



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)

Presidente

Fecha Firma: 18/05/2023

HASH: 03d08896a6e616b2b4042a2545895983

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 001-069188

N/REF: R-0553-2022 / 100-006999 [Expte. 157-2022]

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: MINISTERIO DE JUSTICIA

Información solicitada: Expediente de indulto

Sentido de la resolución: Estimatoria parcial

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, la reclamante solicitó el 25 de mayo de 2022 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](#)¹ (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

«Documentación, cualquiera que sea su formato, estudios informes emitidos por el Ministerio de Justicia, solicitados o recibidos o de cualquier otro tipo existente en el expediente elevado por el Ministerio de Justicia al Consejo de Ministros acreditativa de la necesidad, oportunidad o conveniencia de la concesión del indulto a [REDACTED], concedido mediante [REDACTED].»

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

La información se solicita debidamente anonimizada y excluyendo o eliminando todos los contenidos relativos a circunstancias personales, familiares y sociales que, en su caso, figuren en los documentos.»

2. El Ministerio de Justicia dictó resolución con fecha 8 de junio de 2022, en la que contestó a la solicitante en los siguientes términos:

«Analizada la solicitud, se indica que el indulto es un derecho de gracia regulado en la Ley de 18 de junio de 1870, por la que se establecen reglas para el ejercicio de la Gracia de Indulto, que corresponde a Su Majestad el Rey y cuya tramitación es competencia del Ministerio de Justicia. En este sentido, el Tribunal Supremo concibe el indulto particular como un “acto del Gobierno que se exterioriza por un Real Decreto acordado en Consejo de Ministros, firmado por el Rey, con el refrendo del Ministro de Justicia” (Sentencia de 20 de febrero de 2013).

El Tribunal Supremo, en su Sentencia del Pleno de 20 de noviembre de 2020, en su fundamento de derecho Sexto, analizando la configuración constitucional del indulto señala en su punto 5 que el indulto “no tiene, ni cuenta, con la naturaleza de acto administrativo”.

Dada la especial naturaleza del procedimiento ordenado a la concesión o denegación de indulto, no asimilable al procedimiento administrativo común, como se desprende de la Ley de 18 de junio de 1870, por la que se establecen las reglas para el ejercicio de la Gracia de Indulto, conforme a cuyas previsiones de los artículos 19 y siguientes, una vez presentada la solicitud de indulto, se remitirá al Tribunal sentenciador, sobre quien recae el peso de la relación con las partes del proceso penal, limitándose el papel de la Administración al cumplimiento de los trámites previstos y elevación a Consejo de Ministros para toma de decisión, hay que tener en cuenta que el expediente de indulto debe tratarse en su totalidad conforme a la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de datos Personales y Garantía de los derechos digitales y demás legislación vigente en la materia. Y así en los propios documentos judiciales del expediente de indulto se señala la prohibición de transmisión o comunicación pública por cualquier medio o procedimiento a partes no interesadas en el proceso judicial.

Así pues, en relación con el artículo 15 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, referido a la “Protección de Datos personales”, el expediente de indulto recoge por su propias características y, de acuerdo con lo establecido en la citada Ley de 18 de junio de 1870, por la que establecen las reglas para el ejercicio de la Gracia de Indulto, datos

personales del solicitante del indulto, que no tiene que ser la propia penada, de la penada, de las partes interesadas en la Causa, y de los firmantes de los documentos. Es tal la variedad de datos y circunstancias personales que no es posible anonimizar el expediente de indulto.

En consecuencia, no parece que deba ceder la protección de dichos datos personales frente al interés público de la divulgación del expediente de indulto solicitado.

Tampoco está justificada la petición realizada tanto por la materia que nos ocupa, un expediente de indulto, como por la naturaleza de un derecho de gracia.

Por todo lo expuesto, según lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, esta Subsecretaría de Justicia resuelve denegar la solicitud de acceso a la información pública.»

3. Mediante escrito registrado el 16 de junio de 2022, la solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24²](#) de la LTAIBG, reiterando su solicitud inicial y la aplicación en su caso del criterio recogido en la resolución R 774-2021 de este Consejo en los términos que a continuación se señalan:

«... La R 774/2021, en un supuesto similar, reconoce que, A todo ello hay que añadir que, el hecho de que los documentos o informaciones objeto de una solicitud de acceso contengan determinados datos de carácter personal, no ha de conducir, como regla, a denegar por entero el acceso a los mismos, pues, habida cuenta de que esta circunstancia se da en un elevado porcentaje de supuestos, de procederse siempre así, el derecho de acceso a la información pública quedaría reducido a un ámbito marginal. En tales casos, al igual que sucede en todos los supuestos de conflicto entre derechos, la decisión sobre el acceso a la información pública ha de adoptarse con arreglo al principio de proporcionalidad, que obliga a no sacrificar ninguno de los derechos concurrentes más allá de lo necesario para conferir eficacia al otro en el caso concreto. La propia LTAIBG incorpora directamente en su artículo 16 los postulados de este principio, al imponer la obligación de conceder el acceso parcial cuando la totalidad de la información no se vea afectada por alguno de los límites legales. Y, para los supuestos de colisión con el derecho a la protección de los datos personales, la LTAIBG habilita expresamente la aplicación del principio de proporcionalidad mediante la previsión de su artículo 15.4, según el cual: “no será de

