

Resolución 365/2019

S/REF: 001-033597

N/REF: R/0365/2019; 100-002564

Fecha: 22 de agosto de 2019

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Política Territorial y Función Pública

Información solicitada: Traslado restos de Franco a la Catedral de La Almudena

Sentido de la resolución: Estimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó 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) y con fecha 21 de marzo de 2019, la siguiente información:

Solicito el informe de la Delegación del Gobierno de Madrid sobre la posibilidad de enterrar a Francisco Franco en la catedral de la Almudena de Madrid. Solicito, además, todos los informes que obren en poder del Gobierno y todos los informes que hayan sido elaborados o encargados por la Administración sobre esta posibilidad tras la exhumación del dictador.

2. Mediante resolución de 24 de mayo de 2019, el MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL Y FUNCIÓN PÚBLICA contestó al solicitante en los siguientes términos:

(...)Con fecha 25 de marzo de 2019 esta solicitud se recibió en este centro directivo, fecha a partir de la cual empieza a contar el plazo de un mes previsto en el artículo 20.1 de la Ley

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

19/2013, de 9 de diciembre, para su resolución. Con fecha 25 de abril de 2019 se procedió a ampliar el plazo, de acuerdo a lo previsto en el segundo párrafo del artículo 20.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

Una vez analizada su solicitud en relación a la documentación sobre la que es competente esta Secretaría General, este centro directivo considera que procede resolver en los términos siguientes:

Primero. La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, prevé en el artículo 14 una serie de límites en el acceso a la información, recogiendo en el apartado 1.f) que “el derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva”.

Por su parte, el Criterio Interpretativo número 2 de 2015, relativo a la aplicación de los límites al derecho de acceso a la información, aprobado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Agencia Española de Protección de Datos, señala que estos límites no se aplican directamente, y que la invocación de motivos de interés público para limitar el acceso a la información deberá estar ligada con la protección concreta de un interés racional y legítimo. Su aplicación no será en ningún caso automática: deberá analizarse si la estimación de la petición de información supone un perjuicio (test del daño) concreto, definido y evaluable. Del mismo modo, es necesaria una aplicación justificada y proporcional atendiendo a la circunstancia del caso concreto y siempre que no exista un interés que justifique la publicidad o el acceso (test de interés público).

Una vez analizada la documentación a la que se solicita el acceso, este órgano entiende que resulta de aplicación el límite señalado, por tratarse de documentación que forma parte del expediente del procedimiento administrativo de aprobación del Acuerdo de Consejo de Ministros de 15 de febrero de 2019 por el que se resuelve el procedimiento para dar cumplimiento a lo previsto en 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 a favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la Guerra Civil y la Dictadura.

Dicho Acuerdo ha sido objeto de recurso contencioso-administrativo, siendo las apreciaciones recogidas en el documento al que se solicita el acceso parte significativa del Acuerdo recurrido.

Esta Secretaría General considera que la difusión a terceros no interesados en el procedimiento de documentación que recoge argumentos que habrán de sustentar la defensa de las partes en el proceso judicial se ve afectada por el límite establecido en el mencionado artículo 14.1.f), toda vez que se trata de información sensible que puede contener elementos, análisis y conclusiones jurídicas que forman parte de procesos judiciales en curso, y que, de hacerse públicos, podrían lesionar los principios de igualdad de las partes y la tutela judicial efectiva, así como afectar a la imparcialidad en el proceso.

Por lo tanto, se considera que en esta solicitud procede aplicar el límite establecido en el artículo 14.1.f) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

Segundo. La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, también prevé en el artículo 14, en el apartado 1.d) el perjuicio para “la seguridad pública” como límite en el ejercicio del derecho de acceso.

El informe al que se solicita el acceso fue elaborado por la Delegación del Gobierno en la Comunidad de Madrid en ejercicio de sus competencias para proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana, según lo establecido en el artículo 73.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. En ese informe se identifican los posibles problemas de orden público que podría generar la reinhumación de los restos mortales de Francisco Franco Bahamonde en la Cripta de la Catedral de la Almudena, en Madrid, realizando para ello un análisis del emplazamiento desde el punto de vista de la seguridad pública, así como de los posibles riesgos y amenazas que podrían derivarse de esta actuación.

El informe fue solicitado por el órgano instructor de un procedimiento administrativo en el marco del cual la Delegación del Gobierno expone, en ese documento, unas valoraciones dentro de sus funciones de protección de derechos y libertades y de garantía de la seguridad ciudadana, funciones que podrían resultar perjudicadas si sus informes fueran de libre acceso, siendo además valoraciones que carecen de un valor vinculante o de efectos sobre terceros.

Como se ha indicado en el apartado primero, para aplicar los límites recogidos en el artículo 14 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, el CTBG indica que se ha de analizar si la estimación de la petición de información supone un perjuicio (test del daño) concreto, definido y evaluable, siendo necesaria, además, una aplicación justificada y proporcional del límite del acceso atendiendo a la circunstancia del caso concreto y siempre que no exista un interés que justifique la publicidad o el acceso (test de interés público).

