



Consejo de  
Transparencia y  
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)  
Presidente  
Fecha Firma: 19/10/2023  
HASH: 03d08896a8e676b2b4042a2545895983

## Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

**S/REF:** 001-077961

**N/REF:** 1234-2023

**Fecha:** La de firma.

**Reclamante:** [REDACTED]

**Dirección:** [REDACTED]

**Organismo:** MINISTERIO DE JUSTICIA.

**Información solicitada:** Informes de la Fiscalía y el Tribunal sobre denegación de indulto.

**Sentido de la resolución:** Desestimatoria.

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 15 de marzo de 2023 el 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:

*«Solicito una copia del informe de la Fiscalía sobre la posibilidad de indultar al preso (...), condenado por el juzgado de lo Penal número 6 de Palma por los delitos contra la administración de justicia y lesiones.*

*Solicito el informe de la Fiscalía Anticorrupción de Baleares, firmado por el fiscal (...) o cualquier otro fiscal.*

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

*Solicito del mismo modo una copia también del informe sobre el mismo preso firmado por el tribunal sentenciador.*

*Solicito, además, que se me indique quién y en qué fecha solicitó el indulto para (...) y en qué fecha el Gobierno se lo denegó».*

2. EL MINISTERIO DE JUSTICIA dictó resolución con fecha 28 de marzo de 2023 en la que contestó al solicitante lo siguiente:

*«(...) Analizada la solicitud, se indica que el indulto es un derecho de gracia regulado en la Ley de 18 de junio de 1870, por la que se establecen reglas para el ejercicio de la Gracia de Indulto, que corresponde a Su Majestad el Rey y cuya tramitación es competencia del Ministerio de Justicia. En este sentido, el Tribunal Supremo concibe el indulto particular como un “acto del Gobierno que se exterioriza por un Real Decreto acordado en Consejo de Ministros, firmado por el Rey, con el refrendo del Ministro de Justicia” (Sentencia de 20 de febrero de 2013).*

*El Tribunal Supremo, en su Sentencia del Pleno de 20 de noviembre de 2020, en su fundamento de derecho Sexto, analizando la configuración constitucional del indulto señala en su punto 5 que el indulto “no tiene, ni cuenta, con la naturaleza de acto administrativo”.*

*El procedimiento ordenado a la concesión o denegación de indulto, no es 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 cuyas previsiones de los 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 elevación a Consejo de Ministros para toma de decisión. Por tanto, dada la naturaleza del indulto, hay que tener en cuenta que el expediente de indulto debe tratarse en su totalidad conforme a la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de datos Personales, y Garantía de los derechos digitales y demás legislación vigente en la materia.*

*En relación con el artículo 15 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, referido a la “Protección de Datos personales”, el expediente de indulto recoge por sus propias características y, de acuerdo con lo establecido en la citada Ley de 18 de junio de 1870, por la que establecen las reglas para el ejercicio de la Gracia de Indulto, datos personales del solicitante del indulto, que no tiene que ser el penado, del penado, de las partes*

*interesadas en la Causa, y de los firmantes de los documentos. Y así en los propios documentos judiciales del expediente de indulto se señala la prohibición de transmisión o comunicación pública por cualquier medio o procedimiento a partes no interesadas en el proceso judicial.*

*Tal como establece el procedimiento reglado del expediente de indulto, el Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se resolvió el expediente del penado al que se refiere su solicitud fue comunicado al Tribunal sentenciador, para que lo notificara a la persona penada.*

*En consecuencia, no está justificada la petición realizada tanto por la materia que nos ocupa, un expediente de indulto, como por la naturaleza de un derecho de gracia.*

*Por todo lo expuesto, 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. Mediante escrito registrado el 3 de abril de 2023, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24](#)<sup>2</sup> de la LTAIBG en la que pone de manifiesto lo siguiente:

*«Mi solicitud pedía lo siguiente: (...)*

*Recuerdo que se trata de información de acceso público sobre la que no caben límites que denegar como ha fallado en multitud de ocasiones ya el Consejo de Transparencia, como por ejemplo en la resolución 706/2021. El Ministerio de Justicia ha denegado la solicitud alegando que el indulto es un derecho de gracia, no un acto administrativo.*