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

aplicación lo establecido en los apartados anteriores si el acceso se efectúa previa disociación de los datos de carácter personal de modo que se impida la identificación de las personas afectadas”. Como consecuencia de ello, sólo cabría conceder prevalencia plena al derecho a la protección de datos personales y denegar el acceso a la información en su totalidad cuando el proceso de anonimización no sea técnicamente viable o cuando, con los medios disponibles, no se pueda llevar a cabo de una manera que proporcione suficientes garantías frente a los riesgos de reidentificación” “De este modo, no se sacrifica por entero el derecho de acceso a la información pública cuyo ejercicio en este caso entronca directamente con los fines de la transparencia proclamados por las Cortes Generales en el Preámbulo de la LTAIBG, habida cuenta de que se trata de una decisión gubernamental de gran relevancia política e institucional que ha suscitado un especial interés en la ciudadanía. Y, al mismo tiempo, con esta solución se preservan adecuadamente los derechos de los afectados y, en particular, su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal. Habida cuenta de que los datos relativos a las condenas e infracciones penales son manifiestamente públicos, el impacto en la esfera de los derechos de los afectados derivado de una eventual actualización del riesgo de reidentificación tras la publicación de la documentación solicitada con una correcta anonimización que incluya también la supresión de las circunstancias personales, familiares y sociales que en ella se recojan, es prácticamente nulo, pues los únicos datos personales que en tal caso se podrían vincular a las personas indirectamente identificadas serían, precisamente, los referidos a las infracciones y condenas que ya son de público conocimiento o de libre acceso... »

4. Con fecha 21 de junio de 2022 el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la reclamación al Ministerio de Justicia al objeto de que se formularan las alegaciones que se considerasen oportunas. El 4 de julio de 2022 se recibió respuesta con el siguiente contenido:
 - En primer lugar, se reitera lo argumentado en la resolución sobre la especial naturaleza del indulto como ejercicio de un derecho de gracia, su no asimilación al acto administrativo y la configuración legal como un procedimiento específico no asimilable al administrativo común. Estas circunstancias determinan, añade, que «*ni la propia persona penada tenga acceso al expediente de indulto relativo a ella pues no es aplicable al procedimiento de indulto en sus términos literales el artículo 53.1.a) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (artículo relativo a los derechos de los interesados en el procedimiento administrativo), ni el artículo 82 de la citada Ley 39/2015, de 1 de octubre, relativo al trámite de audiencia en los procedimientos administrativos (FJ*

Séptimo de la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de octubre de 2019», como tampoco lo tiene la víctima del delito. De todo ello deriva que no quepa dar al solicitante, que ni siquiera reúne la condición de interesado, el acceso al expediente solicitado.

- En segundo lugar, en relación con la naturaleza de información pública del expediente de indulto alegada por la recurrente, el Ministerio manifiesta lo siguiente:

«...La expresión “que obren en poder” del citado artículo 13 de la Ley 19/2013 no debe entenderse en este caso como que dichos documentos o contenidos por obrar físicamente en el expediente de indulto tienen automáticamente la condición de información pública, pues siendo necesario esta condición puramente física, es decir, siendo necesario que los documentos o contenidos obren físicamente en el expediente de indulto, tal condición no es suficiente para que los documentos o contenidos del expediente de indulto tengan la condición de información pública.

La expresión “que obren en poder” debe entenderse jurídicamente como la potestad o poder autónomo de disposición para dar a los contenidos o documentos que obren físicamente en el expediente de indulto finalidades distintas de aquella para las que dichos documentos o contenidos han sido remitidos a este Ministerio, contenidos o documentos que, en el caso del expediente de indulto han sido remitidos al Ministerio de Justicia por el órgano judicial sentenciador con la exclusiva finalidad de que el Ministerio pueda elevar el expediente de indulto a resolución del Consejo de Ministros.

Por ello el Ministerio de Justicia no puede dar acceso al expediente de indulto, pues el Tribunal sentenciador remitió a este ministerio dichos documentos o contenidos exclusivamente con la finalidad de que el expediente fuera resuelto por el Consejo de Ministros, tal y como establece la Ley de 1870.

