



Consejo de  
Transparencia y  
Buen Gobierno AAI

## Resolución 250/2020

**S/REF:** 001-038417

**N/REF:** R/0250/2020; 100-003669

**Fecha:** La de la firma

**Reclamante:** [REDACTED]

**Dirección:** [REDACTED]

**Administración/Organismo:** Ministerio de Justicia

**Información solicitada:** Procedimiento de exhumación y traslado de los restos mortales de Francisco Franco

**Sentido de la resolución:** Estimatoria

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó al MINISTERIO DE JUSTICIA, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)<sup>1</sup> (en adelante LTAIBG), con fecha 12 de noviembre de 2019, la siguiente información:

*Solicito acceso a toda la documentación obrante en el procedimiento de exhumación y traslado de los restos mortales de Francisco Franco Bahamonde, de acuerdo con lo previsto en el artículo 16.3 y en la disposición adicional sexta bis de la Ley 52/2007, iniciado de oficio por el Consejo de Ministros en su reunión del día 31 de agosto de 2018.*

*Especialmente a los acuerdos del Consejo de Ministros.*

No consta respuesta de la Administración.

---

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

2. Ante esta falta de respuesta, mediante escrito de entrada el 1 de junio de 2020, el interesado presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24<sup>2</sup>](#) de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en la que indicaba que *no caben los límites establecidos en el artículo 14 de la Ley 19/2013; en especial, el 1.f y el 1.k, ni las causas establecidas en el art. 18, para la inadmisión.*
3. Con fecha 3 de junio de 2020, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE JUSTICIA, al objeto de que pudiera hacer las alegaciones que considerase oportunas. La respuesta del citado Departamento a la solicitud de alegaciones tuvo entrada el 17 de julio de 2020 y en la misma se indicaba lo siguiente:

*El 24 de agosto de 2018, se acordó la aprobación del Real Decreto-ley 10/2018 por el que se modificó 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 (también denominada Ley de Memoria Histórica), con la finalidad de iniciar un proceso dirigido a la resignificación del Valle de los Caídos. A estos efectos, se inició mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 31 de agosto de 2018 el procedimiento administrativo para la exhumación de los restos mortales de Francisco Franco.*

*El referido Real Decreto-ley fue convalidado por el Congreso de los Diputados el 13 de septiembre de 2018, con sólo dos votos en contra y responde a la voluntad parlamentaria manifestada en la Proposición no de Ley de 11 de mayo de 2017. Además, se da cumplimiento a los requerimientos de Naciones Unidas sobre medidas adoptadas en materia de memoria histórica y regeneración democrática, en los que indicaba específicamente la necesidad de llevar a cabo esta exhumación.*

*El 8 de noviembre de 2018, el Consejo de Ministros adoptó el Acuerdo por el que se dispuso la continuación del procedimiento y se ordenó al ministerio de Justicia que solicitase al órgano de la Comunidad Autónoma de Madrid competente en materia de sanidad mortuoria, el informe no vinculante sobre el proyecto de exhumación y que se promoviesen las actuaciones oportunas para el acceso a la Basílica, al objeto de efectuar la referida exhumación.*

*El 15 de febrero de 2019 el Consejo de Ministros aprobó conceder un nuevo plazo de 15 días a la familia para que indicasen otro lugar de reinhumación que sí cumpliera con los requisitos relativos al orden público y a la seguridad ciudadana, distinto de la cripta de la Catedral de la Almudena, inidóneo para este fin, señalando que en caso de que no se realizase propuesta en*

---

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

*tiempo y forma, o que la que se realizase no fuera viable, perviviría la facultad del Consejo de Ministros de determinar con carácter subsidiario el lugar de inhumación.*

*El 15 de marzo de 2019, un Acuerdo del Consejo de Ministros estableció el procedimiento para la exhumación y estableció su reinhumación en el cementerio de Mingorrubio – El Pardo (Madrid) el día 10 de junio de 2019. El Acuerdo ordena que los actos materiales que resulten necesarios para la exhumación, traslado y reinhumación se realicen garantizando la dignidad y respeto en el tratamiento de los restos mortales, la intimidad y la libertad religiosa de los afectados, la seguridad tanto de los restos mortales como del orden público, así como la normativa que rige el acceso a los lugares de culto.*