*Los actos administrativos evidentemente están especialmente sujetos a la LTAIBG, pero que el procedimiento del indulto tenga otra naturaleza específica no significa en ningún caso que no sea susceptible de solicitarse información al respecto vía LTAIBG.*

*Alega el ministerio también la protección de datos personales para no entregar lo solicitado. No tiene en cuenta el ministerio en su resolución que en multitud de ocasiones se ha estimado ya reclamaciones sobre información similar. La decisión sobre indultos es pública. Es conocido y notorio que a (...) se le denegó el indulto. La*

---

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

*sociedad tiene derecho a conocer cuál ha sido la posición de la fiscalía y del tribunal sentenciador ante un indulto que después el Gobierno aprueba o deniega (en este caso, deniega).*

*Por ejemplo, en la resolución 655/2021 el Consejo estima que se deben entregar las propuestas de indulto elevadas por el Ministerio de Justicia. O en la resolución 666/2021 se estime el acceso a los expedientes completos de personas indultadas, aun anonimizando las circunstancias familiares sobre los indultados que aparezcan, mismo criterio que se podría haber usado en esta ocasión en lugar de realizar una denegación completa de la información. Del mismo modo cabe mencionar que ante una solicitud anterior sobre el indulto a (...), el Ministerio de Justicia en lugar de denegar la información como en esta ocasión, permitió al periodista acudir al archivo y consultar los documentos sobre la posibilidad del indulto a (...), como se puede consultar aquí: <https://maldita.es/malditateexplica/20210709/peticion-indulto-tejero-23f-informes-tribunal-supremo-fiscalia/>*

*Habría que haber utilizado el mismo criterio en esta ocasión. Pido, por ello, que se estime mi reclamación y se inste a Justicia a entregarme lo solicitado».*

4. Con fecha 3 de abril de 2023, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno trasladó la reclamación al MINISTERIO DE JUSTICIA 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 18 de abril se recibió respuesta con el siguiente contenido:

*«1. Conviene recordar que la concesión o denegación del indulto es ejercicio de un derecho de gracia. El Tribunal Supremo concibe el indulto particular como un “acto del Gobierno que se exterioriza por un Real Decreto acordado en Consejo de ministros, firmado por el Rey, con el refrendo del ministro de Justicia” (FJ Noveno de la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 20 de febrero de 2013).*

*2. El indulto (su concesión o denegación) constituye una categoría de acto distinta del acto administrativo, ya que implica el ejercicio de una potestad no susceptible de ser combatida en sede jurisdiccional, salvo cuando se incumplan los trámites establecidos para su adopción. Su concesión o denegación es un acto que, como tal, está al margen de los controles ordinarios del Derecho Administrativo (STS de 11 de diciembre de 2012), deviniendo inaplicables en sus términos literales los mandatos de las Leyes 39 y 40/15, sin que el ejercicio de aquella potestad sea totalmente inmune a la revisión jurisdiccional (STS de 24 de mayo de 2019).*

3. Se pone así de manifiesto que el procedimiento de indulto de la Ley de 18 de junio de 1870, por la que se establecen reglas para el ejercicio de la Gracia de Indulto, es un procedimiento en el que no existe la contradicción que caracteriza al procedimiento administrativo, como ha señalado en su FJ Octavo la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 10 de octubre de 2019.

4. A ello hay que unir que cuando el Gobierno ejerce el derecho de gracia actúa como órgano constitucional (arts. 97 a 107 C.E.), lo que determina que su decisión de conceder o de denegar un indulto no tenga la naturaleza de un acto administrativo pues tal decisión no se adopta por el Gobierno en el ejercicio de una potestad administrativa. En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de diciembre de 2002 (FJ Tercero de la Sentencia de la Sala Contencioso-administrativo) declara que el indulto no es un acto administrativo, stricto sensu, ni un acto cuasi reglado pues el ejercicio del derecho de gracia constituye una facultad potestativa no susceptible de ser combatida ante la jurisdicción contencioso-administrativa, salvo cuando se incumplan los trámites establecidos para su adopción.

5. En resumen, el indulto es un acto graciable, no sujeto a los principios que rigen el derecho administrativo común y, por consiguiente, no susceptible de otra revisión que la relativa al cumplimiento de los trámites legalmente dispuestos.