Por otra parte, los documentos judiciales no tienen la naturaleza de información pública a la que se refiere el artículo 13 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, como por otra parte resulta que ni los órganos judiciales ni el Ministerio Fiscal están incluidos en el ámbito subjetivo de aplicación de la citada Ley en su artículo 2.»

- En tercer lugar, en relación con la necesidad de garantizar el derecho a la protección de datos, que ya se invocaba en la resolución objeto de recurso, y cuyo carácter impeditivo es discutido por la recurrente, el Ministerio alega:

«(...) Hay que tener en cuenta que el expediente de indulto debe tratarse en su totalidad conforme a la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de datos Personales, y Garantía de los derechos digitales y demás legislación vigente en la materia, y, por ello en los propios documentos judiciales del expediente de indulto se dispone expresamente la prohibición de transmisión o comunicación pública por cualquier medio o procedimiento a partes no interesadas en el proceso judicial.

En los documentos obrantes en el expediente de indulto constan numerosos datos personales de la indultada, en cumplimiento de los artículos 23 y siguientes de la Ley de 18 de junio de 1870, por la que establecen reglas para el ejercicio de la Gracia de Indulto.

Asimismo, constan datos personales de un menor. La protección de los datos personales de este menor trae causa de lo dispuesto por la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, por la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, y por los Convenios Internacionales sobre esta materia ratificados por España.

En este sentido en la Resolución CTBG 62/2022, precisamente, se señala que “la protección de los derechos de los menores prevalece sobre el interés general en acceder a la información”.

Y conviene recordar que, en el Real Decreto de concesión del indulto, publicado en el Boletín Oficial del Estado (en 17 de noviembre de 2021) se señala el “interés superior de los menores” en las circunstancias tenidas en cuenta por el Consejo de Ministros, por lo que también afecta, la limitación del acceso que la Ley 19/2013 citada señala en su art. 14.1K: “K) La garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión”.

- Continuando con la argumentación relativa a la protección de datos, el Ministerio añade lo siguiente:

«...Conviene señalar sobre esta cuestión que el Ministerio de Justicia nunca ha accedido al acceso a expedientes de indulto completos o de los documentos contenidos en ellos, salvo en el caso de los expedientes de los penados del “procés” debido a las razones contenidas en las resoluciones del CTBG relativas a la máxima publicidad de todas las informaciones sobre las personas condenadas y su difusión en los medios de comunicación que hubo en su momento por el tipo de delito cometido.

En efecto, fue tanta la presión mediática, que ya durante la tramitación del expediente, los propios órganos emisores de documentos divulgaron el contenido de sus informes.

Así pues, cuando los expedientes de indultos se recibieron en el Ministerio, ya los medios de comunicación los habían difundido.

Por otra parte, de acuerdo con el artículo 11 de la citada Ley de 18 de junio de 1870, las razones para la concesión de un indulto son de “justicia, equidad o utilidad pública”, y los indultos concedidos a los penados del “procés” fueron por “utilidad pública” dado el tipo de delito.

Así pues, además de ser ya conocidos y accesibles en distintas páginas web de medios de comunicación los informes de los expedientes, este Ministerio entendió que procedía acceder a las peticiones de información sobre esos nueve expedientes sobre los que ya se habían considerado razones de utilidad pública, razones motivadas en los expedientes con documentación a su vez publicada.

Dadas las características de un expediente de indulto, un anonimización parcial no garantiza suficientemente el derecho a la protección de datos personales de los implicados, de ahí que la anonimización de los escasos documentos no publicados por los medios de comunicación mientras se tramitaban los expedientes del “procés” tuviera que ser muy exhaustiva cuando no prácticamente completa habida cuenta de los datos sobre circunstancias personales contenidos en ellos

Por otra parte, entiende este Ministerio que la aplicación al expediente de indulto de los criterios de restricción de acceso a las sentencias establecidos por el artículo 266 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de Julio, del Poder Judicial, no garantiza la protección de los datos personales de la persona indultada porque el texto de una sentencia no es equivalente al texto de la pluralidad de documentos obrantes en un expediente de indulto, ello con independencia de que lo que se publica es el texto de la resolución judicial que pone fin a un procedimiento, pero no se publica el expediente judicial completo del correspondiente procedimiento en el que se ha dictado la sentencia. »

- Por último, alude a los controles del ejercicio del derecho de gracia en los siguientes términos:

«...cabe señalar que cabe dos tipos de control del indulto: el control jurisdiccional, que se realiza en el ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa, y el control parlamentario mediante los instrumentos del control parlamentario (interpelaciones, mociones y preguntas) y también mediante las comparecencias en las Comisiones del Congreso y del Senado de la persona titular del Ministerio de Justicia y de los altos cargos de este Departamento.

