



Consejo de  
Transparencia y  
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)  
Presidente  
Fecha Firma: 22/12/2022  
HASH: 030c886ab676b2b4042a2545895983

# Resolución

S/REF: 001-069181

N/REF: R/0520/2022; 100-006959 [Expte. 246-2022]

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Justicia

Información solicitada: Razones en las que se fundamenta un indulto parcial

Sentido de la resolución: Estimatoria

## I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 25 de mayo de 2022 la 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), información sobre «*las razones en las que se fundamenta el indulto parcial concedido a [REDACTED]*».

2. Mediante resolución de fecha 8 de junio de 2022, el MINISTERIO DE JUSTICIA contestó a la solicitante lo siguiente:

*«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,*

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

*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.*

*Finalmente, hay que señalar que, conforme a lo establecido en el artículo 30 de la referida Ley de 18 de junio de 1870, el Real Decreto de concesión de indulto a [REDACTED] fue publicado en el Boletín Oficial del Estado de 25 de mayo de 2022, señalándose que “concurren razones de justicia y equidad”.*

*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 8 de junio de 2022, la solicitante interpuso una reclamación, en aplicación del [artículo 24<sup>2</sup>](#) LTAIBG, ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) con el siguiente contenido resumido:

*«(...) Existen resoluciones anteriores del Consejo de Transparencia (indultos a los dirigentes catalanes por el referéndum del 1 de octubre de 2017) en las que se insta al Gobierno a facilitar dicha información.»*

4. Con fecha 8 de junio de 2022, 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. El 29 de junio de 2022 se recibió escrito, con el siguiente contenido:

*«1. A este respecto conviene recordar que la concesión o denegación del indulto es ejercicio de un derecho de gracia. 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” (FJ Noveno de la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 20 de febrero de 2013).*

*2. El procedimiento ordenado a la concesión o denegación de indulto no es 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.*

*3. Se pone así de manifiesto que el procedimiento de indulto de la Ley de 1870 es un procedimiento en el que no existe la contradicción que caracteriza al procedimiento administrativo, como ha señalado en su FJ Octavo la Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo de 10 de octubre de 2019.*

*4. A ello hay que unir que cuando el Gobierno ejerce el derecho de gracia actúa como órgano constitucional (arts. 97 a 107 C.E.), lo que determina que su decisión de*

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

conceder o de denegar un indulto no tenga la naturaleza de un acto administrativo pues tal decisión no se adopta por el Gobierno en el ejercicio de una potestad administrativa.

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de diciembre de 2002 (FJ Tercero de la Sentencia de la Sala Contencioso Administrativo) declara que el indulto no es un acto administrativo, stricto sensu, ni un acto cuasi reglado pues el ejercicio del derecho de gracia constituye una facultad potestativa no susceptible de ser combatida ante la jurisdicción contencioso-administrativa, salvo cuando se incumplan los trámites establecidos para su adopción.

5. Por lo expuesto sobre la naturaleza jurídica del procedimiento de indulto determina 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 relativo al trámite de audiencia en los procedimientos administrativos (FJ Séptimo de la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de octubre de 2019).

Tampoco la víctima del delito tiene acceso al procedimiento, y, por tanto, al expediente de indulto (Sentencia del TSJM de 26 de enero de 2022).

Se da la circunstancia que, en relación con el expediente de indulto reclamado, la propia penada solicitó copia del Informe del Tribunal sentenciador y este ministerio no pudo acceder a su petición por las razones ya dichas. Y fue el propio Tribunal sentenciador quien entregó copia del Informe de ese órgano judicial a la penada y a la acusación particular.

6. Así pues, por todo lo expuesto se pone de manifiesto que, si la propia persona penada no tiene acceso a su expediente de indulto, menos aún puede tenerlo quien ni siquiera reúne la condición de interesado como es el caso de la reclamante, de lo que resulta, que la naturaleza jurídica del indulto determina que no quepa concederle el acceso al expediente de indulto.

