



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 11/01/2024
HASH: 03d08896ade616b2b4042a2545895983

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 001-079826

N/REF: 2171-2023

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: Entidades locales sobre las que la Oficina del Censo Electoral alertó de aumentos injustificados en el censo en elecciones municipales de 2015, 2019 y 2023.

Sentido de la resolución: Estimatoria.

R CTBG
Número: 2024-0030 Fecha: 11/01/2024

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:

«(...) listado de entidades locales sobre las que la Oficina del Censo Electoral alertó de aumentos injustificados en el censo electoral durante los periodos electorales de las elecciones municipales de 2015, 2019 y 2023. Solicito que para cada municipio o

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

entidad menor que formaba parte del listado se me indique si algún partido impugnó el censo o no y si la OCE anuló algunos empadronamientos o no y en caso de que sí se produjeran nulidades que se me indique cuántas tanto en número total de empadronamientos como en porcentaje respecto al total de altas detectadas.

Solicito 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 señalaba lo siguiente:

«(...) la Oficina del Censo Electoral (OCE), encuadrada en el INE, resuelve inadmitir la información solicitada según el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, dado que es una información que para su divulgación es necesaria una acción previa de reelaboración.

La información solicitada no está disponible en los ficheros de gestión y control de censo electoral, por lo que se debería elaborar expresamente haciendo uso de distintas fuentes de información».

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 pone de manifiesto lo siguiente:

« (...) El INE admite en su respuesta que tiene la información en "distintas fuentes de información", por lo tanto, no es cierto que necesitaran elaborarla para entregarla y no nos encontraríamos ante un caso de reelaboración.

(...) todas las fuentes son de la propia OCE y de sus delegaciones provinciales, que dependen del INE.

El criterio interpretativo CI/007/2015 del CTBG establece también que cuando se trata de "información cuyo 'volumen o complejidad' hace necesario un proceso específico de trabajo o de manipulación para suministrarla al solicitante. En este caso no se estaría ante un supuesto de reelaboración, por lo que tampoco sería un caso de inadmisión de la solicitud sino de ampliación del plazo para resolver". Ese es el criterio que podría

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

haber remarcado el INE para recopilar la información de todas sus delegaciones provinciales y entregarlas a este solicitante(...)

(...) se trata de un asunto de vital importancia como son los procesos electorales, cabe una total rendición de cuentas».

4. Con fecha 21 de julio 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 1 de enero de 2024 tuvo entrada en este Consejo un escrito en el que se vierten nuevas consideraciones sobre la concurrencia de la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) LTAIBG en la que se fundamentó la inadmisión de la solicitud:

«En relación con la reclamación efectuada, este organismo alega que, en efecto, la información detallada sobre las actuaciones y comprobaciones realizadas por cada delegación provincial de la OCE no son objeto de grabación sistemática y por tanto no se puede disponer de su contenido.

Centralizadamente únicamente se dispone de los ficheros de municipios y entidades impugnables desde que entró en vigor 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), dado que debe publicarse la relación de municipios y entidades impugnables en la página WEB del INE, habiendo facilitado al peticionario la información para los años 2015, 2019 y 2023 en una petición anterior (número 00001- 0079012).

En efecto, en el apartado Segundo 1 y 2, de la mencionada Instrucción, figura:

1. Una vez convocado un proceso electoral, en el plazo de seis días desde la fecha de la publicación de la convocatoria, la Oficina del Censo Electoral deberá publicar en el correspondiente Boletín Oficial de la Provincia la relación de municipios o entidades locales menores que en los seis meses anteriores a dicha convocatoria hayan registrado un incremento de residentes significativo y no justificado que haya dado lugar a la comunicación a la Junta Electoral Central prevista en el artículo 30.c) de la LOREG. La relación completa de dichos municipios deberá incluirse también, dentro del mismo

plazo, en la página web de la Oficina del Censo Electoral, en un apartado específico dedicado a este objeto.

2. En la citada relación deberán incluirse aquellas entidades locales que en los últimos seis meses no hayan respondido a los requerimientos de aclaración de la Oficina del Censo Electoral así como aquellas en que dicha respuesta sea insatisfactoria, debiendo en este caso motivar sucintamente las causas de dicha insatisfacción.

En la relación no se incluirán los municipios en los que, habiendo dado lugar en su momento a la comunicación a la Junta Electoral Central prevista en el referido artículo 30.c), hayan desaparecido las causas que la provocaron.

Preparar esta información que demanda ahora el peticionario supone recabarla de cada una de las oficinas que han realizado estos procesos y para ello deben elaborarse previamente instrucciones que garanticen que la interpretación de los datos que se recopilan sea consistente dada la variedad de situaciones que se contemplan en el análisis de estos expedientes y ver si disponen de éstos.