De acuerdo con la Disposición Adicional de la Ley de 18 de junio de 1870, de reglas para el ejercicio de la gracia de indulto, que fue introducida por la Disposición Final Primera de la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, el Gobierno remitirá al

Congreso de los Diputados con carácter semestral un informe sobre la concesión y denegación de indultos. Del mismo modo se prevé que, para la presentación de los datos contenidos en el mencionado informe y previa revisión del mismo, un alto cargo del Ministerio de Justicia solicitará su comparecencia ante la Comisión de Justicia del Congreso de los Diputados.

Estos Informes semestrales están publicados en la siguiente página web del Ministerio de Justicia: <https://www.mjusticia.gob.es/es/areastematicas/derechos-de-gracia/indultos>

Y procede señalar que el control parlamentario al Gobierno no determina que la información sobre los indultos concedidos o denegados tenga que facilitarse sin la adecuada protección de los datos personales de las personas afectadas por cada expediente de indulto, pues, incluso en el caso de la citada información al Parlamento, ésta se facilita sin ningún dato personal.

5. El 6 de julio de 2022, se concedió audiencia a la reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes. El 20 de julio de 2022, se recibió un escrito con el siguiente contenido:

«En sede de alegaciones el Ministerio de Justicia procede a denegar la información solicitada en base a una argumentación diferente de la resolución denegatoria y en definitiva lo que se plantea no es si la información que se solicita es pública o no, en general, sino si en determinados casos puede ser pública, como en el caso del “procés” y en otros no.

En definitiva, viene a argumentar que en aquellos supuestos en que es notoria la publicidad sí se puede considerar el expediente como información pública, pero en otros que no goza de dicha popularidad, los expedientes no son públicos.»

Manifiesta su desacuerdo con la argumentación del Ministerio que hace depender la concesión del acceso a un expediente del grado de publicidad o interés que tenga entre la opinión pública, o de si los propios órganos de las administraciones participantes en el procedimiento le dan publicidad o no a las resoluciones, y señala que su petición va dirigida, única y exclusivamente, a los documentos públicos elaborados o en poder del Ministerio, fundamentalmente el informe realizado por este para justificar el motivo del indulto, sin que sea objeto de su interés ningún dato o circunstancias personal o familiar de la indultada o de los menores, que expresamente estaban excluidos de la petición en la solicitud inicial. Termina alegando la similitud y equiparación del presente caso con otros supuestos, en los que dándose la circunstancia de especial interés que concurre en el presente, se concedió el acceso.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG³](#) y en el [artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno⁴](#), el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG⁵](#), se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12⁶](#) el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone en el artículo 13, «*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*».

De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de “*formato o soporte*”. Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza “*pública*” de las informaciones: (a) que se encuentren “*en poder*” de alguno de los sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas “*en el ejercicio de sus funciones*”.

Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso a los documentos del expediente de un indulto concedido por el Gobierno.

El Ministerio de Justicia dictó resolución denegando el acceso con apoyo en los siguientes argumentos: (i) la naturaleza de derecho de gracia del indulto y la doctrina del Tribunal Supremo acerca de que no tiene la consideración de acto administrativo y el procedimiento de concesión o denegación no es asimilable al procedimiento

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

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

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

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

administrativo común; (ii) que el expediente de indulto se ha tratar de conformidad con la LO 3/2018 de Protección de Datos Personales y demás legislación vigente en la materia y contiene tal variedad de datos y circunstancias personales que no es posible anonimizarlo.

En trámite de alegaciones, reitera y desarrolla los argumentos anteriores, añadiendo los siguientes: (iii) que de la especial naturaleza del procedimiento de indulto se deriva que ni la propia penada ni tampoco la víctima tengan derecho de acceso al expediente, citando la STS de 10 octubre 2019; (iv) que los documentos o contenidos del expediente de indulto no tienen la naturaleza de información pública porque la expresión “*obren en poder*” del artículo 13 LTAIBG no ha de entenderse en el sentido de que obren físicamente sino como “potestad o poder autónomo” para dar finalidades distintas de aquellas para las que han sido remitidos al Ministerio, y los documentos concernidos lo han sido por el órgano sentenciador con la exclusiva finalidad de ser trasladados al Consejo de Ministros para la resolución del expediente; (v) que el Ministerio nunca ha concedido el acceso a expedientes de indulto, con la única salvedad de los relativos a los penados del “*procés*”, debido a las razones contenidas en las resoluciones del CTBG relativas a la máxima publicidad que los contenidos de los informes ya habían tenido en los medios de comunicación y al hecho de que estos indultos eran los únicos concedidos por razones de “utilidad pública”, si bien se procedió a una “*anonimización muy exhaustiva, cuando no completa*”; (vi) finalmente se alude a la existencia de un control parlamentario del ejercicio del derecho de gracia por el Gobierno, subrayando que la información se facilita sin ningún dato personal.