6. No existe un derecho subjetivo al indulto, sino tan sólo a solicitarlo y a que se tramite en su caso por el procedimiento legalmente establecido, y se resuelva sin arbitrariedad (Sentencias del Tribunal Supremo de 6 de junio de 2014, 14 de noviembre de 2014, 5 de junio de 2015, entre otras). De ahí, que su único control externo se proyecte sobre el cumplimiento ordenado de los trámites previstos en la ley (Sentencias del Tribunal Supremo de 20 de febrero y 5 y 29 de mayo de 2013, 30 de enero de 2014, entre otras).

7. Así pues, por todo lo dicho se pone de manifiesto que, si la propia persona penada no tiene acceso a su expediente de indulto, menos aún puede tenerlo quien ni siquiera reúne la condición de interesado como es el caso del reclamante, de lo que resulta, que la naturaleza jurídica del indulto determina que no quepa concederle el acceso al expediente de indulto.

8. Por otra parte, el artículo 13 de la Ley 19/2013, dispone que “Se entiende por información pública 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”.

9. La expresión “que obren en poder” del citado artículo 13 de la Ley 19/2013 no debe entenderse en este caso como que dichos documentos o contenidos por obrar físicamente en el expediente de indulto tienen automáticamente la condición de información pública, pues siendo necesario esta condición puramente física, es decir, siendo necesario que los documentos o contenidos obren físicamente en el expediente de indulto, tal condición no es suficiente para que los documentos o contenidos del expediente de indulto tengan la condición de información pública.

10. La expresión “que obren en poder” debe entenderse jurídicamente como la potestad o poder autónomo de disposición para dar a los contenidos o documentos que obren físicamente en el expediente de indulto finalidades distintas de aquella para las que dichos documentos o contenidos han sido remitidos a este Ministerio, contenidos o documentos que, en el caso del expediente de indulto han sido remitidos al Ministerio de Justicia por el órgano judicial sentenciador con la exclusiva finalidad de que el Ministerio pueda elevar el expediente de indulto a resolución del Consejo de Ministros.

11. En consecuencia, el Ministerio de Justicia no puede dar acceso al expediente de indulto, pues el Tribunal sentenciador remitió a este Ministerio dichos documentos o contenidos exclusivamente con la finalidad de que el expediente fuera resuelto por el Consejo de Ministros, tal y como establece la Ley de 1870.

12. Respecto a la publicidad de los indultos, los únicos datos públicos sobre indultos son los que figuran en los Reales Decretos de concesión de indulto que se publican en el Boletín Oficial del Estado, de conformidad con el artículo 30 de la Ley de 18 de junio de 1870, que establece reglas para el ejercicio de la Gracia de Indulto. En tales Reales Decretos figura el nombre del penado, Tribunal sentenciador, delito cometido y cuándo se cometió, la condena, e indulto concedido.

13. Por tanto, salvo esos datos, no existe ningún otro dato que sea público. Es más, en los expedientes de indulto incoados por los Tribunales sentenciadores de acuerdo con la citada Ley de 18 de junio de 1870, se señala que los datos obrantes en los documentos son de carácter reservado o confidencial y su uso queda exclusivamente circunscrito para los fines propios de la Administración de Justicia.

14. Así pues, la afirmación del reclamante de que “La decisión sobre indultos es pública” no es cierta pues sólo se publican los Reales Decretos de concesión pero no las resoluciones denegatorias, como tampoco la de que “Es conocido y notorio que a (...) se le denegó el indulto”, pues, tal como establece el procedimiento reglado del expediente de indulto, el Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se resolvió el

*expediente que solicita el reclamante fue comunicado al Tribunal sentenciador, para que lo notificara a la persona penada. El expediente de indulto solicitado por el reclamante es uno de los 3.427 expedientes de indulto denegados resueltos por Consejo de Ministros durante el año 2021 y cuya resolución fue comunicada en cada caso al Tribunal sentenciador tal y como se ha dicho.*

*15. También hay que considerar que los documentos judiciales no tienen la naturaleza de información pública a la que se refiere el artículo 13 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, como por otra parte resulta que ni los órganos judiciales ni el Ministerio Fiscal están incluidos en el ámbito subjetivo de aplicación de la citada Ley en su artículo 2.*