En este caso, esta Secretaría General considera que el ejercicio de las funciones de protección de la seguridad ciudadana que la Delegación del Gobierno en la Comunidad de Madrid lleva a cabo al emitir las valoraciones expresadas en la información para la que se solicita el acceso se verían perjudicadas de manera clara en caso de que este tipo de informes fueran difundidos. Y, más aún, el examen sobre el interés público en esta solicitud debería concluir también con la necesidad de limitar el acceso a estos informes, toda vez que las valoraciones que se contienen tratan de proteger un interés superior como es la garantía de la seguridad pública.

Por ello, este centro directivo considera que en esta solicitud procede aplicar el límite establecido en el artículo 14.1.d) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

Por último, en el ámbito de competencias de esta Secretaría General, se informa que no se han elaborado más informes en relación a la posibilidad de enterrar a Francisco Franco en la catedral de la Almudena de Madrid.

3. Ante esta respuesta, con fecha 28 de mayo de 2019, el solicitante presentó reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24²](#) de la LTAIBG y en la que, además de reiterar su solicitud, señala los siguientes argumentos:

(...)La Administración deniega la información tras ampliar el plazo un mes para resolver, una mala práctica ya denunciada en multitud de ocasiones por el Consejo de Transparencia, ya que esa ampliación de plazo se entiende para tener tiempo para recopilar información voluminosa y, por lo tanto, aportarla. Además de no conceder la información tras la ampliación de plazo, uno o varios informes no se entienden como información voluminosa.

Sobre el límite que alega la Administración, no tiene sentido utilizarlo, ya que como ha dictado el Consejo en diversas ocasiones este límite se aplica cuando la información ha sido especialmente elaborada para un proceso judicial, algo que no ocurre en esta ocasión. Además, tanto la Administración como la parte que ha recurrido el procedimiento conocen este informe y, por lo tanto, cuentan con él en igualdad de condiciones para el proceso judicial. Por lo tanto, que la ciudadanía y la opinión pública puedan conocerlo no perjudica la igualdad de las partes en el proceso, ya que ambas cuentan con el informe. Es más, que el informe fuera público permitiría que la ciudadanía estuviera informada para formarse una opinión fundamentada y que la Administración rindiera cuentas y cumpliera con la Ley de Transparencia y las buenas prácticas en este campo.

La Administración también alega que el informe contiene valoraciones “que carecen de un valor vinculante o de efectos sobre terceros”, algo que obviamente no es obvio. Este informe se ha elaborado debido a la intención del Gobierno de trasladar el cadáver de Franco del Valle de los Caídos, pero sin que acabe en la catedral de la Almudena. Por lo tanto, se ha utilizado para la toma de decisiones. Es más, se ha pedido por tal de que el Gobierno tome decisiones con una opinión más formada, algo a lo que también tiene derecho la ciudadanía y por lo tanto, se debería estimar de forma favorable mi reclamación. Además, como es obvio, también afecta a terceros. Se trata de una decisión que afecta a toda la ciudadanía y de ahí el gran interés público que ha levantado. Del mismo modo, también afecta a la familia del dictador que no quiere que esto suceda y de ahí a que el procedimiento del Gobierno esté reclamado. El otro límite que alega la Administración es el perjuicio para “la seguridad pública”. Un límite que tiene aún menos sentido, si cabe, aplicar en este caso. El informe se ha elaborado según dicen para valorar si afectaría a la seguridad pública que el cadáver de Franco acabara en la Almudena. Hacer público este informe ayudaría a la Administración a rendir cuentas y la ciudadanía sería capaz, entonces, de saber si las valoraciones de la Administración concluyen que esto perjudicaría a la seguridad pública o no.

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

El informe valora una situación que de suceder perjudicaría o no a la seguridad, pero la publicación del informe no perjudicaría. Simplemente la ciudadanía sabría si enterrar a Franco en la Almudena es perjudicial para la seguridad pública según la Delegación del Gobierno en la Comunidad de Madrid o no. Que se haga público no indica en ningún caso que vaya a ser aún más perjudicial esta situación en caso de suceder y en caso de que el informe indique que realmente vaya a ser perjudicial, algo que por ahora no sabemos ya que la Administración oculta un informe que ha elaborado y que es de interés público.

Por último, solicito que el Consejo me ponga en conocimiento de las alegaciones hechas por la Administración y me de acceso a todo el expediente administrativo de este recurso antes de dictar resolución para que yo como reclamante pueda alegar lo que considere conveniente antes de que esto suceda.