4. Pues bien, en relación con el primero de los argumentos aducidos –que apela a la especial naturaleza del indulto y del procedimiento de concesión-, se ha de recordar que, como este Consejo ha declarado en múltiples ocasiones, el hecho de que la información solicitada no forme parte de un expediente administrativo no es óbice para que sobre ella se pueda ejercer el derecho de acceso regulado en la LTAIBG, pues de la determinación de su ámbito material en el artículo 13 se desprende claramente que su alcance no se limita a la información de carácter administrativo, sino que abarca cualquier tipo de información (*contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte*) de la que dispongan los sujetos obligados con la única condición de que la hayan elaborado u obtenido en el ejercicio de sus funciones.

Y esta misma configuración legal del contenido y alcance del derecho lleva a rechazar una interpretación como la defendida por el Ministerio en el trámite de alegaciones que pretende excluir de su ámbito material aquellas informaciones que hayan sido

recibidas con una finalidad específica, interpretación que no solo no encuentra amparo alguno en el texto legal sino que resulta abiertamente contraria al mismo, dado que define como *información pública* todos los documentos o contenidos que obren en poder de un sujeto obligado y *hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*, sin establecer limitación alguna en atención a las concretas funciones para las que han sido adquiridos; limitación, la pretendida, que, por otra parte, conduciría al resultado absurdo de vaciar de contenido el derecho pues, por definición, la totalidad de las informaciones públicas han sido elaboradas o adquiridas primariamente con la finalidad de ejercer una función determinada atribuida al correspondiente órgano, organismo o entidad, y no para atender solicitudes de acceso.

5. Sentado lo anterior, es necesario referirse a continuación a la fundamentación de las Resoluciones 640/2021, 666/2021, 694/2021, 706/2021 y 774/2021 de este Consejo en las que se reconoció el acceso parcial a los expedientes de los indultos concedidos a varias personas condenadas por el Tribunal Supremo en la sentencia 459/2019, recaída en la causa especial 20907/2017, y que la reclamante invoca como precedentes para sustentar su pretensión de acceso.

A este respecto, se ha de comenzar destacando que, como en las propias resoluciones se subraya, las conclusiones a las que en ellas se llega se alcanzan en atención a las “singulares circunstancias” concurrentes en los casos examinados, por lo que las mismas no son directamente extrapolables a otros supuestos que presenten características diferentes. En aquella ocasión, se tuvo en cuenta que se trataba de indultos concedidos por razones de “utilidad pública” a personas que desempeñaron destacadas actividades políticas e institucionales y habían sido condenadas por delitos contra el orden público y contra la Administración, circunstancias que incrementaban notablemente el interés público en conocer los motivos y los fines perseguidos con el ejercicio del derecho de gracia. Junto a ello, se confirió especial relevancia al hecho excepcional de que una parte esencial del contenido de los expedientes de indulto era de conocimiento público, al haberse publicado íntegramente el informe del Tribunal sentenciador en su página web institucional.

Ninguna de estas particularidades se da en el presente caso en el que el indulto se concedió por motivos de “equidad y justicia” a una persona sin responsabilidades institucionales y que fue condenada por un delito contra las relaciones familiares, sin que ninguno de los documentos del expediente haya sido previamente publicado, por lo que las precitadas resoluciones no reúnen la condición de verdaderos precedentes y sus fundamentos no son directamente aplicables al supuesto que da origen a esta reclamación.

6. Como acertadamente advierte el Ministerio, los documentos que integran el expediente de indulto contienen un gran número de informaciones “sobre personas físicas identificadas o identificables” que, por tanto, tienen la naturaleza de *datos de carácter personal* con arreglo a lo dispuesto en el artículo 4.1 del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016 – Reglamento General de Protección de Datos (RGPD), lo que determina que su tratamiento ha de regirse por lo establecido en el propio RGPD y en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de datos Personales y garantía de los derechos digitales (LOPDGDD).

Ahora bien, como en otras ocasiones se ha señalado, el hecho de que los documentos o informaciones objeto de una solicitud de acceso contengan determinados datos de carácter personal, no ha de conducir, como regla, a denegar por entero el acceso a los mismos; pues, habida cuenta de que esta circunstancia se da en un elevado porcentaje de supuestos, de procederse siempre así, el derecho de acceso a la información pública quedaría reducido a un ámbito marginal. En tales casos, al igual que sucede en todos los supuestos de conflicto entre derechos, la decisión sobre el acceso a la información pública ha de adoptarse con arreglo al principio de proporcionalidad, que obliga a no sacrificar ninguno de los derechos concurrentes más allá de lo necesario para conferir eficacia al otro en el caso concreto. La propia LTAIBG incorpora directamente en su artículo 16 los postulados de este principio, al imponer la obligación de conceder el acceso parcial cuando la totalidad de la información no se vea afectada por alguno de los límites legales. Y, para los supuestos de colisión con el derecho a la protección de los datos personales, la LTAIBG habilita expresamente la aplicación del principio de proporcionalidad mediante la previsión de su artículo 15.4, según el cual: *“no será de aplicación lo establecido en los apartados anteriores si el acceso se efectúa previa disociación de los datos de carácter personal de modo que se impida la identificación de las personas afectadas”*.