Al respecto, hay que tener en cuenta que, en base a la Instrucción de 9 de diciembre de 1998 de la Dirección de la Oficina del Censo Electoral por la que se dictan normas en materia de archivo de documentación electoral, dirigida, entre otros, a los Delegados provinciales del INE, se establece el tiempo mínimo que debe mantenerse la documentación en las delegaciones provinciales de la OCE hasta que se traslade al Archivo Histórico o, si éste no pudiera hacerse cargo de la misma, se procederá a su destrucción.

Sobre las reclamaciones administrativas 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, es de aplicación el apartado "Documentación que debe conservarse hasta que exista sentencia firme o resolución definitiva", por lo que, en todos los casos en que esto se haya producido, incluidas las reclamaciones presentadas con motivo de las elecciones municipales de 2023, la documentación habrá sido destruida por las delegaciones provinciales si el Archivo Histórico no se ha podido hacer cargo de la misma. Se adjunta copia de la mencionada Instrucción de la Dirección de la Oficina del Censo Electoral. (...)

5. Ofrecido trámite de audiencia al reclamante, este presenta escrito en fecha 9 de enero de 2024 en el que muestra su disconformidad con las alegaciones en los siguientes términos:

« (...) Por tanto, que las oficinas provinciales tengan la información supone que la OCE la tiene. Solo debe agruparla para entregarla. Se trataría en todo caso de una solicitud compleja, no de reelaboración. La OCE alega que "para ello deben elaborarse previamente instrucciones que garanticen que la interpretación de los datos que se recopilan sea consistente dada la variedad de situaciones que se contemplan en el análisis de estos expedientes y ver si disponen de éstos". No hace falta ninguna instrucción, si las oficinas disponen de los datos se deben entregar, siendo de evidente relevancia para la fiscalización de la Administración. La variedad de situaciones que se contemplan en el análisis tampoco es una excusa. La información solicitada era clara: (...). Que la OCE no tenga en sus oficinas centrales para cada caso si hubo algún partido que impugnó el censo o no y si se anularon empadronamientos o no, no significa que no lo tengan las provinciales. Más cuando estas disponen del censo definitivo y lo mantienen al menos hasta las próximas elecciones. Por lo tanto, la OCE al menos dispondrá de la información que yo he solicitado para el reciente proceso de 2023. Si no se dispone de la información que he pedido para las elecciones de 2015 y 2019, se me podría haber entregado al menos para las de 2023, de las que disponen de los datos y más cuando yo lo solicité incluso antes de las elecciones.

(...)

Por último, alegan que la documentación sobre las reclamaciones de los representantes de los partidos ha pasado al archivo o se ha destruido cuando ya ha habido resolución definitiva o sentencia. Pero la instrucción no incluye esas reclamaciones en ese apartado, sino que habla de "documentación relativa a procesos judiciales". La mayoría de esas reclamaciones no acaban en proceso judicial, sino que las resuelve directamente la OCE y, por lo tanto, al no tratarse de procesos judiciales no tiene que pasar la documentación al archivo ni destruirla, sino que la mantiene la OCE como administración encargada de las reclamaciones. De todos modos, en los casos que sí ha acabado habiendo procesos judiciales, que la OCE ya no disponga de la documentación del caso no quiere decir que no tenga constancia de que hubo esos casos judiciales y que, por lo tanto, pueda facilitar al menos la información de para qué municipios y qué años hubo partidos que impugnaron el censo, ya que para dejar de tener la documentación primero han tenido que tener conocimiento de las reclamaciones ante ellos mismos y después de los procesos judiciales. Del mismo modo, si el proceso judicial hizo que se tuvieran que anular altas en el censo o modificarlo de alguna forma también le ha tenido que ser comunicado a la OCE que es la encargada del mismo y, por tanto, dispone de la información. Por todo ello, pido que se siga adelante con el presente expediente y debido

a que es un tema de vital relevancia para que la Administración rinda cuentas sobre algo de suma importancia (la limpieza de los procesos electorales) solicito que se estime mi reclamación y se inste a la OCE a entregarme lo solicitado. Si no es posible al completo en los casos de las elecciones de 2015 y 2019, que se le inste a entregar al menos toda la información solicitada relativa a las elecciones de 2023, sobre las que aún disponen de la información solicitada y la pueden recopilar de las oficinas provinciales para entregar.»

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*”.

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>

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 al listado de entidades locales respecto de las que la Oficina del Censo Electoral alertó de aumentos injustificados en el censo electoral durante los periodos electorales de las elecciones municipales de 2015, 2019 y 2023; así como otra información referida a impugnaciones del censo y anulaciones de empadronamientos en relación con estos incrementos no justificados.