4. Con fecha 28 de mayo de 2019, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL Y FUNCIÓN PÚBLICA, cuyo escrito de alegaciones, con entrada el 26 de junio, señalaba lo siguiente:

(...) Primero. El reclamante considera que no debería aplicarse el límite establecido en el apartado f) del artículo 14.1. de la LTAIBG al considerar que el hacer público el informe, que ha sido relevante en la toma de decisiones, permitiría que la ciudadanía estuviera informada. Sin embargo, el reclamante obvia el hecho de que ese informe, al igual que el resto del expediente del procedimiento administrativo de aprobación del Acuerdo de Consejo de Ministros de 15 de febrero de 2019 por el que se resuelve el procedimiento para dar cumplimiento a lo previsto en 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 a favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la Guerra Civil y la Dictadura, se encuentra en estos momentos en fase judicial, al haber sido dicho Acuerdo objeto de recurso contencioso-administrativo.

Por lo tanto, en lo que a la aplicación de la LTAIBG se refiere, existe un límite aplicable, durante un periodo de tiempo, ya que los informes jurídicos pueden contener información y alegaciones a los escritos procesales que han tenido lugar entre las partes legitimadas que, de hacerse públicos, podrían lesionar los principios de igualdad de las partes y la tutela judicial efectiva que la propia Ley 19/2013 establece como uno de los límites al derecho de acceso.

De este modo, se hace necesaria la limitación del acceso a la información solicitada para tratar de asegurar los derechos procesales en el proceso judicial actualmente en curso, razones que llevaron a esta Secretaría General a considerar que el test del interés público no debería operar a favor del acceso en tanto el proceso judicial se encuentre abierto, precisamente por los intereses particulares que se están dirimiendo en dicho proceso.

Segundo. Considera el reclamante que tampoco es aplicable el límite establecido en el apartado d) del artículo 14.1. de la LTAIBG, relativo al perjuicio a la seguridad pública derivado del acceso a la información solicitada, al aseverar que “el informe valora una situación que de suceder perjudicaría o no a la seguridad, pero la publicación del informe no perjudicaría”.

Como ya se expuso de manera detallada al solicitante en la Resolución de 24 de mayo de 2019 de esta Secretaría General, el informe al que se solicita el acceso fue elaborado por la Delegación del Gobierno en la Comunidad de Madrid en ejercicio de sus competencias para proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana, según lo establecido en el artículo 73.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. En ese informe se identifican los posibles problemas de orden público que podría generar la reinhumación de los restos mortales de Francisco Franco Bahamonde en la Cripta de la Catedral de la Almudena, en Madrid, realizando para ello un análisis del emplazamiento desde el punto de vista de la seguridad pública, así como de los posibles riesgos y amenazas que podrían derivarse de esta actuación, desde problemas de acceso para los servicios de emergencia a posibles amenazas para el orden público, incluido el ataque terrorista. Para ello, se utilizan alusiones a hechos y valoraciones que no deberían salir del ámbito en el que se gestionó la solicitud, ya que supondrían la exposición pública de posibles dificultades detectadas en la seguridad pública que han de ser expuestas en este informe por parte de los competentes en materia de seguridad porque ése es el motivo por el que se solicita, pero que en ningún caso deben ser objeto de difusión.

Es decir, lo que ese informe recoge es un análisis en términos de seguridad de la ubicación de la Catedral de la Almudena, identificando, entre otros aspectos, las dificultades que para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad genera ese emplazamiento, por lo que a juicio de este centro directivo, esos aspectos sobre la seguridad pública forman parte de ese tipo de información para la que la LTAIBG ha previsto, precisamente, un límite al acceso, entendiendo que su difusión genera un daño mayor (en este caso, a la seguridad pública) que no queda justificado por el posible interés en conocer esa información.

Del mismo modo, se ha de tener presente la necesaria confidencialidad con la que determinados órganos han de realizar sus informes para que estos alcancen sus objetivos. En este caso, la Delegación del Gobierno en Madrid elabora este informe como competente en materia de seguridad ciudadana a solicitud del órgano instructor de un procedimiento. Para que ese informe cumpla con el cometido para el que ha sido solicitado, el órgano que lo elabora ha de exponer sus valoraciones sobre los riesgos derivados de una determinada ubicación con la libertad necesaria, que se vería sensiblemente reducida si se tuviera que tener presente que ese informe va a ser de acceso público, en tanto que, en este caso, se vería cohibido a la hora de evidenciar los riesgos para la seguridad pública, entre ellos, problemas de orden público e incluso amenazas terroristas, vinculados a una determinada ubicación.

Por ello, como se señaló en la Resolución de 24 de mayo de 2019, al analizar si la petición de información supone un perjuicio (test del daño) concreto, definido y evaluable, y si existe un interés que justifique la publicidad o el acceso (test de interés público, de cara a aplicar el límite establecido en el artículo 14.1.d) de la LTAIBG de manera justificada y proporcional, este centro directivo consideró que, respecto de este informe, procedía la aplicación de dicho límite, pues de lo contrario se generaría un perjuicio claro al necesario libre ejercicio de esta función de la Delegación del Gobierno en Madrid a la hora de evaluar riesgos y amenazas en sus informes como garante de la seguridad ciudadana. En consecuencia, el test del interés público no debería operar a favor de la publicación de este tipo de informes, sino precisamente a favor de su confidencialidad, con el fin de que alcancen su objetivo de proteger un interés superior como es la seguridad pública.

Por todo ello, este centro directivo considera que la solicitud de acceso a la información pública presentada por [REDACTED] ha de ser denegada en aplicación de los límites establecidos en los apartados d) y f) del artículo 14.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre y, en consecuencia, solicita a ese Consejo la desestimación de la reclamación presentada por el interesado, de acuerdo a las alegaciones formuladas.

5. Con fecha 28 de junio de 2019, en aplicación del [art. 82 de la Ley 39/2015](#)³, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se concedió Audiencia del expediente al reclamante para que, a la vista del mismo, presentase las alegaciones que estimara pertinentes en defensa de su pretensión. Dichas alegaciones tuvieron entrada el 8 de julio de 2019 e indicaban lo siguiente:

(...)es que ambas partes en ese proceso judicial ya cuentan con acceso al informe solicitado en mi petición. De ahí a que haya sido objeto de recurso contencioso-administrativo. Por lo tanto, los reclamantes han tenido acceso a él, pero también, como es obvio, la Administración que lo ha elaborado. Entonces, como es obvio, no se puede aplicar este límite, como ya ha resuelto el Consejo en ocasiones anteriores, ya que la igualdad entre las partes no se vería perjudicada en este caso. En cambio, la publicación del informe si permitiría la rendición de cuentas ante la ciudadanía.(...)

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

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

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG⁴](#), 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 Gobierno⁵](#), 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 12⁶](#), 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.

Con estas premisas, debe acotarse el objeto de la presente reclamación únicamente a aquella información que obre en poder de la Administración en el momento de la solicitud de acceso y siempre teniendo como base que la finalidad de la LTAIBG es conocer cómo se toman las decisiones que afectan a los ciudadanos, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones.

3. Por otro lado, consta en el expediente que la resolución recurrida fue dictada el 24 de mayo de 2019, transcurridos casi dos meses desde la presentación de la solicitud de información y previa ampliación del plazo máximo para resolver previsto en el art. 20.1.

En efecto, dicho precepto prevé que el plazo inicial de un mes para dictar resolución *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 lo relativo a la ampliación del plazo para contestar, y teniendo en cuenta que la ampliación se produce el 25 de abril- la solicitud de información tuvo entrada en el órgano competente el 25 de marzo- hay que recordar en primer lugar que los plazos que marca la LTAIBG no

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

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

pueden ampliarse una vez que los mismos han transcurrido. Esta prohibición está recogida en el [artículo 32.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre](#)⁷, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, según el cual *En ningún caso podrá ser objeto de ampliación un plazo ya vencido.*

Asimismo, es criterio consolidado de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que la LTAIBG no permite ampliar el plazo únicamente para disponer de más tiempo para preparar la resolución y, finalmente, acabar por no dar la información solicitada. Así, la ampliación del plazo tiene sentido siempre y cuando se necesite más tiempo para buscar la información o la documentación requerida por ser necesaria la ampliación para encontrarla y, se puede entender que en principio, ponerla a disposición del solicitante; es decir, por tener que realizar labores reales para identificar los informes donde puede estar archivado el expediente o en las propias bases de datos, porque afecta a un número muy importante de documentos y tiene que realizarse una búsqueda de los mismos que excede del tiempo de un mes o porque la entrega de documentos requiere de procesos de escaneo y anonimización importantes. Todo ello, con la intención de recabar efectivamente la información o documentación requeridas para entregársela al solicitante.

Dadas las circunstancias presentes en este caso, entendemos la Administración no necesitaba ampliar el plazo, ya que la contestación, tal y como ha sido realizada, pudiera haberla hecho en un plazo mucho más breve de tiempo, siempre dentro de ese mes inicial a que está obligada.

4. Entrando en el fondo del asunto, en primer lugar, 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:

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20181206&tn=1#a32>

⁸ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2019.html

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 reihumación, 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 reihumación, 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 aun 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.(...)

5. En este contexto, debemos recordar que el objeto de la solicitud de información de la que trae causa el presente expediente de reclamación es conocer *el informe de la Delegación del Gobierno de Madrid sobre la posibilidad de enterrar a Francisco Franco en la catedral de la Almudena de Madrid. Solicito, además, todos los informes que obren en poder del Gobierno y todos los informes que hayan sido elaborados o encargados por la Administración sobre esta posibilidad tras la exhumación del dictador.*

La presente resolución va a centrarse, pues, en analizar el acceso a dicho informe ya que, a pesar de que el solicitante se refería a la posibilidad de que existieran otros, la Administración expresamente indica que *no se han elaborado más informes en relación a la posibilidad de enterrar a Francisco Franco en la catedral de la Almudena de Madrid.*

El informe solicitado, tal y como señala la Administración *forma parte del expediente del procedimiento administrativo de aprobación del Acuerdo de Consejo de Ministros de 15 de febrero de 2019 por el que se resuelve el procedimiento para dar cumplimiento a lo previsto en 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 a favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la Guerra Civil y la Dictadura.

