



Resolución 672/2021

S/REF: 001-058789

N/REF: R/0672/2021; 100-005633

Fecha: La de firma

Reclamante [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Justicia

Información solicitada: Base de datos de peticiones de indulto desde 1975 hasta 2020

Sentido de la resolución: Desestimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó al MINISTERIO DE JUSTICIA el 8 de julio de 2021, 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), con fecha 8 de julio de 2021, la siguiente información:

Solicito en formato accesible (CSV, xlsx) o, en su defecto, en el formato que esté disponible, la base de datos de cada una de las peticiones de indulto que se han producido desde 1975, o en su defecto desde que haya datos disponibles, hasta 2020, ambos años incluidos.

En dicha base de datos, solicito que junto a cada una de las solicitudes de indulto se incluya el tipo de delito o crimen que cometió la persona condenada, su sexo, su edad, quién solicitó el indulto (familiar, el propio Gobierno, el propio tribunal sentenciador, un partido político, una ONG, otro tipo de organización, cofradía o lo que sea), la fecha de la condena, la fecha de petición de indulto, la información de si se ha concedido de forma total o parcial o si se ha denegado, la fecha de concesión o denegación, así como los resultados (valorable o

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

desfavorable) de los informes realizados por el Tribunal Sentenciador y el Ministerio Fiscal en cada caso.

Estos datos deben encontrarse en el documento "Gestión expedientes administrativos de indultos" tratado por el Ministerio. Pág 14:
[https://www.mjusticia.gob.es/es/AreaTematica/ProteccionDatos/Documents/1292429300914-Inventario de Actividades de Tratamiento.PDF](https://www.mjusticia.gob.es/es/AreaTematica/ProteccionDatos/Documents/1292429300914-Inventario%20de%20Actividades%20de%20Tratamiento.PDF).

Recuerdo que la protección de datos personales no aplica en el caso de una persona que ha sido condenada y/o indultada porque es información que ya pasa a la esfera pública. En caso de que el Ministerio entienda lo contrario (aunque en mi opinión creo que sería de forma errónea), recuerdo el derecho de acceso parcial, por el cual deberían facilitarme el resto de la información solicitada sin incluir únicamente los campos que permitirían identificar a la persona.

2. Mediante resolución de fecha 27 de julio de 2021, el MINISTERIO DE JUSTICIA contestó al solicitante lo siguiente:

Una vez analizada la solicitud, esta Subsecretaría de Justicia resuelve conceder el acceso a la información a que se refiere su solicitud, indicando lo siguiente:

El artículo 30 de la Ley de 18 junio 1870, estableciendo reglas para el ejercicio de la gracia de indulto señala que: "La concesión de los indultos, cualquiera que sea su clase, se hará en Real Decreto que se insertará en el Boletín Oficial del Estado". Así pues, los indultos concedidos pueden conocerse a través del Boletín Oficial del Estado. En tales Reales Decretos figura, además, de la concesión del indulto, el nombre del penado, el Tribunal sentenciador, el delito y cuándo se cometió, y la condena.

Debe señalarse que la aplicación informática de que se dispone para la adecuada gestión del expediente de indulto fue diseñada exclusivamente para el control de los expedientes. Quiere esto decir que la base de datos contiene la información principal de cada expediente de indulto con el detalle que permita el control del procedimiento reglado.

Por ello, a efectos de la referida aplicación informática, la tramitación de cada solicitud se centra en el penado y en la causa en que el penado fue condenado, y no en la fecha en que se recibió en el Ministerio la solicitud. Por la misma razón, el solicitante no es una información relevante para tramitar una solicitud de indulto.

Los únicos datos numéricos de que se dispone, que son datos globales, ilustran los indultos denegados y concedidos en un semestre en el correspondiente Informe que se presenta a la Comisión de Justicia del Congreso de los Diputados, en cumplimiento de la Disposición

Adicional de la Ley de 18 de junio de 1870, de reglas para el ejercicio de la gracia de indulto, 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, que dispone que " El Gobierno remitirá semestralmente al Congreso de los Diputados un informe sobre la concesión y denegación de indultos. 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". Dichos informes se encuentran disponibles en <https://www.mjusticia.gob.es/es/areas-tematicas/derechos-de-gracia/indultos>.

Es importante subrayar que esos datos globales no se extraen de la aplicación informática de gestión de los expedientes de indulto, sino de una reelaboración de datos a partir de la información del Registro de Entrada del Ministerio y de las diferentes aplicaciones informáticas de los Tribunales a las que el Ministerio está conectado.

Precisamente a partir de los datos que se elaboran para los Informes semestrales, los cuales no se extraen de ninguna aplicación informática automáticamente como ya se ha dicho, se puede proporcionar la información siguiente, teniendo en cuenta, además que, de acuerdo con la aplicación de indultos, los datos fiables que se tienen sobre los indultos concedidos son a partir de 2007. Anteriores a esa fecha se precisa la investigación correspondiente a través del Boletín Oficial del Estado.

Cabe señalar que en los Informes semestrales se resalta que no existe correspondencia entre el número de solicitudes recibidas y los expedientes resueltos en el mismo período debido a la variabilidad del plazo en la tramitación de las peticiones, pues los informes preceptivos pueden recibirse en un plazo medio que oscila entre los 7 y los 12 meses, no existiendo un plazo legal para la emisión de dichos informes preceptivos.

El Cuadro siguiente, por tanto, refleja el número de solicitudes de indulto recibidas, el de indultos concedidos y el de denegados desde 2007 hasta el 30 de junio de 2021:

Año	Solicitudes recibidas	Indultos concedidos	Indultos denegados	Total expedientes resueltos
2021	1817	41	1683	1724
2020	3275	28	2876	2904
2019	3240	39	4123	4162
2018	3899	17	4365	4382
2017	4241	26	4344	4370
2016	4766	27	3747	3774

2015	5384	73	5685	5758
2014	7464	72	6752	6824
2013	7446	190	6766	6956
2012	6013	501	6995	7496
2011	5789	301	4926	5227
2010	6189	404	5900	6304
2009	7362	423	4968	5391
2008	6314	405	4911	5316
2007	6338	521	4107	4628

En cuanto al género y tipo de delito, los datos que figuran en los citados Informes son desde el año 2017.

[(Cuadro irreproducible)]

A partir de 2020 se establecen nuevas “categorías” o “descriptores” para presentar los delitos en los Cuadros de los Informes que se presentan semestralmente ante el Congreso de los Diputados.

[(Cuadro irreproducible)]

Respecto a los Informes del Tribunal sentenciador y del Ministerio Fiscal, se proporciona la información que se dispone desde que se iniciaron las comparecencias de la persona titular de la Subsecretaría de Justicia ante la Comisión de Justicia del Congreso de los Diputados.

Los Cuadros relativos a 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015 figuran en el Informe de la comparecencia relativa a los indultos concedidos y denegados en el segundo semestre de 2017:

Año 2011 – Total concedidos: 301

Tipo de informes	Concedidos	%	%
Favorables	161	53	95
Favorable de Sala-Desfavorable de MF	104	35	
Desfavorable de Sala-Favorable de MF	22	7	
Desfavorables	14	5	5

Año 2012- Total concedidos: 501

Tipo de informes	Concedidos	%	%
Favorables	200	40	95
Favorable de Sala-Desfavorable de MF	215	43	
Desfavorable de Sala-Favorable de MF	61	12	
Desfavorables	25	5	5

Año 2013- Total concedidos: 190

Tipo de informes	Concedidos	%	%
Favorables	78	41	92
Favorable de Sala-Desfavorable de MF	85	45	
Desfavorable de Sala-Favorable de MF	11	6	
Desfavorables	16	8	8

Año 2014- Total concedidos: 72

Tipo de informes	Concedidos	%	%
Favorables	44	61	99
Favorable de Sala-Desfavorable de MF	23	32	
Desfavorable de Sala-Favorable de MF	4	6	
Desfavorables	1	1	1

Año 2015- Total concedidos: 73

Tipo de informes	Concedidos	%	%
Favorables	50	69	99
Favorable de Sala-Desfavorable de MF	19	26	
Desfavorable de Sala-Favorable de MF	3	4	
Desfavorables	1	1	1

El siguiente Cuadro, figura en el Informe correspondiente a los indultos concedidos y denegados del segundo semestre de 2020 y se ha actualizado a fecha de 30 de junio de 2021:

Año	Indultos concedidos	% con 2 o 1 informe favorable	% con 2 informes desfavorables
2016	27	93%	7%
2017	26	92%	8%
2018	17	100%	0%
2019	39	95%	5%
2020	28	100%	0%
2021	41	78%	22%

3. Disconforme con la respuesta, el interesado interpuso, mediante escrito registrado el 28 de julio de 2021, una reclamación en aplicación del [artículo 24²](#) de la LTAIBG, ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con el siguiente contenido resumido:

El Ministerio de Justicia en lugar de facilitarme la base de datos solicitada con el detalle de diferentes datos para cada petición de indulto me ha facilitado una serie de totales en tablas desde 2007 a la actualidad. Los datos que me facilita ya están disponibles en los informes que hace públicos el Ministerio de Justicia y, además, la segunda tabla que adjuntan en la resolución ni siquiera puede leerse.

Entrando al fondo de la cuestión, el Ministerio entrega unos totales con datos ya conocidos y no entrega realmente lo que se le ha solicitado aunque indique que ha concedido la información. El Ministerio para tener esos datos totales que entrega también tiene los datos desglosados que es lo que yo solicitaba, sino es imposible sacar esas estadísticas.

En ese sentido cabe recordar la sentencia 184/2018 del Juzgado Central C.A. nº 8 de Madrid: “Resulta de especial relevancia que por la resolución del Ministerio del Interior se concedió parcialmente la información solicitada, facilitándole la información instada por éste, aunque de forma global, sin desagregar por cada Centro Penitenciario. Pero es una obviedad que,

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

para poder obtener una información global, previamente se ha contado con la información desglosada o desagregada de cada uno de los Centros Penitenciarios, y contando con esta última información, debe de rechazarse que estemos ante un supuesto de reelaboración”.

Lo mismo sucede en este caso y debe aplicarse el mismo criterio. Si el Ministerio tiene los datos totales por años o tipo de delito o según si los indultos tenían informes favorables o no, también tiene el desglose sobre cada indulto y debería entregarlo, tal y como se le había solicitado.

Tal y como recuerda el Ministerio, los indultos se publican en el B.O.E. En el B.O.E se recoge quién es el indultado y por cuál delito estaba condenado, pero no se recoge si los informes del tribunal sentenciador y/o de la fiscalía eran favorables o desfavorables, quién pidió el indulto y en qué fecha, por ejemplo, información de la que también dispone el Ministerio y que ha sido solicitada por mí. Por lo tanto, no se puede considerar tampoco que la información ya sea pública por lo publicado en el B.O.E, ya que solicito un detalle mayor. A pesar de solicitar un detalle mayor, todo lo pedido es de indudable interés público y sirve para la rendición de cuentas de la Administración ante un asunto tan importante como es de qué forma otorgan la medida de gracia del indulto.

Además, como ya indicaba en mi solicitud, el propio Ministerio tiene toda esta información sobre las diferentes peticiones de indultos, tal y como lo indica en el inventario de actividades de tratamiento de datos personales del mismo Ministerio. Cuentan con un archivo de ‘Gestión expedientes administrativos de indultos’ donde se recoge lo que he solicitado y, por tanto, deberían entregarlo al no haber alegado límites para denegar el acceso: <https://www.mjusticia.gob.es/es/AreaTematica/ProteccionDatos/Documents/1292429300914-Inventario de Actividades de Tratamiento.PDF>

El propio Ministerio, además, indica lo siguiente en su resolución: “Debe señalarse que la aplicación informática de que se dispone para la adecuada gestión del expediente de indulto fue diseñada exclusivamente para el control de los expedientes. Quiere esto decir que la base de datos contiene la información principal de cada expediente de indulto con el detalle que permita el control del procedimiento reglado.

Por ello, a efectos de la referida aplicación informática, la tramitación de cada solicitud se centra en el penado y en la causa en que el penado fue condenado, y no en la fecha en que se recibió en el Ministerio la solicitud. Por la misma razón, el solicitante no es una información relevante para tramitar una solicitud de indulto.

Reconoce, por tanto, que al menos la información sobre el penado y el tipo de delito de cada petición sí la tiene. Por ello, por lo menos, sí podría haber entregado esa información sobre

todas y cada una de las peticiones como yo solicitaba. El Ministerio, debería, por lo tanto entregar lo solicitado con el detalle de cada petición de indulto y si alguno de los datos solicitados no los tiene debería justificarlo.

También indica lo siguiente el Ministerio: “Es importante subrayar que esos datos globales no se extraen de la aplicación informática de gestión de los expedientes de indulto, sino de una reelaboración de datos a partir de la información del Registro de Entrada del Ministerio y de las diferentes aplicaciones informáticas de los Tribunales a las que el Ministerio está conectado”.

A pesar de que lo hagan llamar reelaboración, sí el Ministerio tiene esos datos en diversas fuentes no puede considerarse reelaboración la información solicitada. El criterio interpretativo CI/007/2015 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno establece que cuando “la información se encuentre en poder de varias unidades informantes que resultan responsables de su custodia pero su autor esté claramente definido (...) tampoco se trataría de un caso de reelaboración, operando el artículo 19.4 de la Ley 19/2013 que establece que: “Cuando la información objeto de la solicitud, aun obrando en poder del sujeto al que se dirige, haya sido elaborada o generada en su integridad o parte principal por otro, se le remitirá la solicitud a éste para que decida sobre el acceso”. Por lo tanto, el Ministerio debe facilitarme la información que he solicitado y de la que dispone, ya sea en el registro de entrada del Ministerio, en otras aplicaciones a las que está conectado en el propio archivo de ‘Gestión expedientes administrativos de indultos’ del Ministerio.

Por todo ello, pido que se estime mi reclamación y se inste a Justicia a entregarme lo solicitado.

Por último, solicito que inmediatamente antes de resolver se me facilite una copia de todo el expediente, incluidas las alegaciones de la Administración, para que yo como solicitante pueda alegar lo que considere oportuno.

4. Con fecha 30 de julio de 2021, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la reclamación al MINISTERIO DE JUSTICIA al objeto de que pudiera hacer las alegaciones que considerase oportunas. El 17 de agosto de 2021 se recibió escrito con el siguiente contenido:

1) El reclamante había solicitado “la base de datos de cada una de las peticiones de indulto que se han producido desde 1975, o en su defecto desde que haya datos disponibles, hasta 2020, ambos años incluidos. En dicha base datos, solicito que junto a cada una de las solicitudes de indulto se incluya el tipo de delito o crimen que cometió la persona condenada, su sexo, su edad, quien solicitó el indulto (familiar el propio Gobierno, el propio tribunal sentenciador, un partido político, una ONG, otro tipo de organización, cofradía o lo que sea),

la fecha de la condena, la fecha de petición de indulto, la información de si se ha concedido de forma total o parcial o si se ha denegado, la fecha de concesión o denegación, así como los resultados (favorable o desfavorable) de los informes realizados por el Tribunal sentenciador y el Ministerio Fiscal en cada caso”.

Considera el reclamante que “Estos datos deben encontrarse en el documento “Gestión expedientes administrativos de indultos” tratado por el Ministerio. Pág.14: https://www.mjusticia.gob.es/es.AreaTematica/ProteccionDatos/Documents/1292429300914-Inventario_de_Actividades_de_Tratamiento.PDF”

Sobre estas afirmaciones cabe señalar que el procedimiento de la tramitación de las solicitudes de indulto está regulado en la Ley de 18 de junio de 1870, por la que se establecen las reglas para el ejercicio de la Gracia de Indulto.

La aplicación informática de que se dispone en este Ministerio para la gestión de los expedientes de indulto está diseñada para el estricto control del cumplimiento de los trámites establecidos por la mencionada Ley, siendo a este respecto los datos identificativos de cada expediente el número de alta de cada solicitud en la aplicación informática, y el nombre y apellidos del penado para el que se ha solicitado el indulto.

Por ello, en cumplimiento de lo previsto en dicha Ley, a efectos de la referida aplicación informática, la tramitación de cada solicitud se centra en el penado y en la causa en que el penado fue condenado, y no en la fecha en que se recibió en el Ministerio la solicitud. Por la misma razón, el solicitante de cada indulto no es una información relevante para tramitar una solicitud de indulto, teniendo en cuenta además que, de acuerdo con la citada Ley, la solicitud puede realizarla “los penados, sus parientes o cualquier otra persona en su nombre, sin necesidad de poder escrito que acredite su representación” (art.19).

Así pues, en contra de lo sostenido por la reclamante, no existe ningún tipo de documento publicado en ninguna web en donde figuren estos datos.

Cabe señalar que el documento que el reclamante cita como fuente de los datos solicitados (Gestión expedientes administrativos de indultos) para que se le faciliten no es una base de datos pública. Se trata, por el contrario, de una página web que recoge lo indicado en el artículo 30.1 del Reglamento General de Protección de Datos, y, por tanto, no incluye la información solicitada. Es decir, la página web citada se refiere al Registro de Actividades de Tratamiento, que como tal está disponible al público, estando tasado el contenido de dicho Registro y es el indicado en el referido art.30.1 del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016 relativo a la protección de las personas físicas en

lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos).

Así pues, como consecuencia de la protección de datos personales, la gestión de los expedientes administrativos de indultos está incluida en ese Registro de Actividades de Tratamiento.

2) Alega el reclamante que “la protección de datos personales no aplica en el caso de una persona que ha sido condenada y/o indultada porque es información que ya pasa a la esfera pública. En caso de que el Ministerio entienda lo contrario (aunque en mi opinión creo que sería de forma errónea), recuerdo el derecho de acceso parcial, por el cual deberían facilitarme el resto de la información solicitada sin incluir únicamente los campos que permitirían identificar a la persona”.

