



Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 00001-00089793

N/REF: 945/2024

Fecha: La de firma.

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

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

Información solicitada: Informes judiciales de indultos.

Sentido de la resolución: Estimatoria por motivos formales.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 16 de abril de 2024 el reclamante solicitó al MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, JUSTICIA Y RELACIONES CON LAS CORTES la siguiente información:

«Copia de los informes recibidos por el Ministerio de Justicia procedentes de la Sección Primera de la Audiencia [REDACTED] en relación con los indultos solicitados por [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED]».

2. No consta respuesta de la Administración.
3. Mediante escrito registrado el 26 de mayo de 2024, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el



Consejo) en aplicación del [artículo 24](#)¹ de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)² (en adelante, LTAIBG), en la que pone de manifiesto que no ha recibido respuesta a su solicitud.

4. Con fecha 27 de mayo de 2024, el Consejo trasladó la reclamación al ministerio requerido 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 11 de junio de 2024 tuvo entrada en este Consejo, junto al expediente, escrito en el que el ministerio señala haber dictado resolución de 2 de junio de 2024, notificada al reclamante, en la que señala lo siguiente:

« (...) Con fecha de 2 de junio de 2024 se firmó la resolución, en la que de acuerdo con lo previsto en el Capítulo III del Título I de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y consultada la División de Derechos de Gracia y otros Derechos de este Ministerio se resolvió denegar el acceso a la información solicitada en aplicación de lo dispuesto en el artículo 14.1 k) de la mencionada Ley, indicando lo siguiente:

“Conforme al artículo 14.1 k), el derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para “la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión”. A estos efectos cabe tener en cuenta las siguientes consideraciones:

- 1. El procedimiento de concesión o denegación de indulto presenta una especial naturaleza no asimilable al procedimiento administrativo común, como se desprende de la Ley de 18 de junio de 1870, por la que se establecen las reglas para el ejercicio de la Gracia de Indulto. Conforme a lo dispuesto en los artículos 19 y siguientes de la mencionada Ley, 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. El papel de la Administración se limita al cumplimiento de los trámites previstos y elevación a Consejo de Ministros para toma de decisión.*

- 2. En consecuencia, los expedientes de indulto son incoados por el Tribunal, que recoge y emite, en su caso, los informes preceptivos, no figurando el solicitante de información como interesado en el proceso penal correspondiente.*

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

² <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-12887>



3. En este caso concreto, se da además la circunstancia de que los expedientes de indulto referidos a las personas citadas por el solicitante no se han resuelto aun por el Consejo de Ministros; por lo que la difusión de esta información interferiría con el proceso de toma de decisión, con la consiguiente afección a los derechos de las personas a las que se refiere la solicitud, que son los sujetos de los procedimientos de indulto en cuestión».

La resolución fue notificada al interesado mediante su puesta a disposición a través del Portal de Transparencia el 3 de junio de 2024, se acompaña una copia de la citada resolución. Por tanto, no cabe apreciar que este Departamento no haya procurado respuesta a la solicitud, si bien en el presente caso la resolución fue notificada después del vencimiento del plazo estipulado en la Ley»

5. El 13 de junio de 2024, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; que, habiendo comparecido a la notificación, haya presentado observación alguna.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG](#)³ y en el [artículo 13.2.d\) del Real Decreto 615/2024, de 2 de julio, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, A.A.I.](#)⁴, el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para conocer de 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».

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#α38>

⁴ <https://www.boe.es/eli/es/rd/2024/07/02/615>

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#α24>

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#α12>



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 los informes recibidos por el ministerio requerido procedentes de la Sección Primera de la Audiencia [REDACTED] en relación con los indultos solicitados por ocho personas determinadas.

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

Con posterioridad, en la fase de alegaciones de este procedimiento, pone en conocimiento de este Consejo que ha dictado resolución en la que se deniega el acceso a la información solicitada por considerar aplicable el límite del artículo 14.1.k) LTAIBG, esto es, la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión, en la medida en que el Consejo de Ministros no ha tomado aún la decisión sobre las solicitudes de indultos.

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. Centrada la reclamación en estos términos, ha de comenzarse destacando que el Estado español ha firmado y ratificado el Convenio del Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos públicos, hecho en Tromsø el 18 de junio de 2009 (BOE de 23 de octubre de 2023), que está en vigor en nuestro país desde el 1 de enero de 2024. En este tratado internacional se prevé que las limitaciones al derecho de acceso a los documentos públicos *«se establecerán específicamente en la ley, habrán de ser necesarias en una sociedad democrática, y proporcionales al objetivo de proteger»* alguno de los bienes jurídicos que expresamente se enuncian en una relación tasada (art. 3).

