMONIO NACIONAL no hubiera realizado ninguna investigación y, como consecuencia de ella, se hubiera elaborado un informe de análisis de los hechos ocurridos que se mencionan en la solicitud de información, deberá hacerlo constar expresamente en el escrito de ejecución de la presente resolución.

III. RESOLUCIÓN

Considerando los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR parcialmente la Reclamación presentada por [REDACTED] con entrada el 17 de septiembre de 2018, contra la Resolución de la Presidencia de PATRIMONIO NACIONAL (MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, RELACIONES CON LAS CORTES E IGUALDAD).





SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, RELACIONES CON LAS CORTES E IGUALDAD a que en el plazo máximo de 7 días hábiles, remita al interesado la información referenciada en el fundamento jurídico nº 7 de la presente resolución.

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, RELACIONES CON LAS CORTES E IGUALDAD a que, en el mismo plazo máximo de 7 días hábiles, aporte a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno copia de la información remitida 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, 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, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En consecuencia, contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, únicamente cabe, en caso de disconformidad, la interposición de Recurso Contencioso-Administrativo ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid en plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, 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.

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