7. Por otra parte, 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 cuando se está tramitando en el órgano judicial 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.

8. En este sentido, en los documentos obrantes en el expediente de indulto constan numerosos datos personales en cumplimiento de los artículos 23 y siguientes de la Ley de 18 de junio de 1870, que han de ser protegidos, tanto de la persona penada, y también en este caso, datos de un menor, cuya protección 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.

9. A todo lo expuesto, cabe añadir que 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. Es decir, 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.

10. Dicho todo lo anterior, conviene señalar sobre esta cuestión que el Ministerio de Justicia nunca ha accedido al acceso a expedientes de indulto, salvo en una ocasión, que fue 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.

11. 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 habían informado detalladamente sobre la mayor parte de los contenidos de dichos expedientes.

12. Por tanto, siendo ya conocidos los informes de los expedientes y habiendo sido estos indultos los únicos concedidos por razones de “utilidad pública”, cuando por lo general son razones “de equidad o de justicia” las que motivan los indultos de acuerdo al artículo 11 de la citada Ley de 18 de junio de 1870, este Ministerio de Justicia entendió que procedía acceder a las peticiones de información, pero con un límite, pues se estableció una anonimización muy exhaustiva, cuando no completa, de los documentos integrantes de los expedientes de indulto que no se habían publicado en los medios de comunicación social.

13. 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.

14. En definitiva, dadas las características de un expediente de indulto, una anonimización parcial no garantiza suficientemente el derecho a la protección de datos personales de los implicados (incluso de personas distintas de los indultados como pudieran ser los funcionarios de los centros penitenciarios que informaron sobre su conducta en prisión), 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 prácticamente completa habida cuenta de los datos sobre circunstancias personales contenidos en ellos.

En consecuencia, esta Subsecretaría de Justicia se ratifica en la resolución notificada y solicita a ese Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que sea desestimada la reclamación presentada por el interesado.»

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2 c\) LTAIBG<sup>3</sup>](#) 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 Gobierno<sup>4</sup>](#), el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG<sup>5</sup>](#) se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12<sup>6</sup>](#) 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

<sup>3</sup> <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38>

<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&p=20181206&tn=1#a24>

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



*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 por la ley, 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 de acceso a la información relativa a las razones en las que se fundamenta un indulto parcial, formulada en los términos que se recogen en los antecedentes de hecho.

El Ministerio requerido dictó resolución denegando el acceso con apoyo en los siguientes argumentos: (i) la doctrina del Tribunal supremo acerca de la especial naturaleza del procedimiento y la no caracterización de la concesión de un indulto como acto administrativo; (ii) que el expediente de indulto contiene datos personales de diversos intervinientes que han de tratarse de conformidad con la LO 3/2018 y demás legislación vigente en la materia, siendo imposible su anonimización. Posteriormente, en el trámite de alegaciones, reitera estos argumentos con mayor desarrollo y añade otras dos consideraciones: (iii) que, al no tener el procedimiento de indulto la naturaleza de procedimiento administrativo, no son aplicables al mismo las disposiciones que reconocen el derecho de acceso de los interesados ni las relativas al trámite de audiencia, por lo que si la propia persona penada no tiene derecho de acceso a su expediente menos aún puede tenerlo quien no reúne la condición de interesado; y (iv) que el Ministerio de Justicia no ha concedido nunca el acceso a expedientes de indulto con la única excepción de los relativos a los *penados del “proceso”* atendiendo a las razones contenidas en las resoluciones del CTBG relativas a la máxima publicidad que los informes habían tenido en los medios de comunicación y a la circunstancia de que dichos indultos fueron los únicos concedidos por razones de “*utilidad pública*”, mientras que por lo general están motivados en razones “*de equidad o de justicia*”.