*Contra los Acuerdos del Consejo de Ministros de 15 de febrero y 15 de marzo de 2019 se interpuso recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Supremo por parte de los familiares de Francisco Franco Bahamonde y con fecha 4 de junio de 2019, la Sección Cuarta de la Sala Tercera del Tribunal Supremo dictó Auto en pieza separada de medidas cautelares relativa a este recurso contencioso-administrativo, mediante el cual se acordaba suspender cautelarmente la exhumación. Asimismo, contra los Acuerdos del Consejo de Ministros de 15 de febrero y de 15 de marzo de 2019 se interpusieron otros tres recursos contencioso-administrativos ante el Tribunal Supremo por parte, respectivamente, de la Comunidad Benedictina de la Abadía de la Santa Cruz del Valle de los Caídos, de la Fundación Nacional Francisco Franco, y de la Asociación para la Defensa del Valle de los Caídos.*

*La Sentencia del Tribunal Supremo, de 30 de septiembre de 2019, adoptada por unanimidad, señala que la actuación impugnada no incurre en las infracciones de legalidad que denuncian los recurrentes. Con ello, ha quedado confirmada la conformidad a Derecho de los Acuerdos de Consejo de Ministros de 15 de febrero y de 15 de marzo de 2019. La citada Sentencia es firme y, por sí misma, título legítimo bastante para acceder a tal efecto a la Basílica del Valle de los Caídos y llevar a cabo la exhumación, como ayer estableció el Tribunal Supremo en una providencia.*

*En virtud de los Autos del Tribunal Supremo, de fecha 10 de octubre de 2019, han quedado asimismo levantadas las medidas cautelares de suspensión referidas al resto de recursos.*

*Así pues, finalizado el proceso Contencioso-Administrativo interpuesto por los familiares mediante Sentencia firme, y levantada la suspensión cautelar por el Tribunal Supremo en el resto de procesos judiciales en curso, puede ya procederse a la ejecución de los citados Acuerdos de Consejo de Ministros. En este sentido, ha de recordarse que, según ha indicado expresamente el Auto de Aclaración del Tribunal Supremo de 9 de octubre de 2019 (Fundamento Jurídico Primero), «a ningún otro órgano judicial distinto de esta Sala corresponde conocer de las actuaciones del Consejo de Ministros [artículos 12.1. a) de la Ley*

*de la Jurisdicción y 58 de la Ley Orgánica del Poder Judicial] ni de la ejecución de esta sentencia (artículo 103.1 de la Ley de la Jurisdicción)».*

*Finalmente, la exhumación y la reinhumación de los restos mortales de Francisco Franco se llevó a cabo el 24 de octubre de 2019.*

*Así las cosas, se considera que debe accederse a la petición de acceso a la información pública solicitada al haber finalizado el procedimiento judicial descrito y haberse llevado a cabo la exhumación y la reinhumación. Sin embargo, de conformidad con lo expuesto, resulta evidente que el expediente administrativo se corresponde con un procedimiento en el que han tenido intervención, como interesados, personas físicas y jurídicas perfectamente identificadas, por lo que es razonable interpretar que la concesión del acceso al mismo puede afectar a sus derechos e intereses, en tanto que comportará el conocimiento de escritos y alegaciones realizados por ellos.*

*En consecuencia, se comunica al Consejo de la Transparencia y Buen Gobierno que, en virtud de lo establecido en el artículo 19.3 de la Ley 19/2013, el Ministerio de Justicia concederá a los interesados del referido expediente administrativo, el plazo de quince días para que puedan realizar las alegaciones que estimen oportunas, no otorgándose el acceso a la información solicitada hasta que transcurra dicho plazo.*

*En función de las alegaciones que se reciban y, en el caso de que puedan encontrarse en el expediente datos personales afectados por el acceso, de acuerdo con lo referido en el artículo 15.4 de la Ley 19/2013, el Ministerio de Justicia tendría que proceder a la disociación de los datos de carácter personal, de modo que se impida la identificación de las personas afectadas, tarea que sería necesario acometer respecto de un elevado volumen de documentación (más de 175 documentos con más de 1.500 folios) que contiene aspectos sensibles y delicados que inciden en datos personales, médicos, domicilios, etc..*

*En consecuencia, el Ministerio de Justicia pone en conocimiento del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno los anteriores hechos, y propone la estimación de la reclamación presentada por el interesado, procediéndose a dar audiencia a los interesados de conformidad con lo establecido en el artículo 19.3 de la Ley 13/2019.*