A este respecto, tal y como se exponía en la respuesta a la solicitud de reclamación, los únicos datos públicos sobre indultos son los que figuran en los Reales Decretos de concesión de indulto que se publican en el Boletín Oficial del Estado, de conformidad con el artículo 30 de la Ley de 18 de junio de 1870, que establece reglas para el ejercicio de la Gracia de Indulto. En tales Reales Decretos figura el nombre del penado, Tribunal sentenciador, delito cometido y cuándo se cometió, la condena, e indulto concedido.

Por tanto, salvo esos datos, no existe ningún otro dato que sea público. Es más, en los expedientes de indulto incoados por los Tribunales sentenciadores de acuerdo con la citada Ley de 18 de junio de 1870, se señala que los datos obrantes en los documentos son de carácter reservado o confidencial y su uso queda exclusivamente circunscrito para los fines propios de la Administración de justicia.

Así, la documentación e informes obrantes en los expedientes solicitados contienen circunstancias personales, familiares y sociales así como datos de ilícitos penales que no se pueden divulgar sin contar con el consentimiento expreso del afectado (art. 15.1.2º párrafo Ley 19/2013 y art. 10.1 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales) o transcurridos los plazos establecidos en el artículo 57 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.

3) El reclamante considera que “todo lo pedido es de indudable interés público y sirve para la rendición de cuentas de la Administración ante un asunto tan importante como es de qué forma otorgan la medida de gracia de indulto”.

Sobre este aspecto, tal y como lo ha declarado el Tribunal Supremo, el indulto es un derecho de gracia y no un acto administrativo y, por consiguiente, no es susceptible de otra revisión

que la relativa al cumplimiento de los trámites legalmente establecidos, alcanzando solamente el control jurisdiccional a los elementos reglados del procedimiento. Se entiende, por tanto, que el funcionamiento ordinario de la Administración en la tramitación de las solicitudes de indulto se centre en su obligación de cumplir estrictamente con los trámites legalmente previstos, solicitando los informes pertinentes, conformando la documentación a su recepción y elevando los expedientes al Consejo de Ministros para su resolución.

Por otra parte, la Disposición Adicional de la Ley de 18 de junio de 1870, de reglas para el ejercicio de la gracia de indulto, 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, dispone que “El Gobierno remitirá semestralmente al Congreso de los Diputados un informe sobre la concesión y denegación de indultos. 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”.

En cumplimiento de esa disposición desde el año 2016 se presenta a la Comisión de Justicia del Congreso de los Diputados el Informe semestral sobre los indultos concedidos y denegados.

Y dada la protección de datos personales esos Informes contienen solamente datos numéricos.

En la parte introductoria de dichos Informes se expone el contenido de cada uno de ellos, el cual responde a las recomendaciones realizadas por la Comisión de Justicia del Congreso de los Diputados en las distintas comparecencias. De este modo se recoge la información sobre el volumen de documentación recibida en cada semestre, el sentido de los Informes del Ministerio Fiscal y del Tribunal sentenciador, el parecer favorable o desfavorable de las víctimas, la categoría delictiva de los indultos concedidos y denegados y la información discriminada por género.

Es importante subrayar que los datos contenidos en dichos Informes semestrales no se extraen de la aplicación informática de gestión de los expedientes de indulto, sino de una reelaboración de datos a partir de la información del Registro de Entrada del Ministerio, y de las diferentes aplicaciones informáticas de los Tribunales a las que el Ministerio está conectado.

Precisamente a partir de los datos que se elaboran para los Informes semestrales, que suponen de por sí una ardua tarea, datos que no se extraen de ninguna aplicación informática automáticamente como ya se ha dicho, pudo facilitarse al reclamante información que de otra manera es imposible obtener automáticamente de la aplicación informática de expedientes de indultos. Dicho Informe semestral es accesible a través de la página web del Ministerio,

en el siguiente enlace: <https://www.mjusticia.gob.es/es/areas-tematicas/derechos-de-gracia/indultos>

Por otra parte, solamente pueden obtenerse datos numéricos anuales anteriores a la elaboración de los Informes desde el año 2007, fecha de la última migración de datos a la actual aplicación informática de expedientes de indulto.

