



## Resolución 640/2021

**S/REF:** 001-058259

**N/REF:** R/0640/2021; 100-005591

**Fecha:** La de firma

**Reclamante:** [REDACTED]

**Dirección:** [REDACTED]

**Administración/Organismo:** Ministerio de Justicia

**Información solicitada:** Información sobre indultos

**Sentido de la resolución:** Estimatoria

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó el 23 de junio de 2021 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 detallada sobre determinados indultos a políticos catalanes con los que el Supremo y la Fiscalía no están de acuerdo.

2. Mediante resolución de fecha 19 de julio de 2021, el MINISTERIO DE JUSTICIA contestó al solicitante lo siguiente:

(...)

*Así, el artículo 15 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, configura la protección de datos personales como un límite al acceso a la información pública.*

*Analizada la solicitud, esta Subsecretaría de Justicia considera que opera el artículo precedente, ya que la información solicitada contiene circunstancias personales, familiares y*

---

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

*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.*

*En consecuencia, 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. Disconforme con la respuesta recibida, mediante escrito registrado el 19 de julio de 2021, el interesado interpuso una reclamación en aplicación del [artículo 24<sup>2</sup>](#) de la LTAIBG ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, al considerar que no se había contestado a la solicitud de información pedida.
4. Con fecha 20 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 28 de julio de 2021 se recibió escrito con el siguiente contenido:

*Tal y como puede comprobarse en el historial del expediente extraído de la aplicación informática de gestión de solicitudes de transparencia que se adjunta a estas alegaciones, la solicitud fue presentada por el interesado en el Portal de Transparencia el pasado 23 de junio de 2021 y se recibió el mismo día en la Subsecretaría de Justicia, poniéndose a su disposición la resolución debidamente firmada el día 19 de julio de 2021 a las 16:55:01 horas, constando asimismo la comparecencia del interesado el mismo día 19 de julio a las 17:17:37 horas, en un momento anterior por tanto al de la interposición de la reclamación por parte del interesado.*

*No es cierto, por tanto, que no se ha tramitado la solicitud o que no se le ha notificado la resolución dentro del plazo establecido en el artículo 20.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.*

*Dado que el interesado no ha intentado rebatir siquiera parcialmente ninguno de los aspectos de la motivación del acto recurrido, esta Subsecretaría solo puede ratificarse en la motivación ya desarrollada en el acto recurrido, por no haber podido tener la ocasión de ponderar ninguna posible circunstancia o razón puesta de manifiesto por el recurrente, dada su inexistencia.*

---

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

En consecuencia, esta Subsecretaría de Justicia solo puede ratificarse en la resolución notificada, por lo que 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\) de la 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, en su [artículo 12<sup>6</sup>](#), 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".

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 en la que se pide el acceso a "información detallada" sobre determinados indultos con los que el Supremo y la Fiscalía no están de

---

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

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

<sup>5</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&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>

acuerdo. Por el contexto aludido, se ha de entender que se refiere a los indultos publicados en el Boletín Oficial de 23 de junio de 2021, tal y como hace el órgano requerido.

La Administración resuelve la solicitud en sentido negativo por considerar que resulta de aplicación el límite de la protección de los datos de carácter personal previsto en el artículo 15 de la LTAIBG, razonando en el sentido también consignado íntegramente en los antecedentes.

4. El examen de esta reclamación ha de partir del hecho que la información solicitada tiene la condición de “información pública” en el sentido del artículo 13 de la LTAIBG antes reproducido, y de que, por otra parte, el acceso a la misma reviste un indudable interés público, habida cuenta de la repercusión que las decisiones sobre las que versa han tenido en la opinión pública y en la ciudadanía en general.

El Departamento ministerial aduce que *“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.”*

Para examinar en qué medida esta afirmación puede servir de base para denegar el acceso a lo solicitado, conviene recordar el tenor literal de los preceptos legales citados:

Art. 10 LOPDGDD (Tratamiento de datos de naturaleza penal):

1. *El tratamiento de datos personales relativos a condenas e infracciones penales, así como a procedimientos y medidas cautelares y de seguridad conexas, para fines distintos de los de prevención, investigación, detección o enjuiciamiento de infracciones penales o de ejecución de sanciones penales, solo podrá llevarse a cabo cuando se encuentre amparado en una norma de Derecho de la Unión, en esta ley orgánica o en otras normas de rango legal.*
2. *El registro completo de los datos referidos a condenas e infracciones penales, así como a procedimientos y medidas cautelares y de seguridad conexas a que se refiere el artículo 10 del Reglamento (UE) 2016/679, podrá realizarse conforme con lo establecido en la regulación del Sistema de registros administrativos de apoyo a la Administración de Justicia.*

3. Fuera de los supuestos señalados en los apartados anteriores, los tratamientos de datos referidos a condenas e infracciones penales, así como a procedimientos y medidas cautelares y de seguridad conexas solo serán posibles cuando sean llevados a cabo por abogados y procuradores y tengan por objeto recoger la información facilitada por sus clientes para el ejercicio de sus funciones.

