



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 19/01/2024
HASH: 03d08896ade616b2b4042a2545895983

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 001-079822

N/REF: 2172-2023

Fecha: La de firma.

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Organismo: INE/Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital (actual Ministerio de Economía, Comercio y Empresa).

Información solicitada: Voto por correo por municipios en las elecciones municipales de 2015, 2019 y 2023.

Sentido de la resolución: Estimatoria.

R CTBG
Número: 2024-0060 Fecha: 19/01/2024

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 19 de mayo de 2023 el reclamante solicitó al INE/Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital (actual Ministerio de Economía, Comercio y Empresa), al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)¹ (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

«Datos de solicitudes de voto por correo para las elecciones municipales de 2015, 2019 y 2023 desglosados por municipios. Es decir, que se me indique para cada municipio el

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

número de solicitudes de voto por correo que hubo en cada una de las tres elecciones y también el porcentaje que suponían las solicitudes sobre el censo de electores.

Conozco que para 2015 y 2019 hay esta información publicada para municipios grandes, pero la solicito para todos los municipios de España.

Solicito toda la información en formato reutilizable tipo .csv o .xls.».

2. El INE/Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital (actual Ministerio de Economía, Comercio y Empresa) dictó resolución de fecha 19 de junio de 2023 en la que señala lo siguiente:

«(...) la Oficina del Censo Electoral (OCE), encuadrada en el INE, resuelve dar acceso parcial a la información solicitada.

La Dirección del INE acordó recientemente que, por motivos de confidencialidad, no divulgar datos de voto por correo en municipios de menos de 20.000 electores, por lo que se facilita el voto por correo en municipios de más de 20.000 electores en las elecciones municipales de 2015, 2019 y 2023».

3. Mediante escrito registrado el 20 de junio de 2023, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24²](#) de la LTAIBG en la que señala que se le ha denegado el acceso a parte de la información solicitada y pone de manifiesto que el INE no ha justificado la razón por la que acordó no divulgar el voto por correo en municipios de menos de 20.000 electores, argumentando el reclamante lo siguiente:

«Conocer el número de solicitudes de voto por correo no permite identificar qué vecinos han optado por esta vía. De hecho, los representantes de los partidos sí pueden tener esa información al acudir normalmente apoderados a los recuentos de escrutinio, cuando al inicio se echan las papeletas que han llegado del voto por correo. De todos modos, en el caso que tuviera sentido el secreto estadístico en esta ocasión (cosa que por ahora el INE no ha justificado de ninguna forma) como es evidente no haría falta en una cifra tan alta como 20.000 electores.

(...)

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

La información solicitada, además, es de vital relevancia para la fiscalización de la Administración y los procesos electorales tras los numerosos problemas de voto por correo y presuntas compras de votos en las últimas elecciones municipales que han tenido lugar en España (...)».

4. Con fecha 21 de junio de 2023, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno trasladó la reclamación al INE/Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital (actual Ministerio de Economía, Comercio y Empresa), 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 10 de julio de 2023 se recibió escrito en el que se señala lo siguiente:

«1) Sobre la falta de justificación del porqué y en qué momento la Dirección del INE tomó la decisión de facilitar el dato del voto por correo únicamente para los municipios mayores de 20.000 habitantes hay que tener en cuenta que el artículo 41.3 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG) establece:

“... No obstante, la Oficina del Censo Electoral puede facilitar datos estadísticos que no revelen circunstancias personales de los electores.”

La norma en ningún momento obliga a facilitar datos, solo faculta a que se pueda hacer y en ningún momento fija el ámbito mínimo de los datos que se faciliten.

El INE acordó en su momento que, en todos los procesos electorales, la Oficina del Censo Electoral (OCE) divulgue información en la página web del INE sobre el número de electores del censo vigente de las elecciones y de todas las gestiones que son competencia de la OCE que pueden realizar los electores en el proceso electoral. El número de electores es el único dato que se muestra a nivel de cada municipio y, de las gestiones relacionadas con el censo electoral, se publica siempre a nivel de provincia, excepto el voto por correo que se facilita además para municipios de más de 50.000 electores.

(...)

El voto por correo es una modalidad de voto que está en continuo crecimiento y con independencia de los hechos fraudulentos relacionados con el voto por correo ocurridos en las elecciones de 28 de mayo, son muchos los municipios que en todas las elecciones

tienen un porcentaje alto de voto por correo sin que suponga ningún tipo de fraude. Para dar más información y que ello no generara ningún problema en la opinión pública, ante la petición de datos de voto por correo a nivel de cada municipio, la Dirección del INE acordó fijar el umbral mínimo de 20.000 electores para facilitar datos de voto por correo a nivel de municipios.

Debe tenerse en cuenta que la gestión del voto por correo se realiza a nivel provincial en cada una de las Delegaciones Provinciales de la OCE y que, una vez fijado este umbral se recopilaron los datos provinciales y municipales correspondientes. Por tanto, cambiar la decisión supone reelaborar la información debiendo solicitarla a cada una de las entidades que gestionan el proceso de voto por correo.