El mencionado Acuerdo ha sido objeto de recurso contencioso-administrativo y, en este sentido, la Administración destaca que *las apreciaciones recogidas en el documento al que se solicita el acceso parte significativa del Acuerdo recurrido*. En base a este argumento, se considera que procede la aplicación del límite al acceso a la información recogido en el art. 14.1 f) según el cual, relativo a *La igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva*.

Asimismo, la resolución recurrida asegura que el informe de la Delegación del Gobierno solicitado identifica *posibles problemas de orden público que podría generar la reinhumación de los restos mortales de Francisco Franco Bahamonde en la Cripta de la Catedral de la Almudena, en Madrid, realizando para ello un análisis del emplazamiento desde el punto de vista de la seguridad pública, así como de los posibles riesgos y amenazas que podrían derivarse de esta actuación. Por ello, a su juicio, procedería la aplicación del límite al acceso previsto en el art. 14.1 d), destinado a la protección de la seguridad pública frente a solicitudes de acceso a la información que pudieran ocasionarle un perjuicio*.

En la aplicación de los límites señalados, el MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL Y FUNCIÓN PÚBLICA no aprecia la existencia de un interés superior que pudiera prevalecer frente a los perjuicios identificados.

6. Sentado lo anterior, debe aclararse que, si bien la Administración no ha hecho público el Acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de febrero de 2019 *por el que se resuelve 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 (expediente 18N 84/2018)* en cuya tramitación fue recabado el informe que ahora se solicita, ni lo ha aportado a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, puede fácilmente obtenerse a través del siguiente enlace:

<https://www.elconfidencialdigital.com/media/elconfidencialdigital/files/2019/02/20/NOTIFICACIO%CC%81N-RESOLUCIO%CC%81N-1-1-.pdf>

Del análisis de dicho documento pueden extraerse las siguientes conclusiones:

- a. El informe solicitado fue requerido a la Delegación del Gobierno en Madrid con fecha 7 de diciembre de 2019 en virtud de sus competencias en materia de protección de la seguridad ciudadana y el orden público (art. 73.3 de la [Ley 40/2015 de 1 de octubre](#),

de Régimen Jurídico del Sector Público⁹. En concreto, dicho informe se solicitó para conocer la posición de dicho órgano respecto a los posibles problemas de orden público que pudieran derivarse de una eventual inhumación de los restos de Francisco Franco en la cripta de la Catedral de La Almudena.

- b. El informe fue evacuado el 21 de diciembre y su sentido fue el de desaconsejar que la inhumación se produjese en la Cripta de la Catedral de La Almudena y aconsejar la búsqueda de otras opciones que no presentaran problemas de seguridad y orden públicos.
- c. Del texto del Acuerdo se desprende claramente que el informe es conocido por las partes del procedimiento. Por ejemplo, en la página 21 del documento, se exponen los argumentos señalados por la Fundación Francisco Franco frente a la solicitud de dicho informe, alegando que no era preceptivo y haber sido evacuado fuera del plazo legalmente conferido para ello. A continuación, el Acuerdo expone las razones que motivaron dicha petición.
- d. Las páginas 40 y siguientes reproducen literalmente los fundamentos del informe del Delegado del Gobierno de 21 de diciembre de 2019. Ello, según se señala en el Acuerdo, a los efectos del art. 88.6 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Dicho precepto indica que *La aceptación de informes o dictámenes servirá de motivación a la resolución cuando se incorporen al texto de la misma*
- e. En el informe reproducido- que, al no disponer del original no se puede afirmar si se trata de una reproducción completa o parcial- se exponen los problemas- de movilidad, seguridad ciudadana y orden público- que a juicio del autor, se producirían con la inhumación en el emplazamiento propuesto.

Sin ánimo de ser exhaustivos, sí consideramos conveniente señalar que dichos problemas se fundamentan en i) la dificultad, derivada de la ubicación del emplazamiento, de absorber con normalidad el previsible volumen de vistas que se produciría, ii) un posible colapso en calles adyacentes y problemas generales de movilidad, circunstancias que deben ser tenidas en cuenta desde la perspectiva de una eventual actividad terrorista iii) la posibilidad de que se produzcan episodios de conflictividad social y política así como desordenes públicos.

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10566>

- f. La exposición y detalle de los argumentos recogidos en el Acuerdo tal y como ha sido transcrito en el mismo, se aprecia que las conclusiones son de carácter general y basadas en la ubicación del emplazamiento analizado- en pleno centro de Madrid- así como al afectado por la inhumación y, en consecuencia, las posibles actitudes a favor o en contra que pudieran producirse en la ciudadanía.
7. En este punto, debemos volver a traer a colación el ya mencionado expediente R/0220/2019, en el que se expone el criterio del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en lo relativo a la aplicación del art. 14.1 f) alegado por la Administración:

6. La Administración, sin embargo, deniega cualquier documento del expediente de exhumación en base a la aplicación del límite contenido en el artículo 14.1 f) de la LTAIBG, según el cual El derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva.

Justifica su decisión en la existencia de 15 procedimientos judiciales aún en curso, seguidos en 8 diferentes juzgados- de los que no se indica más que su número, sin referencia siquiera al orden en el que se incardinan-.

Respecto de la aplicación de los límites de la Ley, y como bien conoce la Administración, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en ejercicio de las competencias legalmente atribuidas por el art. 38.2 a) de la LTAIBG, aprobó el criterio interpretativo nº 2 de 2015 en el que se indica lo siguiente:

“Los límites a que se refiere el artículo 14 de la LTAIBG, a diferencia de los relativos a la protección de los datos de carácter personal, no se aplican directamente, sino que de acuerdo con la literalidad del texto del número 1 del mismo, “podrán” ser aplicados.

De esta manera, los límites no operan ni automáticamente a favor de la denegación ni absolutamente en relación a los contenidos.

La invocación de motivos de interés público para limitar el acceso a la información deberá estar ligada con la protección concreta de un interés racional y legítimo.

En este sentido su aplicación no será en ningún caso automática: antes al contrario deberá analizarse si la estimación de la petición de información supone un perjuicio (test del daño) concreto, definido y evaluable. Este, además no podrá afectar o ser relevante para un determinado ámbito material, porque de lo contrario se estaría excluyendo un bloque completo de información.

Del mismo modo, es necesaria una aplicación justificada y proporcional atendiendo a la circunstancia del caso concreto y siempre que no exista un interés que justifique la publicidad o el acceso (test del interés público)."

Asimismo, hay que tener en cuenta las sentencias judiciales recaídas sobre los límites, entre las que destacan las siguientes:

- *Sentencia nº 60/2016, de 18 de mayo de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 6 de Madrid, dictada en el PO 57/2015: "(...) "La ley consagra 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. 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 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 nº 5 de Madrid, dictada en el PO 43/2015: "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 nº 2 de Madrid, dictada en el PO 38/2016: "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 nº 11 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 (...)”.*

- *Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de octubre de 2017, dictada en el 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.*

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

Asimismo, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley (...)”

7. *Por otro lado, el perjuicio al límite del art. 14.1 f) ya ha sido objeto de interpretación en diversas resoluciones adoptadas por este Consejo de Transparencia, siendo de especial*

relevancia la recaída en el procedimiento R/0273/2017, de fecha 11 de septiembre, que se resume a continuación:

“En línea con lo anterior, debe señalarse que es generalizada la interpretación restrictiva del límite alegado, restringiéndolo a información que puede perjudicar de forma constatable la igualdad de las partes en un procedimiento judicial e incluso llegando a considerarlo de aplicación sólo a documentos elaborados expresamente con ocasión de un procedimiento.

Así, debe recordarse que la previsión del art. 14.1 f) coincide con la del art. 3.1 del Convenio del Consejo de Europa sobre acceso a los documentos, que prevé como límite al acceso la protección de i) la igualdad de las partes en los procedimientos judiciales y la administración eficaz de la justicia;

En la memoria explicativa del Convenio se señala que “este apartado está destinado a proteger la igualdad de las partes en los procesos judiciales y el buen funcionamiento de la justicia. Este límite persigue asegurar la igualdad las partes en procesos judiciales tanto ante tribunales nacionales como internacionales y puede, por ejemplo, autorizar a una autoridad pública a denegar el acceso a documentos elaborados o recibidos (por ejemplo de su abogado) en relación con los procesos judiciales de los que sea parte. Deriva del artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, que garantiza el derecho a un proceso equitativo. Los documentos que no son creados con vistas a procesos judiciales como tales no pueden ser denegados al amparo de este límite”.

Por su parte, existe jurisprudencia consolidada del Tribunal de Justicia de la Unión Europea que sigue la interpretación restrictiva de este límite. Así, por ejemplo, en la Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 21 de septiembre de 2010, dictada en los Recursos de casación acumulados C-514/07 P, C-528/07 P y C-532/07 P se señala lo siguiente:

72 De este modo, cuando la Comisión decide denegar el acceso a un documento cuya divulgación se le solicitó, le corresponderá, en principio, explicar las razones por las que el acceso a dicho documento puede menoscabar concreta y efectivamente el interés protegido por una excepción prevista en el artículo 4 del Reglamento nº 1049/2001 que invoca dicha institución (véanse, en este sentido, las sentencias, antes citadas, Suecia y Turco/Comisión, apartado 49, y Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau, apartado 53).

