



Consejo de  
Transparencia y  
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)  
Presidente  
Fecha Firma: 01/03/2023  
HASH: 03d08896ade616b2b4042a2545895983

## Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

**S/REF:**

**N/REF:** R-1023-2022 / 100-007748 [Expte. 58-2022]

**Fecha:** La de firma

**Reclamante:** [REDACTED]

**Dirección:** [REDACTED]

**Administración/Organismo:** MINISTERIO DE JUSTICIA

**Información solicitada:** copia expediente indulto

**Sentido de la resolución:** Inadmisión

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, en fecha 28 de octubre de 2022, el ahora reclamante presentó *queja* ante este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en relación con la actividad del Ministerio de Justicia, adjuntando informe emitido por el Defensor del Pueblo en previa queja formulada ante el mencionado organismo, y poniendo de manifiesto lo siguiente:

*«Creo que se me está negando un derecho porque sí, poniéndome dicho Ministerio todo tipo de trabas (mediante el Defensor del Pueblo). Para empezar no es cierto que haya recibido respuesta el 13 de marzo del 2020, y que de conformidad con la Ley de procedimiento administrativo (Ley 39/2015, de 1 de octubre) tiene totalmente en cuenta con la ante Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y de buen gobierno, los ciudadanos, en sus relaciones con las Administraciones Públicas, tendrán derecho a acceder y a obtener copias de los documentos contenidos en los expedientes en los que ostentan la condición de*

*interesado (art. 53.a). Es por lo que solicito la copia del expediente de indulto con sus respectivos informes, máxime cuando se ha instado desde ese Consejo a que se proporcione expedientes de indulto de otras personas a medios de comunicación sin necesidad de recurso alguno. »*

2. Mediante escrito de 8 de noviembre de 2022, este Consejo remitió a la Unidad de Información y Transparencia del Ministerio de Justicia la mencionada queja, al entender que era el organismo competente para pronunciarse sobre ella, en los siguientes términos:

*«Adjunto remito para su conocimiento y efectos oportunos, QUEJA recibida en este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno presentada por [REDACTED], en relación con la «(...) copia del expediente de indulto con sus respectivos informes, (...)».*

3. En fecha 14 de noviembre, el Ministerio de Justicia emitió informe respecto de la mencionada queja, en el que expone lo siguiente:

*«Por Resolución del Consejo de Ministros de 25 de enero de 2019, se acordó denegar el indulto solicitado por [REDACTED]*

*El 10 de marzo de 2020 (..) solicitó copia del expediente de indulto, y el 13 de marzo de 2020 el Jefe de Servicio de Indultos de esta División le respondió, según se adjunta.*

*El 13 de mayo de 2021 el interesado reiteraba la solicitud de copia de expediente de indulto, señalando que no se le había contestado a su escrito, algo que hace suponer que el escrito de contestación no lo recibió debido seguramente a las circunstancias de la pandemia.*

*En respuesta a dicha solicitud de 13 de mayo, la Directora de la División de Derechos de Gracia y Otros Derechos resolvió el 19 de mayo de 2021 comunicar la relación de trámites que conforman el expediente de indulto que le afecta, con el fin de permitirle, dada la naturaleza reglada del procedimiento de indulto, comprobar la adecuación de los trámites al procedimiento reglado, e incluso, caso de no estar conforme con la tramitación seguida, poder hacer valer su derecho de defensa.*

*En dicha resolución se señalaba: “Considerando la especial naturaleza del procedimiento ordenado a la concesión o denegación de indulto, 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 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, deviniendo inaplicable en sus términos literales el artículo 53.1.a) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas”.*

*Es decir, el control jurisdiccional sobre la concesión o denegación del indulto está limitado a los aspectos externos del procedimiento, y de ahí, que se le proporcionara al interesado la relación detallada de la documentación obrante en su expediente (Se adjunta resolución de la Directora de la División de Derechos de gracia y Otros Derechos, remitida al solicitante por correo certificado).*

*El 19 de octubre de 2021 reitera de nuevo una solicitud de acceso y copia del expediente, y se le responde el 25 de octubre de 2021 (se adjunta contestación remitida por correo certificado).*

*Anteriormente, el 2 de junio de 2021 el solicitante había presentado una queja ante este Ministerio de Justicia y le respondió la SDG de Información Administrativa e Inspección General de Servicios el 6 de julio de 2021.*

*Por último, el solicitante se ha dirigido al Defensor del Pueblo, el cual inició actuación el 28 de julio de 2022 y le respondió el 5 de octubre de 2022 de acuerdo con el escrito que el solicitante adjunta en esta queja planteada ante el CGBG.*