*Transcurrido el plazo para que los interesados presenten las alegaciones que estimen oportunas, se anonimizarán los datos de carácter personal del expediente de exhumación y traslado de los restos mortales de Francisco Franco que puedan existir, antes de conceder el acceso a la referida documentación, de acuerdo con lo referido en el apartado cuarto del artículo 15 de la Ley 13/2019.*

*De todas las actuaciones que se realicen por parte del Ministerio de Justicia con el fin de conceder el acceso a la información solicitada, y que no podrán darse por concluidas antes del 15 de octubre de 2020, se dará debida cuenta al Consejo de la Transparencia y Buen Gobierno.*

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG<sup>3</sup>](#), 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<sup>4</sup>](#), la Presidencia de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. La LTAIBG, en su [artículo 12<sup>5</sup>](#), regula el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, como "*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*".

Por lo tanto, la Ley define el objeto de una solicitud de acceso a la información en relación a información que ya existe, por cuanto está en posesión del Organismo que recibe la solicitud, bien porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

3. En primer lugar, es necesario hacer una mención especial a los plazos establecidos en la LTAIBG para contestar a las solicitudes de acceso a la información.

A este respecto, debe indicarse que el artículo 20.1 de la LTAIBG señala que *La resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver. Este plazo podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante.*

---

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

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

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

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

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

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

4. En cuanto al fondo del asunto, relativo a la exhumación de Francisco Franco, debe indicarse que esta es una cuestión que tiene múltiples precedentes tramitados en el Consejo de Transparencia.

Por ejemplo, en el procedimiento [R/0512/2018](#)<sup>9</sup>, seguido frente al Ministerio de Justicia, se solicitaba el Informe de la Abogacía del Estado sobre la exhumación de Francisco Franco del Valle de los Caídos, dictándose resolución desestimatoria basada en que *tanto la respuesta a la solicitud como el escrito de alegaciones ponen de manifiesto la inexistencia de la información objeto de solicitud, esto es, informes solicitados- y, en su caso, evacuados- por el*

---

<sup>6</sup> [https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones\\_AGE/AGE\\_2016/06.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2016/06.html)

<sup>7</sup> [https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones\\_AGE/AGE\\_2018/07.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2018/07.html)

<sup>8</sup> [https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones\\_AGE/AGE\\_2018/11.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2018/11.html)

<sup>9</sup> [https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones\\_AGE.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE.html)

*Servicio Jurídico del Estado sobre el asunto interesado por la reclamante. Por lo tanto, no puede concederse el acceso a información que no existe.*

En el procedimiento R/0194/2019, seguido frente al Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad, se solicitaban las comunicaciones con la Santa Sede sobre la exhumación de Francisco Franco, y en el mismo fue dictada resolución estimatoria sobre la base de que *“Igualmente, ha de ponerse de manifiesto que no son pocas las manifestaciones públicas realizadas por miembros del Gobierno español en las que se apuntan las cuestiones planteadas en las cartas remitidas a la Santa Sede, así como la respuesta- si bien incompleta como pone de manifiesto la publicación de la carta completa que recogíamos en el párrafo anterior- proporcionada por la Santa Sede.*

*A título de ejemplo, se apunta lo recogido en el siguiente enlace*

[https://www.elconfidencial.com/espana/2019-02-20/vaticano-prior-valle-caidos-exhumacion-francisco-franco\\_1838450/](https://www.elconfidencial.com/espana/2019-02-20/vaticano-prior-valle-caidos-exhumacion-francisco-franco_1838450/)

*Así las cosas, y si bien pudiera tenerse en cuenta que la naturaleza del objeto de las comunicaciones debieran verse en el marco de las relaciones exteriores de nuestro país y, por lo tanto, analizarse su acceso desde la perspectiva de un eventual perjuicio a las mismas, podemos concluir que la pretendida confidencialidad que la Administración, en respuesta a la solicitud de información de la que trae causa la presente reclamación, quiere conferir a la documentación solicitada no ha sido por ella misma preservada. Y ello debido a las declaraciones públicas hechas por miembros del Gobierno en los que se apuntaba el contenido de dicha correspondencia. No parecería lógico, por lo tanto, afirmar, la confidencialidad de las conversaciones mantenidas- y reflejadas en los textos de unas cartas – cuando se realizan declaraciones públicas que desgranar el contenido de las mismas o, al menos, la postura en ellas recogidas.*

*Por lo tanto, ha de entenderse que, como esas declaraciones públicas demuestran, no se consideró que pudiera existir el perjuicio a las relaciones exteriores con la Santa Sede que ahora se argumenta para denegar la información solicitada.*

*Esta circunstancia, así como el hecho de que parte de esa correspondencia- al menos la respuesta proporcionada por la Santa Sede a una carta previa remitida por el Gobierno Español- ya sea pública, así como el indudable interés público de la información- y, por lo tanto, su conexión con la ratio iuris de la LTAIBG expresada 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- implican a nuestro juicio que no sea de aplicación el límite previsto en el art. 14.1 c)....”*

En el procedimiento R/0222/2019, seguido frente al Ministerio de Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad, se solicitaban también las comunicaciones con la Santa Sede sobre la exhumación de Francisco Franco, dictándose resolución estimatoria basada en los mismos razonamientos del procedimiento anterior.

Ambas resoluciones han sido recurridas por la Administración, dictándose las siguientes sentencias:

- Sentencia de 6 de febrero de 2020, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Madrid (PO 27/2019 A), por la que se estima el recurso presentado y se anula la resolución del Consejo de Transparencia. Esta Sentencia está actualmente recurrida en Apelación ante la Audiencia Nacional y sus razonamientos son los siguientes: *“Aceptado que la correspondencia oficial reclamada entre el Gobierno Español y la Santa Sede tiene que ver con las relaciones de estos dos sujetos del Derecho Internacional Público, no resulta la existencia de un interés público superior que exceptúe la aplicación de la protección del ámbito de aquellas relaciones, tanto con fundamento en aquel Derecho como en la normativa sobre Transparencia.*

*Ha de convenirse con la actora en que desvelar la correspondencia entre los dos Estados, en un asunto que pendía entre los mismos, podía afectar a la conclusión o desenlace del mismo, además de comprometer la relación futura entre ellos y la discreción que otros estados pueden esperar en sus relaciones futuras con el Estado Español.*

*Por otro lado, la comunicación pública de las cartas, total o parcial, y la información suministrada del asunto, por las partes implicadas, no merma la virtualidad del límite previsto en el artículo 14.1 c) de la Ley de Transparencia, pues no equivale a la exhibición material de las cartas intercambiadas entre ambos Estados.*

*Además, la amplia difusión de información sobre la cuestión permite apreciar que no se ha privado a la ciudadanía del conocimiento al que tiene legítimo derecho y, es más, la filtración de la correspondencia, siquiera parcial, permite apreciar que el proceso carecería casi de interés, si no de objeto.*



*Los hechos posteriores a la reclamación de la información, como el traslado de los restos mortales y la posición del responsable del lugar en que los mismos se hallaban ubicados, no ha de afectar a la revisión jurisdiccional de la resolución del CTBG.”*

- Sentencia de 6 de febrero de 2020, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 10 de Madrid (PO 28/2019), por la que se estima el recurso presentado y se anula la resolución del Consejo de Transparencia. Esta Sentencia también está actualmente recurrida en Apelación ante la Audiencia Nacional y sus razonamientos fueron los siguientes: *“La Sala de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional y los Juzgados Centrales del mismo orden han venido recogiendo en sus sentencias la necesidad de que la limitación invocada para denegar la información supere el test de daño, respecto del interés que se protege, y el del interés público en la divulgación, y en el supuesto de autos no se ha invocado la existencia de un interés público en la divulgación de la información, que haya de prevalecer frente al daño racional y posible que puede ocasionar su revelación, habiéndose aplicado el límite de forma proporcionada teniendo en cuenta su objeto y finalidad, procediendo por ello la estimación de la demanda, al ser correcta la denegación de la información en los términos solicitados por aplicación del artículo 14.1 c) de la Ley 19/2013, al suponer un perjuicio para las relaciones exteriores.”*

*“CUARTO. – Se afirma también en la demanda que es de aplicación también el límite previsto en el art. 14.1 k) de la Ley 19/2013: “La garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión”. En el momento en que se dicta la resolución la Exhumación todavía no se había producido y ha de tenerse en cuenta que la Abadía benedictina de la Santa Cruz del Valle de los Caídos, encargada de la administración de la Basílica y de la custodia de los restos mortales del anterior Jefe del Estado, se oponía a que fuera llevada a cabo, siendo dicha oposición la que determina que el Gobierno haya de dirigirse a la Santa Sede, cabeza de la Iglesia Católica, para que participe en el proceso de exhumación y traslado allanando el camino para su materialización.*