La Oficina del Censo Electoral dictó resolución en la que acuerda inadmitir la solicitud conforme a lo establecido en el artículo 18.1.c) LTAIBG, alegando que la información no está disponible en los ficheros de gestión y control de censo electoral y sería precisa una acción previa de reelaboración. Con anterioridad al dictado de esta resolución la OCE presenta escrito en el que reitera la aplicabilidad de la causa de inadmisión invocada.

4. Sentado lo anterior, por lo que concierne a la concurrencia de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) LTAIBG —que permite inadmitir aquellas solicitudes de información que, para su satisfacción, requieren de una *tarea previa de reelaboración*— y que invoca la oficina del Censo Electoral, no puede desconocerse que, con arreglo a la 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.

5. En este caso el órgano requerido fundamenta la aplicación del artículo 18.1.c) LTAIBG en el hecho de que, para proporcionar la información solicitada, debería *elaborarla expresamente haciendo uso de distintas fuentes de información* ya que no está disponible en los ficheros de gestión y control de censo. Esta justificación, sin embargo, dada la innegable condición de *información pública* de lo solicitado, no solo resulta excesivamente genérica —pues no se concreta a que fuentes diversas de información se está refiriendo—, sino que no cumple con los estándares exigidos por la jurisprudencia antes reseñada y por la doctrina de este Consejo.

Deber recordarse, no obstante, que el hecho de que la información solicitada no se encuentre archivada como tal en un determinado y concreto fichero no conduce necesariamente a la posibilidad de aplicar la causa de inadmisión invocada (atendidas, además, las gravosas consecuencias que se derivan para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública), pues la preparación de esa información para su traslado tiene encaje en ese concepto de *reelaboración básica* al que alude el Tribunal Supremo.

Y ello, porque no se ha argumentado ni acreditado en este caso que la información se encuentre *dispersa* o diseminada, o que haya de recabarse de otros órganos, dado que, como subraya el reclamante, *«todas las fuentes son de la propia OCE y de sus delegaciones provinciales, que dependen del INE»*, disponiéndose de la posibilidad, de haberlo considerado necesario, de ampliar el plazo para resolver con arreglo al artículo 20.1 LTAIBG a fin de que las delegaciones territoriales le trasladasen la información.

A esta conclusión no obstan las alegaciones presentadas ante este Consejo en las que se pone de manifiesto, nuevamente, que únicamente se dispone de determinada información centralizada (en particular, de los ficheros y de municipios y entidades impugnables desde que entró en vigor la instrucción 1/2011, sobre reclamaciones administrativas relativas a modificaciones del censo electoral) por lo que, para proporcionar la información debería recabarse de cada una de las oficinas que realizaron estos procesos. Se añade, asimismo, que la Instrucción de 9 de diciembre de 1998 de la Dirección de la Oficina del Censo Electoral por la que se dictan normas en materia de

archivo de documentación electoral, establece unos tiempos mínimos de mantenimiento de la información, habiéndose destruido ya la documentación referida a las reclamaciones administrativas en aquellos casos en que haya recaído sentencia judicial.

Sin embargo, como ya se ha apuntado, recabar información de oficinas propias —que pertenecen y se integran en la OCE— no puede equipararse al hecho de recabar información de otros órganos (a que alude el Tribunal Supremo). Por otro lado, es importante subrayar que el reclamante solicita aquella información *de la que disponga* la OCE —llegando incluso a manifestar que si no se disponía de la información de los años 2015 y 2019 se le podía haber facilitado la del año 2023— por lo que, obviamente, en caso de no contarse ya con determinados documentos (por haber sido destruidos con arreglo a la instrucción aplicable) estos no podrán ser facilitados.

6. En definitiva, de acuerdo con lo expuesto, entiende este Consejo que no se ha justificado la necesidad de acometer una tarea previa de reelaboración en el sentido exigido por este Consejo y la jurisprudencia del Tribunal Supremo para proporcionar la información pública disponible, por lo que no cabe acoger la aplicación la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) LTAIBG y se ha de estimar la reclamación.

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 20 días hábiles, remita al reclamante toda la información disponible en relación con la siguiente solicitud:

- *Listado de entidades locales sobre las que la Oficina del Censo Electoral alertó de aumentos injustificados en el censo electoral durante los periodos electorales de las elecciones municipales de 2015, 2019 y 2023, con indicación de si algún partido impugnó el censo o no y si la Oficina del Censo Electoral anuló algunos*

empadronamientos (si este es el caso, con inclusión del dato del total de anulaciones de empadronamientos y del porcentaje que estas suponen respecto al total de altas detectadas).

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 [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

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>

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