2) Sobre otras consideraciones que (...) expone en su reclamación, se informa de lo siguiente: - Cada organismo fija el umbral mínimo en el que recopila la información en función de sus necesidades, en unos casos puede ser 1.000 habitantes y en otros 20.000 electores. - La OCE no vigila y fiscaliza los padrones municipales en municipios con menos de 2.000 electores. La OCE lleva un control de altas que se vierten en el censo electoral procedentes de los padrones municipales de todos los municipios que tengan variaciones especialmente significativas además de los que tengan hasta 2.000 electores, para ello publica cifras de electores, igual que hace en elecciones. El procedimiento de actuación está regulado en la Resolución de 24 de febrero de 2006, de la Oficina del Censo Electoral, sobre la repercusión de las bajas de oficio por inscripción indebida en los padrones municipales y procedimiento de control de altas en el Censo Electoral y en la Instrucción 1/2011, de 24 de marzo, de la Junta Electoral Central, sobre las reclamaciones administrativas relativas a las modificaciones en el censo electoral que pueden realizar los representantes de las candidaturas o de las formaciones políticas en aplicación de lo dispuesto en los artículos 38 y 39 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (BOE núm 74, de 28 de marzo de 2011).

- Sobre que los representantes de los partidos sí pueden tener esa información al acudir normalmente apoderados a los recuentos de escrutinio, se recuerda que las mesas electorales son administración electoral y la LOREG permite que los interventores y apoderados de los partidos desempeñen sus funciones el día de la votación en las Mesas electorales pudiendo llevar una lista del censo vigente de la mesa, teniendo acceso a la lista numerada de votantes y estar presentes en el escrutinio de los votos. Sin embargo, no se recoge en el acta del escrutinio de la mesa el número de electores que han votado por correo.

(...) Como conclusión, la OCE se reitera en facilitar los datos de solicitudes de voto por correo solo de municipios con más de 20.000 electores y no de todos pues en otro caso debería abordar un proceso de reelaboración de la información».

5. El 11 de julio de 2023, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes. El 22 de julio de 2023, se recibió un escrito en el que manifiesta su desacuerdo con lo manifestado por el INE en el trámite de alegaciones, y se expone lo siguiente:

«El INE concedió acceso parcial a mi solicitud (...). Su decisión se basaba en "motivos de confidencialidad". El INE en sus alegaciones indica ahora que no lo facilitan porque sería un caso de reelaboración.

(...) Aplicaron un límite para entregar un acceso parcial, no cabe ahora la alusión ahora a una inadmisión por reelaboración para no entregar al completo lo solicitado.

Más cuando no se dan las circunstancias para esa tarea de reelaboración. El INE tiene los datos completos por provincias y a nivel estatal de solicitudes de voto por correo. Tener la información de forma agregada evidencia que también la tienen desagregada para todos los municipios, no únicamente para los que han entregado. (...) que la norma les permita facilitar los datos que consideren no es óbice para que un solicitante no pueda solicitar información más completa o detallada. Además, lo pedido en ningún caso revela circunstancias de los electores. Es imposible identificar a ningún votante por correo solo al saber el total de solicitudes por municipio. No se piden datos sobre electores concretos ni datos de los electores sino el total de solicitudes por municipio.

(...)

El INE, además, alega que el trabajo de recopilar los datos lo hacen las delegaciones provinciales. Que sean estas las que tienen la información en lugar de la central del INE tampoco supone ningún tipo de reelaboración. (...) las delegaciones dependen todas de la propia OCE y del INE, por lo tanto, el INE debería pedirles los datos para entregármelos. En ningún caso nos encontramos, por tanto, ante un caso de reelaboración (...)».

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG³](#) 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 Gobierno⁴](#), el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG⁵](#), se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12⁶](#) 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, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso a información sobre el número de solicitudes de voto por correo para las elecciones municipales de 2015, 2019 y 2023 desglosado por municipios, indicando el porcentaje que suponían las solicitudes sobre el censo de electores.

El Instituto Nacional de Estadística resuelve dar acceso parcial a la información solicitada, con fundamento en que la Dirección del Instituto había acordado previamente no divulgar los datos de voto por correo en municipios de menos de 20.000

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

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

electores por motivos de confidencialidad, por lo que esta información no puede ser trasladada

Posteriormente, en el trámite de alegaciones, invoca la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) LTAIBG, por entender el organismo que se trata de un supuesto en el que la divulgación de la información requeriría de una acción previa de reelaboración.

4. De acuerdo con lo reflejado en los antecedentes, el objeto de esta reclamación se circunscribe a la parte de la información que no ha sido facilitada con el argumento de que la Dirección General del INE adoptó la decisión de no divulgar los datos de voto por correo en municipios de menos de 20.000 electores por motivos de confidencialidad.