*Es por lo tanto innegable, a mi juicio, que el acceso a los documentos cruzados entre España y el Vaticano en el curso de la resolución de la cuestión planteada incidiría de modo cierto en su evolución y resultado y que, en el momento en que la resolución se dicta, ha de guardarse el secreto requerido para mantener la confidencialidad de las posiciones de las partes implicadas, asegurando así la libertad de sus posicionamientos y decisiones, sin que el hecho de que el Gobierno hubiere hecho pública determinada información determine la inaplicabilidad del límite, puesto que no existe constancia alguna de que dicha información no afectase a aquélla, tal y como postula el Gobierno y como parece ratificar el desarrollo*

*posterior del asunto, puesto que se produjo la exhumación y el traslado sin conflicto alguno entre las partes implicadas.”*

En el procedimiento R/0365/2019, seguido frente al Ministerio de Política Territorial y Función Pública, se solicitaban todos los informes relativos al traslado de los restos de Francisco Franco a la Catedral de La Almudena, dictándose resolución estimatoria basada en que *“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.”*

En el procedimiento R/0871/2019, seguido frente al Ministerio de Justicia, se solicitaba el Acta de la exhumación de Francisco Franco, dictándose resolución desestimatoria basada en que *“Como ha manifestado reiteradamente este Consejo de Transparencia, un verdadero procedimiento de acceso a la información debe contener los elementos suficientes que permitan fácilmente identificarlo, como puedan ser los sujetos que detentan ese derecho, el objeto del derecho, la forma de ejercitarlo, los plazos para atenderlo y las causas de no hacerlo, los recursos aplicables y cualquier otro que permita su utilización por los interesados, ya sean solicitantes o sujetos obligados.*

*Pues bien, analizada la Ley del Notariado de 28 de mayo de 1862 y el Decreto de 2 de junio de 1944, por el que se aprueba con carácter definitivo el Reglamento de la organización y régimen del Notariado y sus modificaciones posteriores, se advierte a nuestro juicio que contiene un procedimiento específico para obtener copias de las actas expedidas por los Notarios, en el presente caso el Notario Mayor del Reino, cuyo cargo recae en el Ministro de Justicia conforme a la Ley. En este sentido, hemos analizado que la normativa define cómo, por quien y en qué condiciones puede producirse el acceso a las copias de actas notariales levantadas en ejercicio de las funciones de Fedatario Público- unas condiciones que incluso limitan la potestad de los Tribunales para pedir este tipo de información- por lo que podemos concluir que, de acuerdo al criterio reproducido, nos encontramos ante una normativa*

*específica en materia de acceso. En consecuencia, entendemos que no cabe acoger los argumentos en los que se fundamenta la reclamación.....”*

Finalmente, en el procedimiento R/0006/2020, seguido frente al Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad, se solicitaba el contrato con la empresa de servicios funerarios para exhumación de Francisco Franco, y fue dictada resolución de archivo de actuaciones por desistimiento voluntario del reclamante, debido a que recibió la documentación solicitada durante la tramitación del procedimiento de reclamación.

5. Tras esta sumaria relación de expedientes tramitados relativos al asunto sobre el que versa el presente caso, en esta ocasión se solicita acceso a toda la documentación de la exhumación y traslado de los restos mortales de Francisco Franco en poder del Ministerio de Justicia.

A la vista de estos precedentes, este Consejo de Transparencia sigue manteniendo el criterio de que el indudable interés público de la información- y, por lo tanto, su conexión con la *ratio iuris* o finalidad de la LTAIBG expresada 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-* implica a nuestro juicio que no sean de aplicación los límites previstos en el art. 14.1 de la Ley.

Conviene citar, en este punto, los criterios mantenidos por los Tribunales de Justicia en cuanto a los límites contenidos en la LTAIBG:

- 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: *“(...) 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 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 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 nº 5 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 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 (...)"*.
- Finalmente, destaca la Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de octubre de 2017, dictada en procedimiento de casación, que razona 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." (...)*

*"En cuanto a la limitación del acceso a la información prevista en el artículo 14.1. h/ de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre (cuando el acceso a la información suponga un perjuicio para los intereses económicos y comerciales ), ya hemos señalado que las limitaciones contempladas en el artículo 14 de la Ley 19/2013, lo mismo que sucede con las causas de inadmisión de solicitudes de información que enumera el artículo 18, deben ser interpretadas de forma estricta y partiendo de la premisa de que el derecho de acceso a la información aparece configurado en nuestro ordenamiento con una formulación amplia, de manera que sólo son aceptables las limitaciones que resulten justificadas y proporcionadas. Claramente lo deja así señalado el artículo 14.2 de la Ley 19/2013 cuando dispone: << (...) 2. La aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso >>. Por tanto, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración -o, en este caso, de la Corporación RTVE-, pues hemos*

*visto que 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.”*

En el caso que nos ocupa, la Administración no invoca ningún límite y se aviene a entregar la información requerida, previa audiencia a terceros afectados. Igualmente, este Consejo de Transparencia no percibe que sean de aplicación los límites de la LTAIBG.