*En este sentido ha de insistirse en que el indulto es un acto graciable, no sujeto a los principios que rigen el derecho administrativo común, debiendo ajustarse a las exigencias de la Ley de 1870, para el ejercicio de la gracia del indulto, y habiéndose cumplimentado satisfactoriamente los trámites legalmente dispuestos por este Ministerio de Justicia, de los que se informó al interesado.*

*El indulto 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 2002), deviniendo*

*inaplicables en sus términos literales los mandatos de las Leyes 39 y 40/15, pues, sin que el ejercicio de aquella potestad sea totalmente inmune a la revisión jurisdiccional (STS de 24 de mayo de 2019), deben tenerse en cuenta las exigencias de la Ley de 1870, reguladora del Indulto, y las propias previsiones de la Constitución, en cuanto a los límites del acceso a los registros administrativos, entre ellos la intimidad de las personas (artículo 105 b)), teniendo en cuenta no sólo el derecho a la intimidad del interesado, sino también los datos de carácter personal de los firmantes de los distintos documentos que obran en el expediente que, por imperativo legal, deben ser objeto de protección.»*

4. Mediante escrito registrado el 28 de noviembre de 2022, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24<sup>1</sup>](#) de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno<sup>2</sup>](#) (en adelante, LTAIBG), con el siguiente contenido:

*«Que llevo solicitando desde el 10 de marzo del 2020 copia del expediente de indulto con sus respectivos informes, pasando por todos los organismos dependientes del ministerio de justicia, poniéndome todo tipo de trabas sin razones para ello. Que de conformidad con la Ley de procedimiento administrativo (Ley 39/2015, de 1 de octubre) tiene totalmente en cuenta con la ante Ley Ley/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y de buen gobierno, los ciudadanos, en sus relaciones con las Administraciones Públicas, tendrán derecho a acceder y a obtener copias de los documentos contenidos en los expedientes en los que ostentan la condición de interesado (art. 53.a).»*

A la mencionada reclamación acompaña copia del informe del Ministerio de Justicia al que se acaba de hacer referencia, en respuesta a la queja planteada por el reclamante.

## 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](#)

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

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

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

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: (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 resolución de la presente reclamación requiere de la previa concreción de su objeto. Así, aunque de los términos del escrito presentado por el reclamante ante este Consejo pudiera parecer que la reclamación se interpone frente a una denegación de acceso a su expediente de indulto, en realidad, el escrito presentado lo es en respuesta al informe emitido por el Ministerio de Justicia respecto de la queja que había presentado el reclamante ante este Consejo y que fue remitida al citado Ministerio.

Ciertamente, el mencionado informe del Ministerio de Justicia refiere la existencia de diversas solicitudes de acceso a la información (al expediente de indulto) en las que se ha dictado la correspondiente resolución que pudo ser recurrida, bien en recurso de alzada, bien ante este Consejo, bien ante la jurisdicción contencioso-administrativa, sin que el reclamante lo hiciera en el plazo legamente establecido. Así se pone de

---

<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>

manifiesto en el informe del Defensor del Pueblo (que el reclamante aportó a su queja) en el que se señala que no se recurrió la inicial resolución denegatoria de 19 de mayo de 2021 (limitándose el interesado a reiterar su solicitud en fecha 19 de octubre de 2021, a la que se le dio respuesta): «*la persona penada no presentó el recurso de alzada contra la Resolución de 19 de mayo de 2021 -así como tampoco recurso contencioso-administrativo contra la denegación del indulto-, aquietándose y dejando transcurrir los plazos de firmeza de ambos actos*».

De lo anterior se desprende que la presente reclamación no versa sobre una resolución expresa o presunta en materia de acceso a la información, tal como se prevé en los artículos 23 y 24 LTAIBG, sin que pueda reconducirse a este ámbito el informe emitido por el Ministerio de Justicia en el *procedimiento de queja* al que se ha hecho referencia. En consecuencia, no tratándose de una reclamación interpuesta contra la resolución (expresa o presunta) que resuelva una solicitud de información debe ser inadmitida con arreglo a lo dispuesto en el artículo 116. a) y e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, debiéndose añadir que la interposición de una queja no reabre los plazos propios del procedimiento de solicitud de acceso a la información y la eventual reclamación posterior.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **INADMITIR** 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, ante los Juzgados Centrales

<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>

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

R CTBG  
Número: 2023-0122 Fecha: 01/03/2023

---

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