A juicio de este Consejo, y desde el punto de vista del derecho de acceso a la información, la denegación del acceso a esa parte de la información no resulta procedente en la medida en que no se fundamenta en ninguna de las causas o límites que establece, con carácter tasado, la LTAIBG, ni se argumenta cuáles son esas razones de confidencialidad.

En efecto, la referencia a los *motivos de confidencialidad* que justifican la no divulgación de los datos de voto por correo en municipios de menos de 20.000 electores no va acompañada de un razonamiento del que se pueda deducir cuál es la afectación que facilitar información de municipios más pequeños causaría al bien jurídico protegido. Ciertamente, el artículo 41.3 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG), establece la posibilidad de que la Oficina del Censo Electoral facilite datos estadísticos *que no revelen circunstancias personales de los electores*. Sin embargo, no se alcanza a entender, ni se ha argumentado, en qué forma la aportación del dato numérico solicitado sobre municipios de menos de 20.000 electores puede revelar circunstancias personales de los mismos, salvo en aquellos municipios en los que el número de inscritos en el censo electoral sea tan bajo que permita su individualización, un umbral que, sin duda se sitúa muy por debajo del empleado.

5. A lo anterior se añade que el Ministerio incurre en clara contradicción al denegar primero el acceso a la información a partir de ese umbral de 20.000 electores invocando razones de confidencialidad para, después, sostener que la divulgación de esa información supondría acometer una *tarea previa de reelaboración*, e invocar la aplicación la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) LTAIBG.

En este punto es preciso recordar que con arreglo a una consolidada jurisprudencia del Tribunal Supremo, «(...) *el suministro de información pública, a quien ha ejercitado su derecho al acceso, puede comprender una cierta reelaboración, teniendo en cuenta los documentos o los datos existentes en el órgano administrativo. Ahora bien, este tipo de reelaboración básica o general, como es natural, no siempre integra, en cualquier caso, la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013. La acción previa de reelaboración, por tanto, en la medida que a su concurrencia se anuda una severa consecuencia como es la inadmisión a trámite de la correspondiente solicitud, precisa que tales datos y documentos tenga un carácter complejo, que puede deberse a varias causas (...)*» —STS de 3 de marzo de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:810)—.

Ese carácter complejo puede venir determinado por la necesidad de realizar el tratamiento a partir de «*una información pública dispersa y diseminada*», que requiera de una «*labor consistente en recabar, primero; ordenar y separar, después, lo que es [en el caso enjuiciado en la sentencia] clasificada o no; sistematizar, y luego, en fin, divulgar tal información*», o que la misma se encuentre en soportes (físicos e informáticos) diversos. Se incluye, también, en el concepto de reelaboración aquella información que, al no encontrarse en su totalidad en el órgano al que se dirige la solicitud, ha de ser recabada de otros órganos —STS de 25 de marzo de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:1256)—. En la misma línea, este Consejo ha señalado que el tratamiento de información voluminosa o la anonimización que resulte necesaria, no integra la noción de reelaboración que justifica la aplicación de lo previsto en el artículo 18.1.c) LTAIBG.

6. La aplicación de esta jurisprudencia a este caso conduce necesariamente a la estimación de la reclamación, pues el propio organismo requerido reconoce que las entidades que gestionan el voto por correo, de las que debería recabar la información, son las Delegaciones Provinciales de la OCE, que se encuentran insertas en su estructura organizativa. Como tantas veces se ha señalado, este proceso de recogida de datos en el seno de la propia organización tiene encaje en ese concepto de *reelaboración básica* al que alude el Tribunal Supremo; debiéndose recordar, además, que se podría haber acordado la ampliación del plazo para resolver en caso de haber sido necesario por el volumen de datos, con arreglo a lo previsto en el artículo 20.1 LTAIBG.
7. En conclusión, de acuerdo con lo expuesto, procede la estimación de la reclamación al no haberse justificado las razones de confidencialidad que fundamentaron la denegación inicial, ni concurrir la causa de inadmisión posteriormente invocada por el INE; todo ello sin perjuicio de que, en su caso, pueda establecerse un umbral mínimo

para municipios con muy pocos electores, justificando debidamente la aplicación del secreto estadístico para la protección de los datos personales.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución del INE/Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital (actual Ministerio de Economía, Comercio y Empresa), de fecha 19 de junio de 2023.

SEGUNDO: INSTAR al INE/Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital (actual Ministerio de Economía, Comercio y Empresa) a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información conforme a lo indicado en el fundamento jurídico séptimo:

- *Número de solicitudes de voto por correo que hubo en cada una de las elecciones municipales de 2015, 2019 y 2023 desglosados por municipios y el porcentaje que suponían las solicitudes sobre el censo de electores.*

TERCERO: INSTAR al INE/Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital (actual Ministerio de Economía, Comercio y Empresa) a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada al reclamante.

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 de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el

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>

apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa⁹.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG
Número: 2024-0060 Fecha: 19/01/2024

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