Así, en cuanto a las comunicaciones del Estado español con la Santa Sede, único procedimiento que se encuentra *sub iudice*, debe recordarse que fueron comunicaciones en poder del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad, no del reclamado Ministerio de Justicia, por lo que no forman parte del presente procedimiento de reclamación.

6. Finalmente, debemos recordar que el hecho de dar audiencia a terceros afectados no impide que se pueda entregar la información requerida, aunque esos terceros se pudieran oponer a esa entrega.

La LTAIBG prevé la apertura de un trámite de audiencia al interesado que pudiera verse afectados por el acceso a la información solicitada. Pero dicho trámite de audiencia debe atender a dos condicionantes:

1. Estos terceros deben estar debidamente identificados
2. El plazo para dictar resolución queda suspendido pero hasta que se hayan recibido las alegaciones o haya transcurrido el plazo para su presentación.

A nuestro juicio, estas dos circunstancias deben ser entendidas como necesarias para conjugar, por un lado, los derechos e intereses de terceros que pudieran verse perjudicados y, por otro, el derecho del solicitante a obtener una respuesta a su solicitud de información y a que dicha respuesta no quede vinculada a la audiencia a terceros potencialmente afectados (en el caso, por ejemplo, de que no estén debidamente identificados) o a la suspensión del plazo para resolver *sine die* (vinculando la resolución a obtener una respuesta expresa por parte de terceros a los que se haya contactado convirtiendo, por lo tanto, en preceptiva su respuesta para poder continuar el procedimiento). La LTAIBG es clara al respecto y prevé que el trámite de audiencia se dé por finalizado en el momento en que se hayan recibido las correspondientes respuestas al trámite de audiencia o bien que el plazo de presentación de alegaciones hubiera transcurrido. (...)

En este sentido, hay que tener en cuenta que *"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 46/2017, de 22 de junio de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº2 de Madrid, dictada en el PO 38/2016)*

*"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.(...) 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" (Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de octubre de 2017 dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017 ).*

Además de lo anterior, ha de indicarse que el Ministerio entiende que las actuaciones a practicar en orden a dar audiencia a terceros afectados no podrán estar terminadas antes del día 15 de octubre de 2020. No obstante, no se señalan las circunstancias por las que ha fijado dicha fecha que, a nuestro juicio, resulta excesiva.

Por lo tanto, y sin perjuicio de que se deban llevar a cabo las actuaciones necesarias- en concreto, el trámite de audiencia a terceros y, en su caso, la anonimización de la documentación a aportar- entendemos que la reclamación ha de ser estimada y que, por lo

tanto, la información ha de ponerse a disposición del reclamante en el plazo más breve posible.

### III. RESOLUCIÓN

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

**PRIMERO: ESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 1 de junio de 2020, contra el MINISTERIO DE JUSTICIA.

**SEGUNDO: INSTAR** al MINISTERIO DE JUSTICIA a que, una vez realizado el trámite de audiencia a terceros de acuerdo a lo previsto en el art. 19.3 de la LTAIBG así como las necesarias actuaciones de preparación de la información y no más tarde del 15 de octubre de 2020 remita al reclamante lo siguiente:

- *Toda la documentación obrante en el procedimiento de exhumación y traslado de los restos mortales de Francisco Franco Bahamonde, de acuerdo con lo previsto en el artículo 16.3 y en la disposición adicional sexta bis de la Ley 52/2007, iniciado de oficio por el Consejo de Ministros en su reunión del día 31 de agosto de 2018.*
- *Especialmente a los acuerdos del Consejo de Ministros.*

**TERCERO: INSTAR** al MINISTERIO DE JUSTICIA a que informe al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de las actuaciones practicadas así como que remita copia de la información/documentación enviada al reclamante.

De acuerdo con el [artículo 23, número 1<sup>10</sup>](#), 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<sup>11</sup>](#), 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

---

<sup>10</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

<sup>11</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>





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](#)<sup>12</sup>.

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

---

<sup>12</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>