*16. En cuanto a la protección de datos personales, hay que tener en cuenta que el expediente de indulto debe tratarse en su totalidad conforme a la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de datos Personales, y Garantía de los derechos digitales y demás legislación vigente en la materia, y, por ello en los propios documentos judiciales del expediente de indulto se dispone expresamente la prohibición de transmisión o comunicación pública por cualquier medio o procedimiento a partes no interesadas en el proceso judicial.*

*17. Un expediente de indulto, por su propia naturaleza, contiene numerosos datos personales, habida cuenta de toda la información contenida en él en cumplimiento de los artículos 23 y siguientes de la Ley de 18 de junio de 1870, por la que establecen reglas para el ejercicio de la Gracia de Indulto.*

*18. Dicho todo lo anterior, conviene señalar que el Ministerio de Justicia nunca ha permitido el acceso a expedientes de indulto completos o de documentos contenidos en ellos, salvo en el caso de los expedientes de los penados del “procés” debido a las razones contenidas en las resoluciones del CTBG relativas a la máxima publicidad de todas las informaciones sobre las personas condenadas en esa Causa y su difusión en los medios de comunicación que hubo en su momento por el tipo de delito cometido. Tanto es así que ya durante la tramitación del expediente, los propios órganos emisores de documentos divulgaron el contenido de sus informes. Así pues, cuando los expedientes de indultos se recibieron en el Ministerio, ya los medios de comunicación los habían difundido.*

*19. Por otra parte, de acuerdo al artículo 11 de la citada Ley de 18 de junio de 1870, las razones para la concesión de un indulto son de “justicia, equidad o utilidad pública”, y los indultos concedidos a los penados del “procés” fueron por “utilidad pública” dado el tipo de delito.*

20. Así pues, además de ser ya conocidos y accesibles en distintas páginas web de medios de comunicación los informes de los expedientes, este Ministerio de Justicia entendió que procedía acceder a las peticiones de información sobre esos nueve expedientes sobre los que se habían considerado razones de utilidad pública, razones motivadas en los expedientes con documentación a su vez publicada. Las resoluciones del CTBG 706/2021, 655/2021 y 666/2021, citadas por el reclamante, se refieren todas a los expedientes del “procés”.

21. En cuanto la tramitación del expediente de indulto a (...) no fue nunca responsabilidad de este Ministerio de Justicia, dado que fue un asunto de jurisdicción militar, y, por tanto, nada tuvo que ver con permiso alguno de acceso a dicho expediente si lo hubo, que, por otra parte, dada la excepcionalidad del caso, se asemeja al interés de los medios de comunicación que tuvo “el procés” durante y después del proceso judicial por el significado histórico que tenía.

22. Además, dadas las características de un expediente de indulto, una anonimización parcial no garantiza suficientemente el derecho a la protección de datos personales de los implicados, de ahí que la anonimización de los escasos documentos no publicados por los medios de comunicación mientras se tramitaban los expedientes del “procés” tuviera que ser muy exhaustiva cuando no prácticamente completa habida cuenta de los datos sobre circunstancias personales contenidos en ellos.

23. Por otra parte, entiende este Ministerio que la aplicación al expediente de indulto de los criterios de restricción de acceso a las sentencias establecidos por el artículo 266 de la Ley Orgánica 6/1985 de 1 de julio, del Poder Judicial, no garantiza la protección de los datos personales de la persona indultada porque el texto de una sentencia no es equivalente al texto de la pluralidad de documentos obrantes en un expediente de indulto, ello con independencia de que lo que se publica es el texto de la resolución judicial que pone fin a un procedimiento, pero no se publica el expediente judicial completo del correspondiente procedimiento en el que se ha dictado la sentencia.

24. Finalmente, señalar que caben dos tipos de control del indulto: el control jurisdiccional, que se realiza en el ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa, y el control parlamentario mediante los instrumentos del control parlamentario (interpelaciones, mociones y preguntas) y también mediante las comparecencias en las Comisiones del Congreso y del Senado de la persona titular del Ministerio de Justicia y de los altos cargos de este Departamento.



25. De acuerdo con la Disposición Adicional de la Ley de 18 de junio de 1870, de reglas para el ejercicio de la gracia de indulto, que fue introducida por la Disposición Final Primera de la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, el Gobierno remitirá al Congreso de los Diputados con carácter semestral un informe sobre la concesión y denegación de indultos. Del mismo modo se prevé que, para la presentación de los datos contenidos en el mencionado informe y previa revisión del mismo, un alto cargo del Ministerio de Justicia solicitará su comparecencia ante la Comisión de Justicia del Congreso de los Diputados.