Art. 15. LTAIBG (Protección de datos personales):

1. Si la información solicitada contuviera datos personales que revelen la ideología, afiliación sindical, religión o creencias, el acceso únicamente se podrá autorizar en caso de que se contase con el consentimiento expreso y por escrito del afectado, a menos que dicho afectado hubiese hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicitase el acceso.

*Si la información incluyese datos personales que hagan referencia al origen racial, a la salud o a la vida sexual, incluyese datos genéticos o biométricos o contuviera datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conllevaran la amonestación pública al infractor, el acceso solo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquel estuviera amparado por una norma con rango de ley.*

2. Con carácter general, y salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación que lo impida, se concederá el acceso a información que contenga datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano.
3. Cuando la información solicitada no contuviera datos especialmente protegidos, el órgano al que se dirija la solicitud concederá el acceso previa ponderación suficientemente razonada del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada, en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal.

*Para la realización de la citada ponderación, dicho órgano tomará particularmente en consideración los siguientes criterios:*

- a) *El menor perjuicio a los afectados derivado del transcurso de los plazos establecidos en el artículo 57 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.*

*b) La justificación por los solicitantes de su petición en el ejercicio de un derecho o el hecho de que tengan la condición de investigadores y motiven el acceso en fines históricos, científicos o estadísticos.*

*c) El menor perjuicio de los derechos de los afectados en caso de que los documentos únicamente contuviesen datos de carácter meramente identificativo de aquéllos.*

*d) La mayor garantía de los derechos de los afectados en caso de que los datos contenidos en el documento puedan afectar a su intimidad o a su seguridad, o se refieran a menores de edad.*

4. *No será aplicable 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.*
5. *La normativa de protección de datos personales será de aplicación al tratamiento posterior de los obtenidos a través del ejercicio del derecho de acceso.*

De la mera lectura de los preceptos legales invocados se infiere con claridad que no permiten fundar, en los términos expuestos por el Ministerio, la afirmación categórica de que el hecho de que los documentos e informes obrantes en los expedientes contengan circunstancias personales, familiares y datos de ilícitos penales impide divulgarlos “sin contar con el consentimiento expreso del afectado”.

Como se puede apreciar, el artículo 15 de la LTAIBG dispone un régimen diferenciado de criterios de solución de los conflictos entre el derecho de acceso a la información pública y el derecho a la protección de los datos de carácter personal, distinguiendo en función de la naturaleza de los datos afectados. Así, por un lado, establece en el apartado segundo una presunción general favorable al acceso cuando se trate de datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano. Por otra parte, en el apartado tercero, dispone que cuando la información solicitada no contenga datos especialmente protegidos, se habrá de conceder el acceso ponderando caso por caso el interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados. Y, únicamente en relación con una serie de datos personales que integran categorías especiales, los cuales, por su mayor sensibilidad, requieren una protección reforzada porque su conocimiento o divulgación pública es capaz de causar una mayor afectación en la esfera de los derechos personales, se dispone un régimen de mayor resistencia frente al derecho de acceso a la información pública, exigiendo, en unos casos (datos que revelen ideología, afiliación sindical, religión o creencias) el consentimiento expreso y por escrito del afectado, a menos que los hubiese hecho manifiestamente públicos con anterioridad a la solicitud y, en los demás supuestos (datos que hagan referencia al origen racial, a la salud, o a la vida sexual,

datos genéticos o biométricos y datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conlleven la amonestación pública al infractor), el consentimiento expreso del afectado o que el acceso esté amparado por una norma con rango de ley.

Este Consejo no puede por tanto compartir la afirmación realizada por la Administración según la cual del artículo 15.1.2º párrafo de la LTAIBG y del artículo 10.1 de la LOPDGDD se deriva que los documentos e informaciones que contienen circunstancias personales, familiares y sociales, así como datos de ilícitos penales, “no se pueden divulgar sin contar con el consentimiento expreso del afectado”, pues, como hemos visto, las tres primeras categorías de datos (circunstancias personales, familiares y sociales) se rigen por lo previsto en el apartado tercero del artículo 15 LTAIBG, de modo que cuando se solicite el acceso a los documentos que los contengan el órgano al que se dirija la solicitud deberá resolver sobre el acceso previa ponderación de los derechos e intereses concurrentes, sin necesidad de recabar el consentimiento expreso del afectado.

En lo que respecta a los “datos de ilícitos penales”, tampoco es correcto afirmar que sólo se pueden divulgar con el consentimiento expreso del afectado, pues no es eso lo que establece el art. 10.1 LOPGDD, sino que su tratamiento para fines distintos de los allí previstos “sólo podrá llevarse a cabo cuando se encuentre amparado en una norma de Derecho de la Unión, en esta ley orgánica o en otras normas de rango legal”. En esta misma línea, en el párrafo segundo del art. 15.1 se dispone que el acceso a los datos relativos a la comisión de infracciones penales se podrá autorizar, no sólo cuando se cuente con el consentimiento expreso del afectado, sino también cuando “estuviera amparado por una norma con rango de Ley”.

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

*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.

5. A este respecto, es necesario tomar en consideración que, si bien en este no se pronuncia sobre ello, en otros procedimientos sobre contenido similar tramitados ante este Consejo el Ministerio rechaza la posibilidad de conceder un acceso parcial a la información solicitada alegando que *"por las circunstancias personales, familiares y sociales, así como los datos de ilícitos penales que contiene el expediente, resulta imposible anonimizarlos parcialmente"*. En apoyo de esta tesis sostiene que *"los extremos que no se suprimieran siempre implicarían que, por un mero razonamiento lógico, se pudieran conocer o deducir otros también categorizados como datos personales"*, de modo que, a su juicio, *"la anonimización parcial no garantiza suficientemente el derecho a la protección de los datos personales de los implicados"*.

En relación con esta argumentos se ha de señalar, en primer término, que la normativa de protección de datos exige que el responsable del tratamiento deberá ejecutar los procesos de anonimización con arreglo al estado actual de la técnica y con la diligencia debida para eliminar o minimizar en todo lo posible el riesgo de reidentificación. En segundo lugar, ha de tenerse en cuenta que, de exigirse siempre un grado de garantía absoluta a la anonimización como el que el Departamento ministerial pretende en su argumentación, no sería posible publicar la mayoría de las sentencias penales condenatorias, lo cual no sólo resultaría incompatible con el principio de publicidad de las actuaciones judiciales, sino que se contradice abiertamente con la realidad porque, como es sabido, el Consejo General del Poder Judicial tiene encomendada por el art. 560.1.10ª LOPJ *"la publicación oficial de las sentencias y demás resoluciones que se determinen del Tribunal Supremo y del resto de órganos judiciales"*, asegurando el cumplimiento de la legislación en materia de protección de datos personales, tarea que viene realizando regularmente tras el correspondiente proceso de anonimización, sin considerar que ello resulte imposible. De hecho, cualquiera puede acceder a la resolución judicial que condena a los responsables de los delitos objeto de los indultos sobre los que versa la solicitud de acceso de la que trae causa la presente reclamación en la base de datos pública gestionada por el Centro de Documentación Judicial. En este sentido, no parece justificado exigir, a efectos del reconocimiento del derecho de acceso a los expedientes de indulto, un estándar superior a la anonimización de los datos



relativos a condenas e infracciones penales que el que se aplica a la publicación oficial de las sentencias penales.

Por otra parte, a la hora de valorar el riesgo residual de reidentificación y ponderarlo con el interés público en el acceso a la información, se ha de tener en cuenta el impacto que la eventual vinculación a posteriori de los datos en cuestión con una persona física individualizada puede causar en su esfera de derechos, atendiendo a las circunstancias particulares concurrentes en cada caso concreto. En el que aquí nos ocupa, se dan muy relevantes singularidades que necesariamente han de valorarse en el proceso de ponderación entre los derechos e intereses concurrentes.

En primer lugar, se da la particularidad de que las informaciones concernientes a las infracciones y condenas penales de las personas afectadas han sido objeto de máxima publicidad, habiéndose difundido ampliamente en todos los medios de comunicación y, además, continúan siendo públicamente accesibles en las hemerotecas digitales mediante una sencilla búsqueda nominativa en Internet. A ello se suma, en segundo término, que los reales decretos mediante los que se concedieron los indultos se encuentran publicados en el Boletín Oficial del Estado, y en ellos se consignan expresamente las condenas y los correspondientes delitos, siendo toda estas informaciones accesibles al público sin anonimizar y sin restricción alguna. Finalmente, tampoco se puede desconocer en este contexto que el propio Tribunal Supremo ha publicado sin anonimizar y mantiene libremente accesible en su página web el informe emitido en virtud de lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley de Indulto, de 18 de junio de 1870.

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 definitiva, por las razones expuestas, procede estimar la presente reclamación e instar al Ministerio a facilitar la información debidamente anonimizada y excluyendo o eliminando todos los contenidos relativos a circunstancias personales, familiares y sociales que, en su caso, figuren en los documentos.

### 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 19 de julio de 2021.

**SEGUNDO: INSTAR** al MINISTERIO DE JUSTICIA a que, en el plazo máximo de 15 días hábiles, remita a [REDACTED] la siguiente información:

*Detallada sobre los expedientes de los indultos publicados en el Boletín Oficial del Estado de 23 de junio de 2021.*

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

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

De acuerdo con el [artículo 23, número 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

---

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

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>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>