Procede por tanto valorar si en el presente caso, atendiendo al interés público en conocer el contenido de los expedientes solicitados, resulta proporcionado exigir que se proceda a la anonimización de todos los documentos que integran el expediente de indulto, disociando y eliminando en ellos todas las informaciones de carácter persona, de modo que no se revele ningún dato adicional sobre las personas afectadas a los que ya son de público conocimiento.

En contra de lo manifestado por el Ministerio acerca de la imposibilidad de anonimizar los expedientes (afirmación que, en cierto modo, viene luego a desmentir en sus alegaciones al argumentar que en los precedentes invocados se llevó a cabo una

'anonimización que fue prácticamente total o completa'), se ha de indicar que las actuales técnicas de anonimización, si se aplican con la debida diligencia, proporcionan sólidas garantías frente a los riesgos de reidentificación.

Cuestión distinta a la de la pretendida imposibilidad de anonimizar es si la información resultante tras el proceso de anonimización tiene un valor suficiente desde el punto de vista del interés público en fiscalizar cómo se toman las decisiones sobre el ejercicio del derecho de gracia como para sustentar la proporcionalidad de imponer a la administración las ciertamente complejas labores necesarias para lograr la anonimización de todos los documentos que integran el expediente de indulto. Y en este juicio de proporcionalidad se habrá de tener en cuenta, además, si existen otras alternativas menos gravosas que permitan satisfacer igualmente el mencionado interés público.

En el caso que nos ocupa, a diferencia de lo que sucedía en los supuestos que dieron lugar a las resoluciones invocadas como precedentes, no se ha divulgado previamente ni el informe del Tribunal sentenciador ni ningún otro documento relevante del expediente, por lo que la eventual tarea de anonimización debería proyectarse sobre la totalidad de los documentos que lo integran. Para hacerse un idea cabal del alcance de dicha labor baste recordar cuál ha de ser según el artículo 25 de la Ley de 18 de junio de 1870 estableciendo reglas para el ejercicio de la gracia de indulto (LI) el contenido del informe del Tribunal sentenciador: *«El Tribunal sentenciador hará constar en su informe, siendo posible, la edad, estado y profesión del penado, su fortuna si fuere conocida, sus méritos y antecedentes, si el penado fue con anterioridad procesado y condenado por otro delito, y si cumplió la pena impuesta o fue de ella indultado, por qué causa y en qué forma, las circunstancias agravantes o atenuantes que hubiesen concurrido en la ejecución del delito, el tiempo de prisión preventiva que hubiese sufrido durante la causa, la parte de la condena que hubiere cumplido, su conducta posterior a la ejecutoria, y especialmente las pruebas o indicios de su arrepentimiento que se hubiesen observado, si hay o no parte ofendida, y si el indulto perjudica derecho de tercero, y cualesquiera otros datos que puedan servir para el mejor esclarecimiento de los hechos, concluyendo por consignar su dictamen sobre la justicia o conveniencia y forma de la concesión de la gracia.»*

Habida cuenta de que este caso la anonimización habría de abarcar no sólo el informe del Tribunal sentenciador sino todos los documentos que integran el expediente, la complejidad de la tarea y el considerable consumo de recursos públicos que demandaría generan serias dudas sobre la proporcionalidad de la medida para alcanzar los fines pretendidos, máxime si se repara en que la información resultante

después de aplicar los procesos de anonimización no diferiría en lo esencial de la que, como a continuación se expondrá, puede facilitarse mediante una operación mucho más sencilla de extracción de determinados contenidos de los documentos.

7. En efecto, partiendo de que la finalidad principal de la LTAIBG, según se proclama en su Preámbulo, es someter al escrutinio de la ciudadanía la acción de los responsables públicos, en el conjunto de documentos que integran los expedientes de indulto cabe identificar dos bloques de contenidos de especial relevancia para conocer bajo qué criterios actúa el Gobierno en el ejercicio de la prerrogativa de gracia que son perfectamente segregables a efectos de conceder el acceso a los mismos sin requerir un esfuerzo desproporcionado: (i) las razones que condujeron a la concesión del indulto, de una parte, y (ii) el sentido de los informes emitidos por el Ministerio Fiscal y por el Tribunal sentenciador, de otra.

En lo que respecta al primero, a las razones que condujeron a la concesión del indulto, es pertinente recordar que el Tribunal Supremo ha establecido una precisa doctrina sobre el contenido necesario de los expedientes de indulto con motivo de la determinación del alcance de las potestades de control jurisdiccional de las decisiones gubernamentales sobre el derecho de gracia. Los pronunciamientos de referencia están contenidos en la Sentencia del Pleno de 20 de noviembre de 2013 (ECLI:ES:TS:2013:5997) y han sido reproducidos en muchas posteriores, entre ellas, la STS de 18 de julio de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:3038).

En lo que aquí importa, el TS reconoce que la configuración del indulto como acto discrecional determina que *«no tiene ni cuenta con la naturaleza de acto administrativo»* y, en consecuencia, no le resultan de aplicación *«los requisitos que para los auténticos actos administrativos establece la Ley 30/1992, y entre ellos, y fundamentalmente, el de la motivación, que no es exigible en las decisiones que sobre el ejercicio del derecho de gracia se adopten por el Gobierno»*. No obstante, entiende que *«puede controlarse el ejercicio del derecho de gracia desde la perspectiva de la interdicción de la arbitrariedad de los Poderes Públicos»*. En este sentido, considera que, *«[c]omo no es un acto administrativo, no puede exigirse al Acuerdo de concesión o denegación del mismo una motivación en el sentido técnico que requiere la LRJPA --hoy de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas-- , pero no es menos cierto que por la misma Ley de Indulto se exige que del Acuerdo de indulto se desprendan las "razones de justicia, equidad o utilidad pública" a las que, de forma expresa, se refiere su artículo 11»*. Más adelante, tras recordar que el artículo 9.3 de la Constitución proscribía la arbitrariedad con carácter general para todos los poderes públicos, subraya que *«la actuación arbitraria es la contraria a la justicia, a la*

razón o a las leyes, y que obedece a la exclusiva voluntad del agente público. Lo que en dicho precepto constitucional se prohíbe es la falta de sustento o fundamento jurídico objetivo de una conducta administrativa, y, por consiguiente, la infracción del orden material de los principios y valores propios del Estado de Derecho. Y tal exigencia también ha de reclamarse cuando del derecho de gracia se trata, aunque en el marco de la mayor discrecionalidad de que la misma está investida.» Y concluye su razonamiento con la siguiente afirmación de especial relevancia para la cuestión que aquí se aborda: «[s]i el legislador ha establecido la obligación de seguir un procedimiento para la concesión o denegación de los indultos, que ha de materializarse y documentarse en un expediente administrativo, y si el mismo legislador exige "que consten siempre las razones que le movieron a ejercer la prerrogativa constitucional", obvio es que el legislador ha pretendido que de esa "tramitación documentada" se desprendan las tan citadas "razones de justicia, equidad o utilidad pública", legalmente exigibles, pues, de otra forma, la absoluta inutilidad del expediente de indulto resultaría clamorosa.»

Pues bien, a juicio de este Consejo no existe impedimento legal alguno para conceder el derecho de acceso a la parte del expediente de indulto en la que consten las razones legalmente exigibles que movieron a ejercer la prerrogativa constitucional; en el presente caso, la especificación de las "razones de justicia y equidad" por las que se ha concedido el indulto. La única cautela a adoptar a estos efectos es la de que, si en su enunciado se hace referencia a concretas circunstancias personales, familiares o sociales de la persona indultada, deberán suprimirse del texto facilitado para preservar sus derechos constitucionales.

A la misma conclusión se ha de llegar en relación con el segundo bloque de contenidos de los expedientes de indulto al que se ha hecho referencia: el pronunciamiento a favor o en contra de la concesión del indulto emitido por el Ministerio Fiscal en su informe y el «*dictamen sobre la justicia o conveniencia y forma de la concesión de la gracia*» que el Tribunal sentenciador ha de consignar en su informe con arreglo a lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley de Indulto antes reproducido. A diferencia de lo que sucede con el resto de sus contenidos, si se adopta la cautela básica de eliminar - en caso de existir- las referencias a circunstancias personales, familiares o sociales de la persona indultada, el acceso a la parte de los informes en la que el Ministerio Fiscal y el órgano judicial manifiestan su posición favorable o contraria a la concesión del indulto y las razones en las que se sustentan no se ve afectado por la aplicación de ningún límite legal, por lo que no existe impedimento para su reconocimiento.

8. Como tantas veces se ha destacado, el derecho de acceso a la información pública está reconocido y regulado en nuestra Constitución y en la LTAIBG en términos muy amplios, tanto en la determinación de su ámbito subjetivo como en la definición del ámbito objetivo, por lo que cualquier restricción de su eficacia ha de partir de una interpretación estricta, cuando no restrictiva, de los límites y deberá justificar de manera expresa la proporcionalidad de su aplicación. Así lo viene exigiendo el Tribunal Supremo de manera constante en sus pronunciamientos desde la Sentencia núm. 1.547/2017 de la Sala de lo Contencioso-administrativo de 16 de octubre de 2017 (ECLI:TS:2017:3050), en la que también dejó sentado que *«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»* y que no cabe *«aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información»*.

