



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Resolución: 09/04/2024
Fecha Firma: 09/04/2024
HASH: 03008883686616b2b4042a2545895983

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 00001-00082641

N/REF: 2996/2023

Fecha: La de firma.

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Organismo: MINISTERIO DE JUSTICIA (Actual MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, JUSTICIA Y RELACIONES CON LAS CORTES).

Información solicitada: Documentación indulto concedido.

Sentido de la resolución: Suspensión.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 27 de septiembre de 2023 el reclamante solicitó al MINISTERIO DE JUSTICIA (Actual MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, JUSTICIA Y RELACIONES CON LAS CORTES, 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:

«Solicito acceso a cualquier documento (informes, etc.) sobre el indulto concedido al señor (...) mediante Real Decreto [REDACTED]».

2. No consta respuesta de la Administración.
3. Mediante escrito registrado el 6 de noviembre de 2023, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en

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

aplicación del [artículo 24](#)² de la LTAIBG en la que pone de manifiesto que no ha recibido respuesta a su solicitud.

4. Con fecha 7 de noviembre de 2023, el CTBG trasladó la reclamación al MINISTERIO DE JUSTICIA (actual MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, JUSTICIA Y RELACIONES CON LAS CORTES, solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considere pertinentes. El 20 de noviembre de 2023 se recibió escrito en el que se señala lo siguiente:

«I. Que, en relación con las tres resoluciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con número de referencia R-0552-2022 / 100-006998 [Expte. CTBG 156-2022], R-0553-2022 / 100- 006999 [Expte. 157-2022] y R-0535-2022 / 100-006980 [Expte. 146-2022], sobre los expedientes con número de referencia en el Ministerio de Justicia 69545, 69188 y 69206, se solicitó por la Subsecretaria de Justicia a la Abogacía General del Estado, con fecha de 1 de junio de 2023, la interposición de los correspondientes recursos contencioso-administrativos contra las citadas resoluciones, así como se solicitó la suspensión de los actos impugnados. A día de hoy, en estos tres recursos contencioso-administrativos, las medidas cautelares están pendientes de resolución por la Sala y se ha formalizado demanda en los tres, según informa la Abogacía General del Estado, y el CTBG está en plazo para contestar. (Nota: R-0535-2022 [Expte. 146-2022]: se corresponde con el PO 1248/2023 seguido ante la Sección 7 de la Audiencia Nacional (REGES AN 7520/2023); R-0552-2022 [Expte. CTBG 156-2022]: se corresponde con el PO 1245/2023 seguido ante la Sección 7 de la Audiencia Nacional (REGES AN 7517/2023); y R-0553-2022 [Expte. 157-2022]: se corresponde con el PO 1243/2023 seguido ante la Sección 7 de la Audiencia Nacional (REGES AN 7525/2023).

II. Que en la Resolución del CTBG expediente número 1234-2023, de 19 de octubre de 2023, en sus páginas 15 y siguientes, el CTBG recordó lo siguiente:

“(i) el hecho de que la información solicitada no forme parte de un expediente administrativo (dada la especial naturaleza del procedimiento del indulto) no es óbice para que sobre ella se pueda ejercer el derecho de acceso regulado en la LTAIBG dado el tenor del artículo del artículo 13 LTAIBG. Deben rechazarse, asimismo, aquellas interpretaciones que pretenden excluir de su ámbito material las informaciones que

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

hayan sido recibidas con una finalidad específica pues tal interpretación que no solo no encuentra amparo alguno en el texto legal, sino que resulta abiertamente contraria al mismo y conduciría al resultado absurdo de vaciar de contenido el derecho —pues, por definición, la totalidad de las informaciones públicas han sido elaboradas o adquiridas primordialmente con la finalidad de ejercer una función determinada atribuida al correspondiente órgano, organismo o entidad, y no para atender solicitudes de acceso—.

(ii) El hecho de que los documentos o informaciones objeto de una solicitud de acceso contengan determinados datos de carácter personal (en este caso, claramente, en un expediente de indulto), no ha de conducir, como regla general, 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. Y, en este sentido, 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».

Cabe concluir señalando que, en relación con esta interpretación del CTBG, se está a la espera de sentencia en los tres recursos contencioso-administrativos, antes citados, contra resoluciones del CTBG basadas en la misma, lo cual afecta al objeto del expediente 82641, de ahí que no se haya resuelto de manera expresa la solicitud inicial presentada por el interesado».

5. El 21 de noviembre de 2023, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; sin que, en el momento de elaborarse la presente resolución se hayan recibido alegaciones.

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, entendiendo 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 la documentación existente sobre un indulto concedido a una tercera persona.

El Ministerio requerido no contestó a la solicitud en el plazo legalmente establecido, por lo que la solicitud se entendió desestimada por silencio y expedita la vía de la reclamación prevista en el artículo 24 LTAIBG.

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>

Con posterioridad, en el trámite de alegaciones de este procedimiento, el Ministerio pone en conocimiento de este Consejo que se está a la espera de la resolución de tres recursos contencioso-administrativos contra la interpretación mantenida por este Consejo en tres resoluciones que estiman parcialmente las reclamaciones presentadas frente a las correspondientes denegaciones de acceso a la información. Entiende que ello *«afecta al objeto del expediente 82641, de ahí que no se haya resuelto de manera expresa la solicitud inicial presentada por el interesado.»*

4. Antes de entrar a examinar el fondo de asunto, procede recordar que el artículo 20.1 LTAIBG dispone que *«[I] a resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver. Este plazo podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante».*

En el presente caso, el órgano competente no respondió al solicitante en el plazo máximo legalmente establecido, sin que conste causa o razón que lo justifique. A la vista de ello, es obligado recordar a la Administración que la observancia del plazo máximo de contestación es un elemento esencial del contenido del derecho constitucional de acceso a la información pública, tal y como el propio Legislador se encargó de subrayar en el preámbulo de la LTAIBG al manifestar que *«con el objeto de facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública la Ley establece un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta».*

5. Sentado lo anterior, en la tramitación de la presente reclamación se ha de tener presente la singular circunstancia de la existencia de una situación de litispendencia en relación con tres resoluciones de este Consejo [en particular, las resoluciones R CTBG 349/2023, de 12 de mayo, R CTBG 355/2023, de 16 de mayo y R CTBG 364/2023, de 4 de julio] que se pronuncian sobre una cuestión sustancialmente idéntica) y que han sido objeto de recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Abogacía General del Estado.

Tal como se ha apuntado, las tres resoluciones impugnadas estiman parcialmente las reclamaciones interpuestas frente a las resoluciones del Ministerio de Justicia que denegaron el acceso al expediente o a la documentación de diversos indultos. Las citadas resoluciones consideran que con el reconocimiento del acceso parcial al expediente de indulto (en los términos que se exponen en la fundamentación jurídica)

«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 afectado».

Esta conclusión se fundamenta, en los tres casos, en los siguientes razonamientos que son, precisamente, los que cuestiona el Ministerio de Justicia en sus escritos de demanda ante la jurisdicción contencioso-administrativa:

- (i) Que el hecho de que la información solicitada no se integre en un *expediente administrativo* como tal no excluye su configuración como *información pública* y la posibilidad de ejercer el derecho de acceso; siendo también irrelevante la *especial naturaleza (graciosa) del procedimiento de indulto* que se invoca por el Ministerio.
- (ii) El hecho de que la información solicitada contenga datos de carácter personal no ha de conducir, como regla general, a la denegación de acceso total, sino que la decisión sobre el acceso a la información pública habrá 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, con arreglo a lo previsto en el artículo 16 LTAIBG.
- (iii) En los casos resueltos, exigir la anonimización de todos los documentos que integran el expediente (dada la complejidad de la tarea y el considerable consumo de recursos públicos), resultaría desproporcionado en relación con los fines perseguidos; existiendo, en cambio, una medida menos gravosa consistente en la extracción de determinados contenidos de los documentos referidos a: (a) las razones que condujeron a la concesión del indulto, de una parte, y (b) el sentido de los informes emitidos por el Ministerio Fiscal y por el Tribunal sentenciador, de otra.

De los anteriores razonamientos concluyó el Consejo que *«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.»

6. De acuerdo con lo expuesto, habiéndose impugnado el criterio consolidado de este Consejo que se acaba de resumir, procede acordar la suspensión de este procedimiento hasta que se resuelvan los recursos contencioso-administrativos interpuestos por el entonces Ministerio de Justicia contra las resoluciones de este Consejo R CTBG 349/2023, de 12 de mayo, R CTBG 355/2023, de 16 de mayo y R CTBG 364/2023, de 4 de julio) ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional (Sección Séptima), pues su pronunciamiento es determinante para la resolución de esta reclamación.

En este sentido debe ponerse, asimismo, de manifiesto, que la Sala ha acordado la adopción de medida cautelar de suspensión de la ejecución de la resolución del Consejo, en la medida en que la entrega de la información dejaría sin contenido la pretensión ejercitada en el proceso, en los procedimientos p.o. 1245/2023, mediante auto de 21 de noviembre de 2023 y p.o. 1248/2023, mediante auto de 1 de febrero de 2024; habiendo presentado escritos de contestación a la demanda este Consejo en fechas 17 de noviembre de 2023 (para los procedimientos p.o. 1243 y 1245) y el 21 de noviembre para el procedimiento p.o. 1248/2023.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **SUSPENDER** la resolución de la reclamación presentada por [REDACTED] frente al MINISTERIO DE JUSTICIA (actual MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, JUSTICIA Y RELACIONES CON LAS CORTES), hasta que recaiga sentencia firme en los recursos administrativos interpuestos

por la Abogacía del Estado frente a las resoluciones R CTBG 349/2023, de 12 de mayo, R CTBG 355/2023, de 16 de mayo y R CTBG 364/2023, de 4 de julio, en los autos de los procedimientos ordinarios p.o. 1243/2023, p.o. 1245/2023 y p.o. 1248/2023, sustanciados ante la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG
Número: 2024-0401 Fecha: 09/04/2024