3) El reclamante alega también que el Ministerio “Reconoce que, al menos, la información sobre el penado y el tipo de delito de cada petición sí la tiene...El Ministerio, debería, por lo tanto, entregar lo solicitado con el detalle de cada petición de indulto y si alguno de los datos solicitados no los tiene debería justificarlo”. Y “el Ministerio debe facilitarme información que he solicitado y de la que dispone, ya sea en el registro de entrada del Ministerio, en otras aplicaciones a las que está conectado en el propio archivo de Gestión expedientes administrativos de indultos del Ministerio”.

Como se ha indicado anteriormente, el Registro de Actividades de Tratamiento no es una base de datos pública que contiene la información pretendida por el solicitante.

Por otra parte, cabe señalar que en los Informes semestrales se recoge la información que se puede proporcionar respetando, en todo caso, la protección de datos personales como ya se ha dicho.

Por último, es necesario señalar que el ejercicio del derecho a solicitar información deber ser posible en el marco del funcionamiento ordinario de la Administración. Y la información que se solicita supone una alteración del funcionamiento ordinario porque no se dispone de la información solicitada, y no se dispone porque no hay obligación de disponer de ella.

Cualquier información sobre las solicitudes de indulto distinta de la que proporciona la aplicación informática implica una reelaboración o creación ad hoc de un informe que supondría sustraer recursos de personal dedicados a la tramitación de las solicitudes de indulto.

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

5. El 1 de septiembre de 2021, en aplicación del [art. 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre](#)³, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se concedió Audiencia

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

al reclamante para que, a la vista del expediente, presentase las alegaciones que estimara pertinentes en defensa de su pretensión, las cuales tuvieron entrada el 23 de septiembre de 2021, con el siguiente contenido:

Me reafirmo en todo lo expresado en mi reclamación y pido que se siga adelante con ella, a pesar de lo alegado por la Administración.

El Ministerio de Justicia alega que no tiene parte de los datos en su aplicación en la que registra los datos de las solicitudes de indultos, pero tal y como explicaba yo en mi reclamación en su registro de actividades de tratamiento de datos personales cuenta con una base de datos con todas las solicitudes de indultos. Además, el propio registro indica que contiene datos de “Características Personales”. Por lo tanto, cuentan si no con toda, con gran parte de la información solicitada.

Hay que tener en cuenta, además, que es obvio que el Ministerio, que tramita y resuelve estas solicitudes, tiene esta información. Si no la tiene en esta aplicación, cuenta con todas las solicitudes y resoluciones y puede aportarla, aún sea en un formato distinto al solicitado. El criterio interpretativo CI/007/2015 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno establece que cuando “teniendo solamente la información en un determinado formato, ésta no sea reutilizable en los términos que señale la Ley, se deberá ofrecerse la información en los formatos existentes”, al tiempo que añade que “la petición de un formato concreto distinto al existente podría entenderse como reelaboración, cuando dicho formato no esté en poder de la Administración informante, en todo caso la extracción de la información en Excel o Word no entrarían en el supuesto de reelaboración”.

También alegan lo siguiente: “Así pues, en contra de lo sostenido por la reclamante, no existe ningún tipo de documento publicado en ninguna web en donde figuren estos datos”. Precisamente como estos datos no están publicados, he ejercido mi derecho de acceso a la información y los he solicitado. Son datos de indudable interés público y debe prevalecer la rendición de cuentas en un caso como este. Es obvio que el Ministerio tiene los datos de los solicitantes y las personas para las que se solicita los indultos y se aceptan o deniegan.

Pido, por tanto, que se estime mi reclamación y se inste al Ministerio a entregarme lo solicitado.

Después el Ministerio alega que los informes de los expedientes de indultos contienen datos personales y que son confidenciales, pero yo no solicito en ningún caso este tipo de informes ni expedientes completos. Únicamente información sobre las peticiones de indultos como la fecha de la petición, quién lo ha solicitado, para quién lo ha solicitado o el delito que había cometido la persona para la que se ha solicitado el indulto. Es información que evidentemente

el Ministerio tiene, sea en la base de datos/web mencionada o en otros expedientes y, por ello, debe rendir cuentas y entregarlas.

Alegan también que lo único público es lo que se publica en el B.O.E. Esa información ya la conozco y no contiene todos los datos que yo he solicitado. Que los datos solicitados no sean públicos por ahora no es ningún motivo con sentido para denegar o rechazar mi solicitud.

El Ministerio también alega que ya realiza informes para el Congreso. Esto tampoco es óbice para no entregar la información que se le ha solicitado en esa ocasión. Además, alegan al respecto lo siguiente: "Es importante subrayar que los datos contenidos en dichos Informes semestrales no se extraen de la aplicación informática de gestión de los expedientes de indulto, sino de una reelaboración de datos a partir de la información del Registro de Entrada del Ministerio, y de las diferentes aplicaciones informáticas de los Tribunales a las que el Ministerio está conectado". Aunque salgan de otra fuente de datos, esto demuestra que sí tienen la información aunque sea de otras fuentes y, por lo tanto deben entregar lo que se les ha solicitado. Que tengan los datos totales para los informes del Congreso, por ejemplo, demuestra...

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG⁴](#) 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 Gobierno⁵](#), el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG⁶](#) se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG, en su [artículo 12⁷](#), reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la información Pública, entendiéndose por tal, según dispone su 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".

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

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

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

De este modo, la Ley delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y que se extiende a todo tipo de *“formato o soporte”*. A la vez, 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, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso a la base de datos de cada una de las peticiones de indulto desde 1975 hasta 2020 y que se le proporcionen prolijas informaciones en relación con cada solicitud.

La Administración concede el acceso a parte de la información y expone de manera amplia y detallada los motivos por las que no facilita el resto. El reclamante considera que no se ha dado satisfacción a su pretensión y expone igualmente las razones por las que considera que el Ministerio le ha de facilitar la restante información. Unas y otras alegaciones se recogen en extenso en los antecedentes por lo que no es preciso volver a reproducirlas en este punto.

Dado que el Departamento ministerial invoca la concurrencia de la causa de inadmisión prevista en la letra c) del artículo 18.1 de la LTAIBG según la cual se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes que *“relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración”*, se ha de proceder a analizar en primer término si realmente resulta aplicable al caso que nos ocupa, teniendo presente que tanto este Consejo como nuestros Tribunales de Justicia ya han tenido ocasión de pronunciarse en varias ocasiones sobre su interpretación y alcance, sentando una muy detallada doctrina al respecto.

En este sentido, es obligado comenzar recordando la Sentencia del Tribunal Supremo 3530/2017, de 16 de octubre de 2017 (ECLI: ES: TS: 2017: 3530), en la que el Alto Tribunal ya establece con claridad cuál ha de ser el punto de partida a la hora de interpretar lo dispuesto en el artículo 18 de la LTAIBG:

“Cualquier pronunciamiento sobre las “causas de inadmisión” que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y, en particular, sobre la prevista en el apartado 1 c) de dicho artículo (que se refiere a solicitudes “relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración”) debe tomar como premisa la formulación

amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley 19/2013."

Y, en esa misma Sentencia, concluye sentando la siguiente doctrina en interés casacional:

"La 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, (...) las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información.

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

Posteriormente, en la STS 810/2020, de 3 de marzo, (ECLI: ES: TS: 2020: 810) volvió sobre la cuestión, manifestándose en los siguientes términos:

"Ciertamente, el suministro de información pública, a quien ha ejercitado su derecho al acceso, puede comprender una cierta reelaboración, teniendo en cuenta los documentos o los datos existentes en el órgano administrativo. Ahora bien, este tipo de reelaboración básica o general, como es natural, no siempre integra, en cualquier caso, la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013.

La acción previa de reelaboración, por tanto, en la medida que a su concurrencia se anuda una severa consecuencia como es la inadmisión a trámite de la correspondiente solicitud, precisa que tales datos y documentos tenga un carácter complejo, que puede deberse a varias causas, pero que, por lo que ahora importa, se trata de una documentación en la que su procedencia no se encuentra en su totalidad en el propio órgano al que se solicita, pues parte de tal información corresponde y se encuentra en la Casa Real (...). Además del extenso límite temporal de la información solicitada de los vuelos militares desde 1976.

De modo que en el caso examinado, por muy restrictiva que sea la interpretación de la causa de inadmisión, como corresponde a este tipo de causas que impiden el acceso, se encuentra justificada por la concurrencia de la acción previa de reelaboración, pues se trata de volver a elaborar a partir de una información pública dispersa y diseminada, mediante una labor consistente en recabar, primero; ordenar después (...); sistematizar, y luego, en fin, divulgar tal

información. Además, incluso la información del Ministerio de Defensa, teniendo en cuenta que la solicitud alcanza hasta el año 1976, se encuentra en diferentes soportes, tanto físicos como informáticos que precisan también de una previa reelaboración."