Esta exigencia de proporcionalidad en la aplicación de los límites obliga a que, antes de acordar una denegación total del acceso a la información solicitada se deba valorar la posibilidad de conceder el acceso parcial a la misma, pues toda limitación en el reconocimiento de un derecho ha de ceñirse a lo estrictamente necesario para preservar el otro derecho o bien jurídico afectado, buscando un equilibrio que permita conceder el máximo grado de eficacia a todos los derechos e intereses en conflicto. De ahí que, como ha declarado el Tribunal Supremo, el *“juicio de proporcionalidad requerido por el artículo 14.2 LTAIBG también es exigible en la aplicación del artículo 16 de la LTAIBG, que prevé como se ha indicado la posibilidad de un acceso parcial a la información, en los casos en los que la aplicación de alguno de los límites del artículo 14 LTAIBG no afecte a la totalidad de la información solicitada.”* (STS de 21 de enero de 2021 -ECLI:ES:TS:2021:574).

Es indiscutible que el acceso a los contenidos de un expediente de extradición afecta de manera muy directa a varios derechos de la persona penada garantizados en la Constitución y en las leyes, en particular a sus derechos a la protección de los datos de carácter personal y a la intimidad personal y familiar, pero, eventualmente, también a otros, como pueden ser la libertad ideológica, religiosa y de culto, o el derecho al honor. En el presente caso hay que añadir, además, la afectación a los derechos de menores a los que se ha de conferir especial protección.

De otra parte, es claro que el acceso a determinados contenidos de los expedientes de indulto reviste un considerable interés público en la medida en que permite a la ciudadanía conocer los criterios con los que se adoptan las decisiones de aplicación de una prerrogativa prevista en la Constitución, pero que tiene una naturaleza claramente

excepcional en un Estado de Derecho. En este sentido, conviene recordar que, como ha manifestado el Tribunal Supremo, «se trata de una prerrogativa individual y excepcional... con "el carácter de extraordinaria (que) proviene de que por una parte es un residuo histórico del poder absoluto del Soberano y por otra que supone la excepción al principio de cumplimiento de las sentencias judiciales proclamada por el artículo 118 de la Constitución ... es una potestad extraordinaria de intervención de un poder estatal, el Ejecutivo, en el ámbito de competencia de otro, el Judicial, de manera que, una vez constitucionalmente admitida la prerrogativa por la razón indicada, su uso ha de estar rodeado de cautelas y límites, con objeto de procurar la menor perturbación posible para el orden jurídico, marcando así una diferencia sustancial entre la prerrogativa de gracia aceptada en el Estado constitucional con la indulgentia principis propia de la Roma imperial o de las Monarquías absolutas, cuyo ejercicio y extensión no respondía a más voluntad que la de su titular». (STS de 18 de julio de 2022 -ECLI:ES:TS:2022:3038, retomando pasajes de la STS de 20 de noviembre de 2013 -ECLI:ES:TS:2013:5997).

Y el derecho de acceso a la información pública reconocido en el artículo 105 de la Constitución y desarrollado en la LTAIBG tiene como objeto principal posibilitar que la ciudadanía conozca bajo qué criterios actúan las instituciones y cómo se toman las decisiones por los responsables públicos con el fin último de someter a escrutinio su acción. Con ello se incorpora a nuestro sistema una institución de control democrático que tiene perfiles propios y viene a complementar los tradicionales controles judiciales y parlamentarios.

Teniendo en cuenta todo lo expuesto, este Consejo considera que con el reconocimiento del acceso parcial al expediente de indulto en los términos expuestos en el fundamento anterior se da cumplimiento a las exigencias del principio de proporcionalidad, estableciendo una concordancia práctica entre los derechos e intereses en conflicto: se confiere el máximo alcance posible al derecho de acceso a la información pública, y, a la vez, se preservan los derechos fundamentales de los afectados.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR parcialmente la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución del MINISTERIO DE JUSTICIA.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DE JUSTICIA a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita a la reclamante la siguiente información:

- Las razones de equidad y justicia por las que se ha concedido el indulto, suprimiendo, en su caso, la mención de concretas circunstancias personales, familiares o sociales de la persona indultada.
- Los pronunciamientos contenidos en los informes del Ministerio Fiscal y del Tribunal sentenciador que expresen sus respectivas posiciones sobre sobre la concesión del indulto y las razones en las que se sustentan, suprimiendo, en su caso, la mención de concretas circunstancias personales, familiares o sociales de la persona indultada.

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DE JUSTICIA a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada a la reclamante.

De acuerdo con el [artículo 23.1⁷](#), 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 octubre⁸](#), 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, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el [apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa⁹](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

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

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta>