



## Resolución 706/2021

**S/REF:** 001-058218

**N/REF:** R/0706/2021; 100-005684

**Fecha:** La de firma

**Reclamante:** [REDACTED]

**Dirección:** [REDACTED]

**Administración/Organismo:** Ministerio de Justicia

**Información solicitada:** Expediente de indulto concedido a Oriol Junqueras

**Sentido de la resolución:** Estimatoria

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 22 de junio 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](#)<sup>1</sup> (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

*Copia íntegra del expediente de indulto concedido por el Consejo de Ministros del día 22 de junio de 2021 a Oriol Junqueras.*

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

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

*Analizadas las solicitudes, esta Subsecretaría de Justicia considera que opera el artículo precedente, ya que los expedientes solicitados contienen circunstancias personales, familiares*

---

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

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.

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 las solicitudes de acceso a la información pública.

3. Disconforme con la respuesta recibida, mediante escrito registrado el 16 de agosto de 2021, la solicitante interpuso una reclamación, en aplicación del [artículo 24](#)<sup>2</sup> de la LTAIBG, ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) con el siguiente contenido resumido:

(...)

*TERCERO: La causa de denegación reconoce que contiene la información una serie de datos que "no se pueden divulgar sin contar con el consentimiento expreso del afectado". No obstante dicha solicitud de consentimiento de los afectados no se ha producido, por lo que no cabe por tanto, prescindir de la audiencia prevista en el artículo 19.3 de la Ley si la información solicitada pudiera afectar a derechos o intereses de terceros, debidamente identificados.*

*Por ello solicitamos, en primer lugar, que el Consejo antes de resolver sobre la reclamación presentada, otorgue el mismo trámite de audiencia a los afectados tal como prevé el artículo 24.3 de la LTAIBG.*

*Esta interpretación es la más acorde con la abundante jurisprudencia que en casos similares ordena la retroacción del expediente para que se produzca la audiencia a los interesados. Así la Sentencia de la Audiencia Nacional de 17 de julio de 2017, donde se señala expresamente que "... al haberse omitido dicho trámite, lo que procede es dejar sin efecto la resolución de la reclamación y volver sobre el procedimiento para subsanar el defecto de forma cometida (art. 113.2, Ley 30/1992), es decir para sustanciar el trámite omitido, antes de resolver aquella. Y al no haberlo resuelto así la sentencia de instancia, procede su revocación, sin que la eventual infracción del rut. 19.3 de la Ley*

---

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

19/2013, pueda servir de fundamento para prescindir posteriormente del trámite prevenido en el art. 24.3 de la indicada Ley" (la referencia al artículo 113.2 de la Ley 30/1992, debe entenderse realizada al artículo 119.2 de la LPAC).

*CUARTO: Relativo a la trascendencia de la información solicitada, la solicitud de información es realizada por una periodista en ejercicio, profesional de los medios de comunicación. Sin perjuicio de que el artículo 12 de la LTAIBG reconozca el derecho de acceso a la información pública a todas las personas, la condición de profesional de los medios de comunicación no es indiferente. En este sentido, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha reconocido en numerosas Sentencias, desde sus Sentencias en el caso Barthold contra Alemania de 25 de marzo de 1985 y el caso Lingens contra Austria de 8 de julio de 1986, la importancia del papel de la prensa para reforzar su ejercicio a la libertad de expresión e información recogida en el artículo 10 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. Más en concreto, en la Sentencia de la Gran Sala del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de 8 de noviembre de 2016 caso Magyar, se reconoce que el acceso a la información es fundamental para el ejercicio individual del derecho a la libertad de expresión, en particular, de la libertad de recibir y difundir informaciones (artículo 10 CEDH) y su negación constituye una interferencia con este derecho" (§156). Sobre esta base, el Tribunal elabora un test o escrutinio de cuatro preguntas cuya respuesta afirmativa en un caso de acceso a la información pública determina que este cuente con la protección "ius fundamental" de la libertad de expresión e información (§ 158-169). Una de estas cuatro preguntas es si quien pide la información desarrolla efectivamente un papel de "perro guardián" de la democracia frente a los abusos de poder, papel atribuido a la prensa y extendido por el Tribunal en esta Sentencia a "otros organismos de control social" u Organizaciones no Gubernamentales (§ 165). Por tanto, se reconoce una posición cualificada de los periodistas en cuanto a su acceso a la información pública al vincular este en determinados casos al derecho a la libertad de recibir y difundir informaciones reconocido en el artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, motivo por el cual se puede afirmar que, de acuerdo con la interpretación realizada del artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos por el TEDH, el acceso a la información pública que ha sido denegado goza de la protección del derecho a la libertad de recibir y difundir informaciones recogido en aquel precepto, de aplicación en el orden nacional de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10.2 de la Constitución Española.*

*Es por ello que dada la importancia y repercusión social que ha tenido la concesión de los indultos sea de vital importancia para los ciudadanos el poder ser informados de los motivos que han llevado al Gobierno a tomar tan controvertida decisión.*

*Extraña igualmente que dentro de los motivos de denegación se haga referencia a "datos de ilícitos penales que no se pueden divulgar" cuando la sentencia del Tribunal Supremo es pública y de notorio conocimiento y la solicitud de información no tiene como objetivo el conocimiento de datos personales de los indultados sino la motivación del Gobierno para la concesión de los indultos que ha de constar en los informes emitidos y obrantes en los expedientes y que en definitiva son el objeto principal de la solicitud.*

*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, proceda a otorgar el trámite de audiencia a los interesados omitido por el Ministerio de Justicia, y, tras dicho trámite, 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 20 de agosto 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 2 de septiembre de 2021 se recibió escrito, con el siguiente contenido resumido:

*En la reclamación planteada ante el CTBG y recibida en esta Subsecretaría el 20 de agosto de 2021, la solicitante del acceso solicitaba copia íntegra de los expedientes de indulto concedidos por el Consejo de Ministros del día 22 de junio.*

*En este sentido, 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 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.*

*En primer lugar, la reclamante trae a colación que la petición se hace como periodista en ejercicio. Así, tal y como se expondrá a continuación, estamos ante datos especialmente protegidos. Sin embargo, aun cuando los datos que obran en los expedientes sobre los que se*

*solicita el acceso no tuvieran esa condición, sí sería un elemento a considerar para realizar la ponderación entre el interés público en la divulgación de la información y los derechos fundamentales de los afectados pero la propia Ley excluye que esa ponderación se realice si se trata de datos especialmente protegidos. Respecto de estos no es relevante que la solicitante sea periodista porque prima la garantía de los derechos de los afectados.*

*Por otra parte, conviene precisar que la propia Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, establece en su artículo 15.4, tras haber regulado la forma en que debe procederse si en la información solicitada existen datos personales, diferenciando según sean o no especialmente protegidos, que: “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”.*

*Es decir, la Ley 19/2013 contempla la disociación de datos de carácter personal dirigida a impedir la identificación de las personas afectadas como la vía para conciliar el interés público en la divulgación de la información y la protección de datos personales, pero de ello se sigue, a sensu contrario, que una disociación que no cumpla ese objetivo de hacer imposible que sean identificadas las personas a las que los datos eliminados se refieren, no debe evitar en cambio que hayan de aplicarse los apartados precedentes del artículo 15.*

*Así las cosas, la denegación total al acceso a la información de conformidad con el artículo 15 de la Ley 19/2013, esto es, por existir datos personales en los documentos solicitados, viene motivada por el hecho de que, por las circunstancias personales, familiares y sociales, así como los datos de ilícitos penales que contiene el expediente, resultando, además, imposible anonimizarlos parcialmente.*

*En este sentido, los extremos que no se suprimieran siempre implicarían que, por un mero razonamiento lógico, se pudieran conocer o deducir otros también categorizados de personales, de conformidad con la definición de “datos personales” contenida en el artículo 4.1 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 (en adelante RGPD).*

*En consecuencia, la anonimización parcial no garantiza suficientemente el derecho a la protección de datos personales de los implicados (incluso de personas distintas de los indultados como pudieran ser los funcionarios de los centros penitenciarios que informaron sobre su conducta en prisión). Es más, debe recordarse que a los efectos del RGPD, los datos personales merecedores de protección son todos los que se refieren a una persona física*

*identificada o identificable, es decir, también cuando su identificación sea posible por medios directos o indirectos.*

*Como se deduce de la definición contenida en el apartado 1) del artículo 4 del Reglamento, un identificador directo es la información específica que puede atribuirse a un individuo, como su nombre o un número de identificación. Un identificador indirecto es cualquier dato (por ejemplo, una situación geográfica en un momento determinado o una opinión sobre un tema en particular) que podría utilizarse, ya sea de forma individual o combinada con otros cuasi-identificadores, por alguien que posea conocimientos sobre ese individuo con el fin de reidentificarle en el conjunto de datos. En el caso de los expedientes de indulto cabe suponer que la existencia, no ya de identificadores directos, sino de cuasi-identificadores que permitan a quien tenga acceso a ellos tomar conocimiento de la identidad de las personas que puedan ser mencionadas en la documentación que los integra -y no solamente los penados a los que el indulto se refiere- será constante, y de ello se sigue que la previa disociación o anonimización de los datos personales constituya una tarea que razonablemente no podrá concluirse con éxito, es decir, que no logrará del todo convertir la información en información verdaderamente anónima, cuya divulgación no represente ningún tipo de amenaza para la protección de datos personales*

*No se debe obviar que el RGPD ha venido a reforzar la protección de datos de carácter personal, al establecer en su Considerando 7 que: “Estos avances requieren un marco más sólido y coherente para la protección de datos en la Unión Europea, respaldado por una ejecución estricta, dada la importancia de generar la confianza que permita a la economía digital desarrollarse en todo el mercado interior. Las personas físicas deben tener el control de sus propios datos personales. Hay que reforzar la seguridad jurídica y práctica para las personas físicas, los operadores económicos y las autoridades públicas”*

*Y lo que trata de lograr el RGPD, como se expone en el Considerando 10, es “garantizar un nivel uniforme y elevado de protección de las personas físicas... Debe garantizarse en toda la Unión que la aplicación de las normas de protección de los derechos y libertades fundamentales de las personas físicas en relación con el tratamiento de datos de carácter personal sea coherente y homogénea”.*

*Por su parte, la Disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales, indica que: “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.”*

*A mayor abundamiento, debe tenerse en cuenta que, aunque no fueran datos especialmente protegidos, resultaría imperativo realizar una 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, la cual debería basarse en una de las condiciones previstas en el art. 6 del RGPD.*

*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 la interesada.*

## 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 reconoce en su [artículo 12<sup>6</sup>](#) el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone en el artículo 13, "*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en 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:

---

<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>

(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 al expediente de indulto concedido a Oriol Junqueras, formulada en los términos que figuran en los antecedentes de hecho.

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. En el examen de la reclamación se 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 gran repercusión que las decisiones sobre las que versa han tenido en la opinión pública y en la ciudadanía en general.

El Departamento ministerial aduce, en primer lugar, 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 LOPDGDD, 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. 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 10 días hábiles, remita a la reclamante la siguiente información:

- *Copia íntegra del expediente de indulto concedido por el Consejo de Ministros del día 22 de junio de 2021 a Oriol Junqueras.*

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 a la 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 misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre<sup>8</sup>](#), de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer Recurso Contencioso-Administrativo, en el plazo de dos meses, ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el [artículo 9.1 c\) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa<sup>9</sup>](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

---

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

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

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