



Resolución 62/2022

S/REF: 001-063709

N/REF: R/0087/2022; 100-006350

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Justicia

Información solicitada: Comunicaciones de un Juez de lo Penal a la Ministra

Sentido de la resolución: Desestimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 15 de diciembre de 2021 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](#)¹ (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

«En relación al indulto propuesto desde el Ministerio de Justicia para [REDACTED], y ante las manifestaciones del Juez sentenciador de la falta de conocimiento del Gobierno de la existencia de un posible delito de abuso sexual contra uno de los hijos de la indultada SOLICITO:

1.- Copia de los documentos existentes en el expediente administrativo de indulto acreditativos de que la Ministra era conocedora de dichos abusos sexuales cometidos contra el menor de los hijos de la indultada.

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

2.- En su caso, copia de las comunicaciones del Juez de lo Penal nº 1 de Granada, poniendo en conocimiento de la Ministra de Justicia los abusos al menor tal y como ha declarado.»

2. Mediante resolución de fecha 12 de enero de 2022, el MINISTERIO DE JUSTICIA contestó a la solicitante lo siguiente:

«El procedimiento de 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 especial naturaleza del procedimiento ordenado a la concesión o denegación de indulto no permite considerarlo exactamente asimilable al procedimiento administrativo común, como se desprende de la citada Ley de 18 de junio de 1870, conforme a la cual (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 a la elevación del expediente a Consejo de Ministros para toma de decisión.

Los documentos que se incorporan a un expediente de indulto contienen menciones a circunstancias personales, familiares y sociales de los penados, además de datos de naturaleza penal. Es obligado por ello tener presente lo establecido en la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales, que indica: “La publicidad activa y el acceso a la información pública regulados por el Título I de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, así como las obligaciones de publicidad activa establecidas por la legislación autonómica, se someterán, cuando la información contenga datos personales, a lo dispuesto en los artículos 5.3 y 15 de la Ley 19/2013, en el Reglamento (UE) 2016/679 y en la presente ley orgánica.”

De acuerdo con el artículo 15.1, párrafo segundo, de la Ley 19/2013, el acceso a los datos relativos a la comisión de infracciones penales solo puede autorizarse si se cuenta con el consentimiento expreso del afectado o si lo ampara una norma con rango de ley, no dándose ninguna de estas condiciones en el presente caso.

Pero incluso en el caso de que la información solicitada no contuviera datos especialmente protegidos, como lo son los relativos a la comisión de infracciones penales, el órgano al que se dirige la solicitud tiene la obligación de realizar una ponderación razonada entre el interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en ella, muy especialmente su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal. En esa ponderación, el artículo 15.3 de la Ley 19/2013 obliga a considerar, en particular, en el apartado 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”.

Aplicando esta previsión, el resultado de la ponderación exigida por el artículo 15.3 de la Ley 19/2013 debe conducir a rechazar la solicitud presentada, ya que la información que pretende obtenerse se describe precisamente como la que incorpora datos sobre abusos sexuales a un menor de edad. Debe recordarse en este punto que la protección del interés superior del menor, en todos los casos en que pueda verse afectado o concernido, es un principio fundamental que vincula a la Administración en todas sus actuaciones, y está expresamente reconocido en el artículo 2.1 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil: “Todo menor tiene derecho a que su interés superior sea valorado y considerado como primordial en todas las acciones y decisiones que le conciernan, tanto en el ámbito público como privado. En la aplicación de la presente ley y demás normas que le afecten, así como en las medidas concernientes a los menores que adopten las instituciones, públicas o privadas, los Tribunales, o los órganos legislativos primará el interés superior de los mismos sobre cualquier otro interés legítimo que pudiera concurrir”.

La Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989 y ratificada por España el 30 de noviembre de 1990, parte de ese mismo principio fundamental: el interés del niño ha de considerarse superior a los demás intereses en juego. Así, el artículo 3.1 de la Convención dispone lo siguiente: “En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño”.

Debe tenerse en cuenta, finalmente, que una eventual previa disociación de los datos de carácter personal existentes en los documentos que integran el expediente de indulto no evitaría la identificación de las personas afectadas ni, por ello, permitiría hacer compatible el acceso a dichos documentos con la salvaguarda de su derecho fundamental a la protección de datos y, siendo una de ellas menor de edad, la Administración tiene la obligación de considerar prevalente su interés sobre cualesquiera otros que puedan concurrir porque así lo exigen las normas ya citadas.»

3. Disconforme con la respuesta recibida, mediante escrito registrado el 2 de febrero de 2022, la solicitante interpuso una reclamación, en aplicación del [artículo 24](#)² de la LTAIBG, ante el

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

Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) con el siguiente contenido resumido:

«(...)

La resolución que recurrimos realiza una ponderación razonada sobre hechos que no son objeto de la pregunta puesto que en ningún momento se preguntan datos de un menor, ni datos especialmente protegidos.

La pregunta se refiere al conocimiento que la Ministra tuvo de las manifestaciones del Juez sentenciador, dado que según las manifestaciones de éste, literalmente "Este juzgado ya no sabe cómo hacer que llegue al conocimiento de los restantes tribunales, y por supuesto del Gobierno, que estando los hijos bajo el cuidado y custodia de la madre, uno de ellos fue abusado sexualmente". La ponderación que realiza es totalmente irrelevante dado que son de conocimiento público puesto que el propio juez sentenciador los ha divulgado.

Como ejemplo de ello podemos citar: <https://elpais.com/sociedad/2021-12-10/el-juez-niega-dejar-en-libertad-a-juana-rivas-porque-podria-representar-un-grave-peligro-para-sushijos.html> (...)

<https://www.libertaddigital.com/espana/2021-12-10/el-juez-niega-la-libertad-a-juana-rivas-pese-al-indulto-porque-podria-ser-un-grave-peligro-para-sus-hijos-6845918/> : (...)

<https://www.20minutos.es/noticia/4922328/0/claves-caso-juana-rivas-por-que-juez-negado-libertad-pese-indulto-gobierno/> : (...)

TERCERO: Por tanto las manifestaciones de la resolución y el juicio de ponderación efectuado es irrelevante, siendo lo pedido únicamente aquellos documentos en virtud de los cuales tuvo conocimiento la ministra de ello, tal y como se solicitaba, de tal forma que podamos conocer cómo se ha tomado una decisión tan relevante cual es el indulto, y que encuentra perfecto encaje en la finalidad de la ley de transparencia de conocer cómo se toman las decisiones que afectan a los ciudadanos.

En virtud de lo expuesto SOLICITO DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO como órgano competente para la resolución de las reclamaciones de acceso a la información pública, admita la presente reclamación al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, y sea reconocido nuestro derecho a obtener la información pública en la forma solicitada y garantice el derecho de acceso a la información solicitada y el deber de facilitar la documentación.»

4. Con fecha 3 de febrero 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 10 de febrero de 2022 se recibió escrito en el que el Ministerio se reitera en sus argumentos vertidos en la resolución recurrida, añadiendo lo siguiente:

«A mayor abundamiento, la información solicitada no se desprende que está amparada con la finalidad de transparencia que indica la propia Ley en su Preámbulo, es decir, la de conocer cómo afectan a los ciudadanos las decisiones que se toman, cómo se manejan y destinan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan las instituciones sino que la misma, está referida a una información que tiene un carácter auxiliar o de apoyo como son la contenida en comunicaciones, informes internos o entre órganos o diversas entidades administrativas y/o judiciales.

Por tanto, la denegación de esta solicitud no menoscaba la transparencia de la actividad pública y, en consecuencia, y por lo expuesto anteriormente, se solicita que se tengan en cuenta estas alegaciones formuladas y que sea desestimada la reclamación presentada».

5. El 14 de febrero de 2022, se concedió audiencia a la reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes. El 18 de febrero de 2022, se recibió escrito con el siguiente contenido:

«En sede de alegaciones el Ministerio de Justicia se limita a reproducir la resolución denegatoria.

Insistimos por tanto, que los datos solicitados se refieren exclusivamente al conocimiento que tuvo del expediente la Ministra y conforme a las manifestaciones realizadas por el Juez de lo Penal nº 1 de Granada, se solicitó copia de los documentos que acrediten las comunicaciones recibidas de dicho Juez, atendiendo a las manifestaciones que hizo relativas a que “ya no sabía cómo poner en conocimiento de la Ministra la situación”.

La documentación solicitada no se refiere a la situación de los menores, como falsamente quiere hacer ver la Administración, sino al conocimiento de las actuaciones que tuvo la ministra, y ello entronca directamente con los fines de la transparencia y del derecho de acceso a la información pública como forma de someter a escrutinio la decisión de un responsable público, es decir, si teniendo pleno y consciente conocimiento de tales informes opuestos a la concesión del indulto, como revela el Juez de lo Penal, fue concedido el indulto.

El interés de la información permite por tanto conocer cómo se toman las decisiones que afectan a los ciudadanos y conocer el criterio con el que actúan nuestras instituciones.

En virtud de lo expuesto, solicitamos una resolución estimatoria y que nos sea facilitada la información solicitada.»

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2 c\) de la LTAIBG](#)³ 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](#)⁴, el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG](#)⁵ 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](#)⁶ el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone en el artículo 13, «*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*».

De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de “*formato o soporte*”. Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza “*pública*” de las informaciones: (a) que se encuentren “*en poder*” de alguno de los sujetos obligados 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 «*los documentos existentes en un expediente administrativo de indulto acreditativos de que la Ministra era conocedora de abusos sexuales cometidos contra el menor de los hijos de la indultada y copia de las comunicaciones del Juez de lo Penal nº 1 de Granada, poniendo en*

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

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>

conocimiento de la Ministra de Justicia los abusos»”, formulada en los términos que figuran en los antecedentes de hecho.

El órgano requerido denegó el acceso poniendo de manifiesto, en primer lugar, la especial naturaleza del procedimiento de solicitudes de indulto, regulado en la Ley de 18 de junio de 1870, y señalando que los documentos que incorporan los expedientes de indulto incorporan datos de carácter personal que, en este caso, afectan a un menor de edad. Posteriormente, en trámite de alegaciones en este procedimiento, añade que se trata de documentación auxiliar o de apoyo, en los términos que se contienen en el artículo 18.1 b) LTAIBG.

En fase de reclamación (en particular en el trámite de audiencia), la solicitante acota el contenido de su petición, indicando que *«los datos solicitados se refieren exclusivamente al conocimiento que tuvo del expediente la Ministra y conforme a las manifestaciones realizadas por el Juez de lo Penal nº 1 de Granada, se solicitó copia de los documentos que acrediten las comunicaciones recibidas de dicho Juez, atendiendo a las manifestaciones que hizo relativas a que “ya no sabía cómo poner en conocimiento de la Ministra la situación”.*

En definitiva, el objeto de la reclamación se circunscribe por tanto al acceso a los documentos que acrediten las comunicaciones recibidas por la Ministra de Justicia del Juez de lo Penal nº 1 de Granada.

4. La resolución de la presente reclamación requiere de la previa precisión del objeto de la solicitud. Como ha quedado reflejado en los antecedentes de esta resolución, la solicitante pidió, inicialmente, copia de los documentos acreditativos de que la Ministra de Justicia *tenía conocimiento* de los posibles abusos sexuales de los hijos de la persona indultada, acotando su petición, posteriormente, a los documentos que acrediten las comunicaciones recibidas por la Ministra del Juez del citado Juez Penal —que podrían entenderse como plasmación concreta de ese conocimiento por parte de la Ministra—.

Se trata, por tanto, de un caso diferente al que este Consejo ha resuelto, por ejemplo y entre otras, en las resoluciones 655/2021 o 676/2021, de 30 de marzo de 2022. En aquellos casos se solicitaba el acceso a las *propuestas motivadas* de indulto elevadas por el Ministro de Justicia al Consejo de Ministros. Se requería, por tanto, el acceso a información que forma parte del procedimiento de indulto y, en ese sentido, este Consejo de Transparencia partió de la premisa de que la información solicitada tenía la condición de *información pública* ex artículo 13 LTAIBG, cuyo acceso reunía un indudable interés público, habida cuenta de la gran repercusión que las decisiones sobre las que versaba habían tenido en la opinión pública y en la ciudadanía en general.

En este caso, sin embargo, resulta más difícil sostener que una parte de lo solicitado tenga encaje en el concepto de información pública recogido en el citado artículo 13 LTAIBG (información que *obra en poder* del sujeto obligado en la medida en que ha sido generada o adquirida por el órgano requerido con ocasión del ejercicio de sus competencias). En concreto, aquella parte en la que la solicitante demanda saber si la Ministra *ha tenido o no conocimiento* de las manifestaciones realizadas por el titular del Juzgado de lo Penal n.º 1 de Granada (relativas a los posibles abusos sexuales sufridos por el hijo de la indultada) en relación con el indulto de referencia; y es que esta eventual toma de conocimiento, como tal, no puede ser considerada como información pública y, por tanto, no puede ser controlada por este Consejo de Transparencia.

Con independencia de lo anterior, y partiendo de la acotación del objeto de la solicitud de acceso que la reclamante realiza en el trámite de audiencia, —circunscribiéndola a los documentos que acrediten las comunicaciones recibidas por la Ministra del titular del citado órgano judicial—, se ha de precisar que, en contra de lo afirmado, resulta indudable que tales comunicaciones (en caso de existir y tener el contenido que se les atribuye, extremos que el Ministerio no ha reconocido ni negado), contienen datos de carácter personal pues, con arreglo al artículo 4.1) del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016, por datos personales se entenderá «*toda información sobre una persona física identificada o identificable*».

Tratándose, además, de datos de carácter personal que conciernen a un menor de edad, a la hora de realizar la ponderación exigida por el artículo 15.3 LTAIBG del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados, es obligado tener en cuenta que en el mismo se prevé como criterio cualificado que los datos «*se refieran a menores de edad*», de suerte que, con carácter general, la protección de los derechos de los menores prevalece sobre el interés general en acceder a la información.

Por tanto, la presente reclamación ha de ser desestimada.

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 12 de enero de 2022.

De acuerdo con el [artículo 23, número 1](#)⁷, 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](#)⁸, 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](#)⁹.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

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

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

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