Y, en la STS 1256/2021, de 25 de marzo (ECLI: ES: TS: 2021: 1256), tras reproducir los razonamientos anteriores, precisó su entendimiento de lo dicho del siguiente modo:

"La Sala apreció en el indicado caso la necesidad de la acción previa de reelaboración de la información, y por tanto la concurrencia de la causa de inadmisión, debido a que la información no se encontraba en su totalidad en el órgano al que se solicita, sino que se trataba de información pública dispersa y diseminada, que debía ser objeto de diversas operaciones de recabarla de otros órganos, ordenarla, (...) y sistematizarla, aparte de que se trataba de información en distintos soportes físicos e informáticos."

Esta jurisprudencia del Tribunal Supremo ha sido recientemente acogida y particularizada por la Audiencia Nacional en su Sentencia 359/2022, de 31 de enero (ECLI: ES: AN: 2022: 359), en cuyo fundamento de derecho tercero razona en los siguientes términos sobre el sentido del concepto de reelaboración:

«Cuando el artículo 18.1 c) de la Ley de Transparencia habla de que se inadmitirán las solicitudes "relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración", no puede abarcarse los supuestos en los que la información se contenga en expedientes administrativos concretados por el solicitante, pues esto colisiona con el derecho al acceso a la información pública, archivos y registros reconocido en el artículo 13 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, de tal manera que si toda petición que conllevara extraer información de un expediente identificado que no esté ordenada fuera rechazada, el derecho a la información quedaría gravemente constreñido.

Debe entenderse por acción previa de reelaboración la que exigen aquellas peticiones de información que cargan sobre el órgano administrativo la iniciativa de la búsqueda de datos que se encuentran dispersos en una pluralidad indeterminada de registros o archivos, cualquiera que sea su soporte, exigiendo el análisis de la información obtenida y su ordenación. Esta labor de relacionar datos que obren en poder de la administración, pero en expedientes indeterminados y sin un previo tratamiento, cuando su recopilación no haya sido emprendida por ningún órgano administrativo por iniciativa propia y en cumplimiento de las funciones que tiene encomendadas, no está amparada por el derecho a la información ni

tienen los ciudadanos título para promoverla, salvo que expresamente se contemple en el ordenamiento jurídico».

Pues bien, teniendo en cuenta la citada doctrina jurisprudencial y los precedentes resueltos por este Consejo, se han de considerar justificadas las razones alegadas por el Ministerio para aplicar la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) de la LTAIBG.

En primer término, es indudable que, en contra de lo que parece entender el reclamante, la existencia en el Registro de Actividades de Tratamiento publicado en la página web del Ministerio de una entrada denominada '*Gestión de expedientes administrativos de indultos*' no significa que se disponga de una base de datos con ese nombre, sino que bajo su responsabilidad se realiza una actividad de esa naturaleza que comporta un tratamiento de datos de carácter personal con las características que allí se consignan y, por lo tanto, ha de constar en el mencionado Registro para dar cumplimiento a lo exigido por el artículo 30 del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos) y por el artículo 31 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, cuya publicidad viene exigida asimismo por el art. 6 bis de la LTAIBG.

Por otra parte, según manifiesta el Departamento ministerial en sus escritos, y este Consejo no tiene motivos para ponerlo en duda, la aplicación informática de la que dispone para la gestión de los indultos está diseñada para el control del cumplimiento de los trámites establecidos por la Ley de 18 de junio de 1870, por lo que cada expediente se identifica por el número de alta de la solicitud y el nombre y apellidos del penado, no siendo relevante para la tramitación ni la fecha de recepción de la solicitud ni el solicitante del indulto. De ahí que, según se señala, ni siquiera haya permitido extraer de manera automatizada los datos que ya se han facilitado al reclamante, los cuales han sido elaborados a partir del Registro de Entrada del Ministerio y de las diferentes aplicaciones informáticas de los Tribunales a las que el Ministerio está conectado, con el fin de elaborar el Informe semestral que se presenta a la Comisión de Justicia del Congreso de los Diputados.

En atención a todo ello, se considera suficientemente acreditado que, para facilitar la información con el grado de detalle que se solicita, sería necesario elaborarla expresamente a partir de una información dispersa y diseminada en gran número de expedientes, procediendo a recabarla, extraerla y ordenarla con los criterios precisos, mediante

procedimientos manuales, con la consiguiente dedicación de recursos humanos a esta tarea específica.

Apreciándose por tanto la concurrencia de la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) de la LTAIBG, se ha de desestimar la presente reclamación sin que sea preciso examinar las restantes cuestiones planteadas por las partes.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución del MINISTERIO DE JUSTICIA, de fecha 27 de julio de 2021.

De acuerdo con el [artículo 23, número 1⁸](#), 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 octubre⁹](#), 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-Administrativa¹⁰](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

¹⁰ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>