4. En relación con los argumentos expuestos procede en primer término recordar que, como este Consejo ha declarado en múltiples ocasiones, el hecho de que la

información solicitada no corresponda a un procedimiento administrativo o no forme parte de un expediente de esa naturaleza no es razón suficiente para denegar el acceso a la misma. De la regulación del derecho de acceso a la información pública contenida en los artículos 12 y 13 de la LTAIBG se deriva con claridad que su alcance no se circunscribe a la “información administrativa” o a la información que esté incorporada a un expediente administrativo. El propio enunciado del artículo 13, arriba reproducido, no deja lugar a dudas acerca de que la noción de *información pública* con la que se determina el objeto del derecho de acceso no incluye sólo la referida a procedimientos administrativos ni se limita a la incorporada a los expedientes, sino que abarca cualquier tipo de información de la que dispongan los sujetos obligados, con la única condición de que la hubiesen elaborado ellos mismos o adquirido en el ejercicio de sus funciones.

5. En otro orden de cosas, es también pertinente recordar aquí los términos en los que este Consejo se ha pronunciado a favor del acceso parcial a documentos o informaciones integrantes de expedientes de indulto en los casos a los que se hace referencia por la reclamante. En concreto, se trata de varias resoluciones emanadas en el mes de marzo de 2021 (RR 640/2021, 666/2021, 694/2021, 706/2021 y 774/2021), referidas a los indultos concedidos a las personas condenadas por el Tribunal Supremo en la Sentencia 459/2019 recaída en la causa especial núm. 20907/2017. En todas ellas, el reconocimiento del derecho de acceso se basó en las excepcionales circunstancias concurrentes, en particular, en el elevado interés público dimanante de la gran repercusión que las decisiones de concesión de los indultos habían tenido en la opinión pública y en la ciudadanía en general, por un lado, y, por otro, en el hecho notorio de que gran parte de las informaciones sensibles (incluido el informe del tribunal sentenciador) había alcanzado ya un alto grado de difusión pública. Todo ello llevó entonces a concluir en los siguientes términos:

*«Teniendo presente todas las circunstancias singulares concurrentes en el presente caso, este Consejo considera que, en lugar de denegar en bloque el acceso a toda la información solicitada, se debe optar por una solución más ajustada a las exigencias del principio de proporcionalidad, que permita cohonstar la protección de los derechos e intereses en conflicto, optimizando su eficacia. Dicha solución consiste en otorgar el acceso a la documentación anonimizada y suprimiendo, además, todas las circunstancias personales, familiares y sociales que en ella figuren, respecto de las cuales no cabe apreciar un interés público prevalente que justifique el acceso a las mismas.»*

*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.»*

En el supuesto que motiva la presente reclamación no concurre ninguna de las excepcionales circunstancias que subyacen en la fundamentación de las citadas resoluciones, por lo que no cabe atribuirles la condición de precedentes.

6. Ahora bien, sin perjuicio de cuanto antecede, el elemento relevante para la resolución de lo reclamado es que en este caso no se ha solicitado el acceso al expediente de indulto sino únicamente a «*las razones en las que se fundamenta el indulto parcial concedido*». Delimitado así el alcance de la pretensión de acceso, no se aprecia ningún impedimento para el reconocimiento del derecho, pues la información solicitada, dada su naturaleza, puede ser facilitada en términos abstractos, sin revelar ninguna circunstancia personal, familiar o social concreta, preservando así los derechos de los afectados al tiempo que se confiere la máxima eficacia posible al derecho de acceso a la información pública.

En consecuencia, procede acordar estimar la reclamación, instando al Ministerio a proporcionar la información en los términos que se acaban de exponer.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

**PRIMERO:** **ESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución del MINISTERIO DE JUSTICIA, de fecha 8 de Junio de 2022.

**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 en las que se fundamenta el indulto parcial concedido a* [REDACTED]

**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. 1<sup>7</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>8</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 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>9</sup>](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG  
Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

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

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

<sup>9</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>