73 Ciertamente, dado que invalidan el principio del mayor acceso posible del público a los documentos, estas excepciones deben interpretarse y aplicarse en sentido estricto (sentencias, antes citadas, Sison/Consejo, apartado 63; Suecia/Comisión, apartado 66, y Suecia y Turco/Consejo, apartado 36).

74 No obstante, contrariamente a lo que sostiene la API, resulta de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que la institución interesada puede basarse, a este respecto, en presunciones generales que se aplican a determinadas categorías de documentos, toda vez que consideraciones de carácter general similares pueden aplicarse a solicitudes de divulgación relativas a documentos de igual naturaleza (véanse las sentencias, antes citadas, Suecia y Turco/Consejo, apartado 50, y Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau, apartado 54).

75 Pues bien, en el caso de autos, ninguna de las partes en el presente asunto ha impugnado la conclusión a la que llegó el Tribunal de Primera Instancia en el apartado 75 de la sentencia impugnada, según la cual los escritos procesales de la Comisión a los que se solicitó acceso fueron redactados por esta institución en su condición de parte en tres recursos directos aún pendientes en la fecha en que la decisión impugnada fue adoptada y que, por ello, se puede considerar que cada uno de esos escritos forma parte de una misma categoría de documentos.

76 Procede, en consecuencia, comprobar si consideraciones de orden general permitían concluir que la Comisión podía basarse válidamente en la presunción de que la divulgación de dichos escritos perjudicaría los procedimientos jurisdiccionales y no estaba obligada a apreciar en concreto el contenido de todos los documentos.

77 Para ello, procede señalar de entrada que los escritos procesales presentados ante el Tribunal de Justicia en un procedimiento jurisdiccional poseen características muy concretas, pues guardan relación, por su propia naturaleza, con la actividad jurisdiccional del Tribunal de Justicia antes que con la actividad administrativa de la Comisión, actividad esta última que no exige, por otra parte, el mismo grado de acceso a los documentos que la actividad legislativa de una institución comunitaria (véase, en este sentido, la sentencia Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau, antes citada, apartado 60).

78 En efecto, **estos escritos se redactan exclusivamente a los efectos de dicho procedimiento jurisdiccional y constituyen un elemento esencial del mismo.** Mediante el escrito de demanda, el demandante delimita el litigio y es concretamente en la fase escrita de dicho procedimiento –al no ser obligatoria la fase oral– donde las partes facilitan al Tribunal de Justicia los elementos en base a los que éste está llamado a pronunciar su decisión jurisdiccional.

85 A este respecto, procede señalar que la protección de estos procedimientos conlleva, en particular, que se garantice el respeto de los principios de igualdad de armas y de buena administración de la justicia.

86 Pues bien, por una parte, en cuanto a la igualdad de armas, procede señalar que, como declaró en esencia el Tribunal de Primera Instancia en el apartado 78 de la sentencia recurrida, si el contenido de los escritos de la Comisión tuviese que ser objeto de un debate público, las críticas vertidas frente a los mismos, más allá de su verdadero alcance jurídico, podrían influir en la posición defendida por la institución ante los órganos jurisdiccionales de la Unión.

87 Además, tal situación podría falsear el equilibrio indispensable entre las partes en un litigio ante los mencionados órganos jurisdiccionales –equilibrio que está en la base del principio de igualdad de armas– en la medida en que únicamente la institución afectada por una solicitud de acceso a sus documentos, y no el conjunto de partes en el procedimiento, estaría sometida a la obligación de divulgación.

92 Por otra parte, en cuanto a la buena administración de la justicia, la exclusión de la actividad jurisdiccional del ámbito de aplicación del derecho de acceso a los documentos, sin distinguir entre las distintas fases del procedimiento, se justifica por la necesidad de garantizar, durante todo el procedimiento jurisdiccional, que los debates entre las partes y la deliberación del órgano jurisdiccional que conoce del asunto pendiente se desarrollen serenamente.

93 Pues bien, la divulgación de los escritos procesales en cuestión llevaría a permitir que se ejercieran, aunque sólo fuera en la percepción del público, presiones externas sobre la actividad jurisdiccional y que se perjudicara la serenidad de los debates.

94 En consecuencia, ha de reconocerse la existencia de una presunción general de que la divulgación de los escritos procesales presentados por una institución en un procedimiento jurisdiccional perjudica la protección de dicho procedimiento, en el sentido del artículo 4, apartado 2, segundo guión, del Reglamento nº 1049/2001 mientras dicho procedimiento esté pendiente.

Por otro lado, la misma interpretación de carácter restrictivo es también la que está siendo adoptada a nivel autonómico por diversas autoridades de control, como es el caso del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (por ejemplo, en su resolución 1/2017, de 1 de marzo) o la Comisión de Garantía del Derecho de acceso a la Información Pública de Cataluña (por ejemplo, en su resolución 181/2017, de 7 de junio).

En este sentido, y como ya razonamos anteriormente, a nuestro juicio, el perjuicio podría darse cuando, por ejemplo, la documentación que se solicite sea conocida por una de las partes en detrimento de la otra, pero difícilmente cuando ambas partes en el procedimiento

tienen acceso a lo solicitado por estar incluido, precisamente, entre la documentación que conforma el expediente judicial.

Los procedimientos judiciales invocados por la Administración, ciertamente, se están sustanciando ante los tribunales de justicia y los documentos elaborados por aquella y que se solicitan forman parte integrante de las causas aun pendientes, aunque no han sido elaborados expresamente para ser destinados a dichos tribunales y tampoco ha quedado debidamente acreditado el perjuicio necesario que debe existir para una de las partes intervinientes en los mismos, no siendo por tanto, a nuestro juicio, de aplicación el límite del artículo 14.1 f), invocado por la Administración.

(...)

Aplicadas las anteriores conclusiones al presente supuesto, debemos confirmar que el hecho de que el Acuerdo en cuya tramitación se recabó el informe que se solicita haya sido objeto de recurso contencioso-administrativo no implica un perjuicio a la igualdad de las partes en dicho proceso judicial, máxime cuando, como ha quedado acreditado, el documento es conocido por todas las partes. En este sentido, no podemos compartir el argumento que la posición procesal de una de las partes se vea perjudicada por el conocimiento de la información que se solicita por cuanto ello implicaría asumir, desde el comienzo del procedimiento, que la posición de la Administración se encuentra debilitada frente a un procedimiento judicial cuando lo que se recurre es un documento elaborado por la propia Administración y cuyos argumentos, lógicamente, son conocidos por la parte recurrente.

8. Por otro lado, y respecto del argumento del posible perjuicio a la seguridad pública derivado del conocimiento del informe solicitado, ha de tenerse en cuenta, además de que los argumentos en los que se basa el informe se encuentran publicados en internet, que los mismos se recogen en unos términos tan generales y abstractos a nuestro juicio, que no contienen un nivel de detalle que, entendamos, lleve a considerar que el conocimiento completo del informe- asumiendo que el mismo no haya sido reproducido en el Acuerdo del Consejo de Ministros de febrero de 2019- implique un perjuicio a la seguridad ciudadana.

En este sentido, no obstante, y en el caso de que el documento original contenga un detalle del emplazamiento en términos, por ejemplo, de vías de evacuación, planes de emergencia u operativos a desarrollar en caso de situaciones conflictivas, ha de recordarse que el art. 16 de la LTAIBG prevé el acceso parcial a la información solicitada.

Así, y como se deriva a nuestro juicio de la facilidad con la que el documento puede ser conocido, al menos parcialmente, no puede argumentarse que la totalidad del documento pueda verse afectado por el límite. Para estos supuestos, el art. 16 de la LTAIBG dispone que

En los casos en que la aplicación de alguno de los límites previstos en el artículo 14 no afecte a la totalidad de la información, se concederá el acceso parcial previa omisión de la información afectada por el límite salvo que de ello resulte una información distorsionada o que carezca de sentido. En este caso, deberá indicarse al solicitante que parte de la información ha sido omitida.

Finalmente, no debe olvidarse que la información solicitada ha sido el fundamento de una decisión pública, en este caso, el Acuerdo del Consejo de Ministros de febrero de 2019 al que nos venimos refiriendo. Así, se trata de un informe que ha resultado determinante para la adopción de dicho Acuerdo, tal y como demuestra la referencia realizada en el mismo al art. 88.6 de la Ley de Procedimiento Administrativo antes mencionada como por las distintas referencias al informe y a los problemas de seguridad en él como fundamento de la decisión alcanzada.

En este sentido, son diversos los pronunciamientos judiciales- por todas, la Sentencia de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 25 de julio de 2018, dictada en el Recurso de Apelación nº 46/2018- que avalan que pueda conocerse al amparo de la LTAIBG información relevante en el proceso de conformación de la decisión pública como, claramente a nuestro juicio, ocurre en el presente caso.

Por lo tanto, en base a los argumentos expuestos en los apartados precedentes de la presente resolución, la reclamación ha de ser estimada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la Reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 28 de mayo de 2019, contra la resolución de 24 de mayo de 2019 del MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL Y FUNCIÓN PÚBLICA.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL Y FUNCIÓN PÚBLICA a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita a [REDACTED] la siguiente documentación:

- *informe de la Delegación del Gobierno de Madrid sobre la posibilidad de enterrar a Francisco Franco en la catedral de la Almudena de Madrid.*

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL Y FUNCIÓN PÚBLICA a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la documentación enviada al reclamante.

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

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](#).

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