26. Estos Informes semestrales están publicados en la siguiente página web del portal institucional del Ministerio de Justicia:

<https://www.mjusticia.gob.es/es/areas-actuacion/derechos-de-gracia/indultos>

27. Asimismo, procede señalar que el control parlamentario al Gobierno no determina que la información sobre los indultos concedidos o denegados tenga que facilitarse sin la adecuada protección de los datos personales de las personas afectadas por cada expediente de indulto, pues, incluso en el caso de la citada información al Parlamento, ésta se facilita sin ningún dato personal

En consecuencia y, por lo expuesto anteriormente, esta Subsecretaría de Justicia sólo puede ratificarse en lo expuesto en la resolución notificada el 29 de marzo de 2023(...).».

5. El 18 de abril de 2023, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes. El 14 de junio, se recibió un escrito en el que se expone que:

«(...) Que el Gobierno pueda conceder indultos de forma discrecional, no implica que la ciudadanía no tenga derecho a conocer cómo actúa el Gobierno, el fin último de la LTAIBG. Que los puedan otorgar o denegar como ejercicio de un derecho de gracia no implica que la ciudadanía no pueda pedir la rendición de cuentas de la Administración. Conocer los informes que yo pedía en mi solicitud permitiría ver precisamente cómo ha actuado la Administración y que esta rindiera cuentas.

De todos modos, que el indulto se otorgue de esta forma no implica que deje de ser un acto administrativo o que haya un expediente administrativo a su respecto. Del mismo modo, que no fuera un acto administrativo tampoco exoneraría a la Administración de rendir cuentas de cómo actúa en estos procedimientos.

*Del mismo modo, el ministerio alega que no se puede entender que por obrar en poder del ministerio tenga que entregar estos documentos. Evidentemente no. Se tienen que entregar porque obran en su poder, porque son fundamentales para la rendición de cuentas de cómo actúa el Gobierno en la concesión de indultos y porque como el ministerio admite en sus alegaciones estos informes se elaboran para que el Gobierno pueda decidir y tomar esa decisión. Por lo tanto, se puede entender que los encarga y obran en su poder en el ejercicio de sus funciones. En este caso, la función es la concesión o denegación del indulto.*

*Del mismo modo, el ministerio admite que la documentación pedida sobre este caso sí se difundió y sí fue considerada pública en el caso de los condenados en el juicio del 'procés'. No cabe aplicar un criterio diferente para unos penados u otros, más cuando el presente caso que se solicita también ha aparecido en los medios y también es de interés público.*

*No puede pretender el ministerio que en el caso de estos o de (...) sí se pueda acceder al expediente del indulto y a informes como los solicitados en este caso y que, en cambio, en otros casos no se entregue la información simplemente alegando que no son expedientes resultantes de actos administrativos o que el indulto es el ejercicio de un derecho de gracia. Que exista un derecho de gracia no implica que la ciudadanía no tenga derecho a conocer cómo lo aplica el Gobierno.*

*También alegan la protección de datos personales. Si realmente aplicara en algún caso se podría haber entregado los informes solicitados sin esa información. Aunque cabe recalcar que la mera mención al preso no se puede considerar datos personales que haya que anonimizar, cuando se está tratando un caso sobre el que ha caído una pena firme y que se conoce públicamente».*

## 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

<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>

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: (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 en la que se pide el acceso a los informes del Ministerio Fiscal, Fiscalía Anticorrupción de Baleares y del Tribunal sentenciador, y a otra información, concerniente a la denegación de un determinado indulto.

El Ministerio requerido dictó resolución denegando el acceso con fundamento en la especial naturaleza del indulto (y de su procedimiento de concesión), así como por la necesidad de protección de los datos de carácter personal que figuran en el expediente.

Posteriormente, en el trámite de alegaciones de este procedimiento, el Ministerio añade que los documentos judiciales no tienen la naturaleza de *información pública* a la que se refiere el artículo 13 LTAIBG —como resulta de la no inclusión de los órganos judiciales ni del Ministerio Fiscal en el ámbito subjetivo de aplicación de la citada norma— y que, además, no se ha concedido nunca el acceso a expedientes de indulto

---

<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>

—con la única excepción de los relativos a los penados del *procés*, atendiendo a las razones contenidas en las resoluciones del CTBG y a la circunstancia de que dichos indultos fueron los únicos concedidos por razones de *utilidad pública* (siendo la regla general la de su concesión por razones de *equidad o de justicia*)—.

4. Sentado lo anterior, no puede desconocerse que, tal como manifiestan ambas partes, este Consejo ya se ha pronunciado sobre el acceso a los expedientes de indulto en diversas resoluciones y ha sentado una doctrina favorable a un acceso parcial a su contenido —en particular, a las razones que justifican el ejercicio de esa prerrogativa excepcional y al sentido del pronunciamiento de los informes de Fiscalía y Tribunal Sentenciador—; acceso que se ve ampliado o reforzado en determinados casos en los que concurren circunstancias excepcionales.

Así, en las resoluciones 640/2021, 666/2021, 694/2021, 706/2021 y 774/2021, todas ellas de 31 de marzo de 2022, se reconoció el acceso a la documentación obrante en los expedientes de los indultos concedidos a varias personas condenadas por el Tribunal Supremo en la sentencia 459/2019 [recaída en la causa especial 20907/2017 (sentencia del *procés*)] atendidas las *singulares circunstancias* que se apreciaban en tales indultos: en particular, que fueron concedidos por razones de *utilidad pública* a personas que desempeñaron destacadas actividades políticas e institucionales y que estas habían sido condenadas por delitos contra el orden público y contra la Administración (circunstancias que incrementaban notablemente el interés público en conocer los motivos y los fines perseguidos con el ejercicio del derecho de gracia); uniéndose la circunstancia excepcional de que una parte esencial del contenido de los expedientes de indulto era de conocimiento público, al haberse publicado íntegramente el informe del Tribunal sentenciador en su página web institucional.

Sin embargo, en las posteriores resoluciones R CTBG 364/2023, de 18 de mayo; R CTBG 355/2023, de 16 de mayo o R CTBG 349/2023, de 12 de mayo, se matiza la doctrina anterior al no apreciarse las mencionadas particularidades. En efecto, en los casos que dan lugar a esta serie de reclamaciones, los indultos a cuyo expediente se solicitaba acceso fueron concedidos por motivos de *equidad y justicia* a personas sin responsabilidades institucionales y que fueron condenadas por delitos no referidos al orden público o contra la Administración, sin que ninguno de los documentos del expediente hubiera sido previamente publicado. En estos casos se llegó a la conclusión de que procedía un acceso parcial, por un lado, a aquella parte del expediente de indulto en la que constasen las razones legalmente exigibles que movieron a ejercer la prerrogativa constitucional —especificación de las *razones de justicia y equidad* con las debidas cautelas respecto de las eventuales circunstancias personales, familiares o

sociales de la persona indultada que deberán suprimirse—; y, por otro lado, al pronunciamiento a favor o en contra de la concesión del indulto emitido por el Ministerio Fiscal en su informe y el *«dictamen sobre la justicia o conveniencia y forma de la concesión de la gracia»* del Tribunal sentenciador.

No obstante, la doctrina sentada en las precedentes resoluciones del Consejo que se acaba de extractar —y que invocan ambas partes en este procedimiento (especialmente las resoluciones referidas a los indultos del *procés*)— no resulta trasladable a este caso en la medida en que lo aquí solicitado no es el acceso a la documentación obrante en un expediente de *concesión* de indulto, sino a la documentación referida a una *denegación* indulto; circunstancia esta que resulta determinante a la hora de valorar si resulta procedente el acceso y si son de recibo los argumentos expresados por el Ministerio de Justicia para denegar el acceso.

5. La presente resolución, por tanto, debe pronunciarse sobre si la doctrina favorable al acceso (parcial) al contenido de los expedientes de *concesión* de indulto (en los términos ya expresados) resulta también aplicable a los casos en los que se acuerda su *denegación*.

A juicio de este Consejo, la respuesta ha de ser forzosamente negativa puesto que en los casos de denegación de indulto no se produce una decisión gubernamental que altere o modifique una situación jurídica preexistente, ni hay incidencia alguna en la ejecución de una sentencia firme. Por consiguiente, no se dan los presupuestos que justifican el acceso a las informaciones contenidas en los expedientes de indulto cuando éste ha sido otorgado.

En efecto, en los casos de concesión de un indulto se produce la extinción de la responsabilidad penal que había sido declarada jurisdiccionalmente (o la sustitución o rebaja de la pena en algunos casos) en atención a la concurrencia de determinadas circunstancias excepcionales que conforman el contenido de ese derecho de gracia previsto constitucional y legalmente. Se trata, tal como ha manifestado el Tribunal Supremo, *«de una prerrogativa individual y excepcional (...) con "el carácter de extraordinaria (que) proviene de que por una parte es un residuo histórico del poder absoluto del Soberano y por otra que supone la excepción al principio de cumplimiento de las sentencias judiciales proclamada por el artículo 118 de la Constitución (...) es una potestad extraordinaria de intervención de un poder estatal, el Ejecutivo, en el ámbito de competencia de otro, el Judicial, de manera que, una vez constitucionalmente admitida la prerrogativa por la razón indicada, su uso ha de estar rodeado de cautelas y límites, con objeto de procurar la menor perturbación posible para el orden jurídico,*

*marcando así una diferencia sustancial entre la prerrogativa de gracia aceptada en el Estado constitucional con la indulgentia principis propia de la Roma imperial o de las Monarquías absolutas, cuyo ejercicio y extensión no respondía a más voluntad que la de su titular». [STS de 18 de julio de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:3038), retomando pasajes de la STS de 20 de noviembre de 2013 (ECLI:ES:TS:2013:5997)].*

Esta alteración o modulación la ejecutividad de lo dispuesto por el órgano judicial cuando se concede el indulto requiere, entonces, de la justificación de la concurrencia de las razones que la justifican, así como de la plena sujeción al procedimiento legamente establecido en la Ley de Indulto —elementos que, precisamente, conforman el núcleo del control jurisdiccional— a fin de evitar la arbitrariedad en el ejercicio de esta prerrogativa. Así lo ha señalado el Tribunal Supremo en la sentencia de 18 de julio de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:3038) —que recoge los pronunciamientos de la Sentencia del Pleno de 20 de noviembre de 2013 (ECLI:ES:TS:2013:5997) sobre este particular; jurisprudencia en la que si bien se reconoce que el indulto no tiene la naturaleza de *acto administrativo* y, en consecuencia, no le resultan de aplicación *los requisitos que para los auténticos actos administrativos* y, entre ellos, la motivación en sentido técnico, «*no es menos cierto que por la misma Ley de Indulto se exige que del Acuerdo de indulto se desprendan las "razones de justicia, equidad o utilidad pública" a las que, de forma expresa, se refiere su artículo 11*». De ahí que «*[s]i el legislador ha establecido la obligación de seguir un procedimiento para la concesión o denegación de los indultos, que ha de materializarse y documentarse en un expediente administrativo, y si el mismo legislador exige "que consten siempre las razones que le movieron a ejercer la prerrogativa constitucional", obvio es que el legislador ha pretendido que de esa "tramitación documentada" se desprendan las tan citadas "razones de justicia, equidad o utilidad pública", legalmente exigibles, pues, de otra forma, la absoluta inutilidad del expediente de indulto resultaría clamorosa.*»

De lo anterior se desprende que, en los casos en que se concede el indulto la garantía de transparencia y acceso a determinados contenidos de los expedientes reviste un considerable interés público en la medida en que permite a la ciudadanía conocer los criterios con los que se adoptan las decisiones de aplicación de una prerrogativa prevista en la Constitución, pero que tiene una naturaleza claramente excepcional en un Estado de Derecho, erigiéndose como un elemento más de control de la eventual arbitrariedad.

En cambio, se reitera, en los casos en los que se deniega el indulto solicitado no se produce alteración o *interferencia* alguna en la ejecución de lo acordado por el Tribunal, en la medida que la denegación implica que se mantiene inalterada la

situación jurídica previa dimanante de la resolución judicial y, por tanto, subsiste la responsabilidad penal que fue declarada y que deberá actuarse en los estrictos términos indicados en la sentencia. No se produce, en definitiva, una modificación del *statu quo* establecido, del principio de ejecutividad de las sentencias firmes en sus propios términos, y, por ello, no se aprecia en estos casos un interés público en el acceso al expediente denegatorio que prevalezca sobre los derechos fundamentales a la intimidad y a la protección de derechos personales (del penado y de terceros) que se encuentran afectados. A esta conclusión contribuye también en el hecho de que, al tratarse de una prerrogativa de gracia, de la que no se deriva un derecho a ser indultado, la denegación de un indulto no incide en modo alguno en la esfera de los derechos subjetivos, por lo que no existe un interés público en velar por su adecuada protección.

La propia jurisprudencia del Tribunal Supremo ha remarcado esta diferencia entre los acuerdos de concesión de indultos y los acuerdos de denegación. Así, en la STS de 21 de marzo de 2018 (ECLI:ES:TS:2018:1085) se declara que las exigencias predicables de los acuerdos de concesión de indulto no lo son en cambio, respecto de los acuerdos de denegación *«porque las denegaciones de indulto no se oponen al principio de ejecutividad de las sentencias firmes, que, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 117 y 118 CE, corresponde garantizar a los Juzgados y Tribunales. (...) Si la motivación nunca ha sido exigida para las denegaciones de indulto y, según constante jurisprudencia, la valoración que el Gobierno haya realizado de los “requisitos subjetivos” no es susceptible de revisión jurisdiccional, es claro que la falta de motivación del acuerdo recurrido nunca será causa de anulación»*.

6. De lo anterior se desprende, a juicio de este Consejo, que procede la desestimación de la reclamación con arreglo a la fundamentación jurídica que se acaba de exponer; debiéndose dejar constancia, no obstante, que algunos de los argumentos aducidos por el Ministerio, tanto en su resolución inicial como en sus alegaciones en este procedimiento, han sido ya descartados por este Consejo y no resultan, tampoco aquí, de recibo. En este sentido, conviene recordar lo siguiente:
  - (i) el hecho de que la información solicitada no forme parte de un expediente *administrativo* (dada la especial naturaleza del procedimiento del indulto) no es óbice para que sobre ella se pueda ejercer el derecho de acceso regulado en la LTAIBG dado el tenor del artículo del artículo 13 LTAIBG. Deben rechazarse, asimismo, aquellas interpretaciones que pretenden excluir de su ámbito material las informaciones que hayan sido recibidas con una finalidad específica pues tal interpretación que no solo no encuentra amparo alguno en el texto legal, sino que

resulta abiertamente contraria al mismo y conduciría al resultado absurdo de vaciar de contenido el derecho —pues, por definición, la totalidad de las informaciones públicas han sido elaboradas o adquiridas primariamente con la finalidad de ejercer una función determinada atribuida al correspondiente órgano, organismo o entidad, y no para atender solicitudes de acceso—.

- (ii) El hecho de que los documentos o informaciones objeto de una solicitud de acceso contengan determinados datos de carácter personal (en este caso, claramente, en un expediente de indulto), no ha de conducir, como regla general, a denegar por entero el acceso a los mismos; pues, habida cuenta de que esta circunstancia se da en un elevado porcentaje de supuestos, de procederse siempre así, el derecho de acceso a la información pública quedaría reducido a un ámbito marginal. En tales casos, al igual que sucede en todos los supuestos de conflicto entre derechos, la decisión sobre el acceso a la información pública ha de adoptarse con arreglo al principio de proporcionalidad, que obliga a no sacrificar ninguno de los derechos concurrentes más allá de lo necesario para conferir eficacia al otro en el caso concreto. Y, en este sentido, la propia LTAIBG incorpora directamente en su artículo 16 los postulados de este principio, al imponer la obligación de conceder el acceso parcial cuando la totalidad de la información no se vea afectada por alguno de los límites legales. Y, para los supuestos de colisión con el derecho a la protección de los datos personales, la LTAIBG habilita expresamente la aplicación del principio de proporcionalidad mediante la previsión de su artículo 15.4, según el cual: «*no será de aplicación lo establecido en los apartados anteriores si el acceso se efectúa previa disociación de los datos de carácter personal de modo que se impida la identificación de las personas afectadas*».

7. En conclusión, con arreglo a lo expuesto en los fundamentos anteriores, procede la desestimación de esta reclamación.

### 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 acuerdo con el [artículo 23.1<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, directamente ante la Sala 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<sup>9</sup>](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG  
Número: 2023-0870 Fecha: 19/10/2023

---

<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&p=20230301&tn=1#dacuarta>