La protección de *«las deliberaciones entre autoridades públicas o en su seno»*, que tiene su correspondencia en la letra k) del artículo 14.1 LTAIBG, permite justificar la denegación del acceso al contenido de los debates que se producen en el Consejo de Ministros con carácter previo a la aprobación de los expedientes de indultos, pero no del expediente administrativo previo que es objeto de elevación. Así, ha de tenerse presente que en la Memoria explicativa (*Explanatory report*) del Convenio de Tromsø se indica expresamente que la finalidad de esta limitación es *«preservar la calidad del proceso de decisión, permitiendo cierto `espacio libre para pensar´»*, por lo que toda interpretación de este límite que exceda de lo que en una sociedad democrática resulte imprescindible (necesario y proporcionado) para garantizar a los poderes públicos un adecuado espacio de reflexión y deliberación libre de interferencias externas sería incompatible con los parámetros del Convenio. A estos efectos no cabe desconocer que, como ya se ha apuntado, el artículo 3 del Convenio, si bien permite a los Estados establecer por ley limitaciones al derecho, impone como condición que sean necesarias en una sociedad democrática, y proporcionales al objetivo a proteger, de modo que cualquier restricción que se pretenda imponer al derecho de acceso a la información pública ha de superar ese doble test.

6. Sentado lo anterior, debe verificarse la concurrencia del límite previsto en el artículo 14.1.k) LTAIBG (garantía de la confidencialidad en procesos de toma de decisión) que ha invocado la Administración para denegar el acceso solicitado, partiendo de la premisa de la necesaria interpretación estricta, cuando no restrictiva, de los límites al derecho de acceso a la información, cuya aplicación, además, deberá justificarse de manera expresa y realizarse de forma proporcionada su aplicación; sin que quepa



aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información, tal como exige la jurisprudencia, ya consolidada, del Tribunal Supremo —por todas, STS de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558) en la que se añade la necesidad de que *«los límites previstos se apliquen atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad»*, concluyendo que *«solo son aceptables las limitaciones que resulten justificadas y proporcionadas, así lo dispone el artículo 14.2 de la Ley 19/2013»*—.

Asimismo, en la STS de 25 de enero de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:574) se puntualiza que *«[p]or tanto, el precepto legal no permite una aplicación genérica de las limitaciones como justificación de una denegación del acceso a la información pública, válida para todos los procedimientos de una determinada materia, por ejemplo, la protección de las relaciones exteriores o la protección de la investigación y sanción de los ilícitos penales en los procedimientos de extradición, sino que exige una aplicación justificada y proporcionada de las limitaciones en relación al caso concreto, debiendo hacerse una ponderación de los intereses en juego, el de acceso a la información pública, por un lado, y el protegido por la limitación de que se trate»*. (FJ, 4º)

En consecuencia, la eventual aplicación de determinados límites legales a la información pública solicitada sólo se podrá considerar conforme a derecho si se cumplen los requisitos de proporcionalidad y justificación expresa exigidos por nuestro ordenamiento y precisados por la doctrina del Tribunal Supremo en los términos que se acaban de exponer.

En este caso, con independencia ahora de las manifestaciones vertidas respecto de la especial naturaleza del procedimiento de concesión o denegación de los indultos (cuyo valor para justificar la denegación plena del acceso este Consejo ha descartado en anteriores ocasiones), el Ministerio justifica la aplicación del límite previsto en el artículo 14.1.k) LTAIBG, cuyo bien jurídico protegido es la garantía de confidencialidad y del secreto requerido para la toma de decisiones, en el hecho de que, en el momento de solicitarse el acceso, los expedientes de indulto a que hacen referencia los informes solicitados no se han resuelto aún por el Consejo de Ministros y, por tanto, su divulgación interferiría en el proceso de toma de decisión, con la consiguiente afectación de los derechos de las personas solicitantes del indulto.



En efecto, a diferencia de otros asuntos resueltos por este Consejo en los que se solicitaba el acceso a la información contenida en expedientes de indulto *ya finalizados* con concesión o denegación del indulto [como por ejemplo, las resoluciones R CTBG 349/2023, de 12 de mayo, R CTBG 355/2023, de 16 de mayo y R CTBG 557/2023, de 11 de julio, entre otras], en este caso, según ha declarado formalmente por el Ministerio, en el momento de la solicitud no se había adoptado todavía la decisión sobre las solicitudes de indulto. Este elemento temporal resulta determinante pues la restricción del acceso se justifica, precisamente, en la necesidad de preservar ese espacio propio de deliberación durante el proceso de toma de decisión y, en consecuencia, el límite invocado resulta de aplicación en ese concreto momento, debiéndose por tanto considerar fundada la decisión del Ministerio de restringir el acceso en tanto se esté decidiendo sobre los expedientes de indulto.

No obstante lo anterior, no puede desconocerse que la resolución con las razones por las que se deniega el acceso ha sido adoptada de forma tardía. En consecuencia, procede la estimación por motivos formales al no haberse respetado el derecho del reclamante a obtener una respuesta (favorable o desfavorable) a su solicitud en el plazo máximo legalmente establecido, habiendo sido necesaria la interposición de una reclamación ante este Consejo para ver plenamente reconocido su derecho.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **ESTIMAR por motivos formales** la reclamación presentada por [REDACTED] frente al MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, JUSTICIA Y RELACIONES CON LAS CORTES.

De acuerdo con el [artículo 23.1⁷](#), 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 octubre⁸](#), 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, directamente ante la Sala

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>



de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el [apartado quinto de la Disposición adicional cuarta 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

R CTBG
Número: 2024-1329 Fecha: 18/11/2024

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta>