



## Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

**S/REF:** 00001-00083260

**N/REF:** 3289/2023

**Fecha:** La de firma.

**Reclamante:** [REDACTED]

**Dirección:** [REDACTED]

**Organismo:** MINISTERIO DEL INTERIOR.

**Información solicitada:** Diversas cuestiones sobre sanciones y auditorías de INDRA.

**Sentido de la resolución:** Estimatoria parcial.

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 20 de octubre de 2023 el reclamante solicitó al MINISTERIO DEL INTERIOR, 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:

*«¿Tiene INDRA alguna resolución en su contra que le impida en España y fuera de España el acceso a la contratación pública?»*

*¿Qué seguimiento está realizando el Ministerio del Interior en relación a las sanciones que está recibiendo INDRA en cuanto a sus prácticas anticompetitivas?»*

*¿Qué consecuencias tendrán las resoluciones judiciales descritas condenatorias por parte de la Audiencia Nacional contra INDRA?»*

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



*¿Qué auditorías oficiales se han hecho sobre los comicios electorales gestionados por INDRA en España desde el 2018? Solicito copia de las auditorías efectuadas y el detalle de las incidencias que se contienen en dichos informes».*

2. No consta respuesta de la Administración.
3. Mediante escrito registrado el 23 de diciembre 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 expone que no ha recibido respuesta a la solicitud.
4. Con fecha 27 de diciembre de 2023, el CTBG trasladó la reclamación al MINISTERIO DEL INTERIOR solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considere pertinentes. El 11 de enero de 2024 se recibió respuesta con el siguiente contenido:

*«(...) En este sentido, es preciso señalar que mediante resolución de 9 de enero de 2024 y registro de salida de la notificación de 10 de enero de 2024, la Dirección General de Política Interior procedió a resolver la solicitud del reclamante (se adjunta copia del justificante de registro de salida de la notificación de la resolución, del justificante del registro de la comparecencia y la información facilitada)».*

En la citada resolución se acuerda denegar la información en los siguientes términos:

*«(...) En relación con las cuestiones planteadas y que pudiesen afectar al ámbito competencial de la Dirección General, de conformidad con los pliegos conformados en el marco del escrutinio de las jornadas electorales, no procede facilitar ninguna información por tratarse de un contrato sujeto a confidencialidad en todos los extremos de su ejecución y encontrarse dentro del nivel de seguridad alto del Esquema Nacional de Seguridad (ENS). Asimismo, cabe señalar que los informes de INDRA sobre la ejecución del proyecto no pueden ser hechos públicos por motivos de seguridad».*

5. En fecha 10 de enero de 2024 el reclamante aporta la resolución dictada a este procedimiento alegando que, en realidad, *«no responden ni aportan ninguna de las cuestiones planteadas, ni en relación a las resoluciones contrarias a indra ni al seguimiento de sus prácticas anticompetitivas, ni tampoco de sus auditorías de los procesos electorales que ha computado y de sus incidencias. Se alegan motivos de*

---

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



*seguridad y de confidencialidad pero sin dar más justificación de en qué manera las afectaría el desvelar dicha información. Los españoles tenemos derecho a dar transparencia a estas cuestiones tan trascendentales en un proceso electoral porque en otros países se desvela dicha información porque así mantienen la confianza en la integridad de los procesos electorales. Ocultar lo solicitado, hace aumentar las sospechas, pues los procesos de auditoría y sus informes, por ejemplo, en el mundo mercantil son accesibles por medio del Registro mercantil, para generar precisamente confianza».*

6. El 13 de enero de 2024 el reclamante presenta nuevo escrito en el que pone de manifiesto que:

*«(...) Todo lo que me niega el Ministerio en este procedimiento no puede ampararse en motivos de seguridad ni de confidencialidad. Si no hay transparencia en lo solicitado, estaremos incumpliendo una doble Ley; la de Transparencia y la de Régimen Electoral General, y se sembrarán muchas dudas sobre la integridad del proceso electoral».*

## 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 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».

<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>

<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>



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 diversa información sobre la empresa INDRA, en particular: (i) resoluciones, en su caso, que le impidan acceder a la contratación pública dentro o fuera de España; (ii) seguimiento realizado por el Ministerio del Interior en relación con las sanciones impuestas por prácticas anticompetitivas; (iii) consecuencias de las resoluciones judiciales condenatorias de la Audiencia Nacional; y (iv) auditorías oficiales realizadas sobre los comicios electorales que ha gestionado desde el año 2018, copia de las mismas y detalle de las incidencias recogidas en los informes.

El organismo requerido no respondió en plazo a la solicitud, por lo que, con arreglo al artículo 20.4 LTAIBG, se entendió desestimada por silencio y expedita la vía para interponer la reclamación prevista en el artículo 24 LTAIBG.

Con posterioridad, en la fase de alegaciones de este procedimiento, pone en conocimiento de este Consejo la resolución de 9 de enero de 2024 en la que acuerda denegar el acceso a toda la información por estar sometido el contrato firmado con Indra a una cláusula de confidencialidad y encontrarse clasificado en el nivel de seguridad alto en el Esquema Nacional de Seguridad (ENS).

4. Antes de entrar a examinar el fondo del asunto, procede recordar que el artículo 20.1 LTAIBG dispone que «*[ ] a resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver. Este plazo podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante*».



En el presente caso, el órgano competente no respondió al solicitante en el plazo máximo legalmente establecido, sin que conste causa o razón que lo justifique. A la vista de ello, es obligado recordar a la Administración que la observancia del plazo máximo de contestación es un elemento esencial del contenido del derecho constitucional de acceso a la información pública, tal y como el propio Legislador se encargó de subrayar en el preámbulo de la LTAIBG al manifestar que *«con el objeto de facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública la Ley establece un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta»*.

5. Sentado lo anterior, es preciso recordar que el derecho de acceso a la información pública es un derecho público subjetivo de rango constitucional que goza de un amplio reconocimiento en nuestro ordenamiento, por lo que cualquier restricción de su eficacia ha de partir de una interpretación estricta de los límites y deberá justificar de manera expresa y proporcionada su aplicación; sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información, tal como exige la jurisprudencia, ya consolidada, del Tribunal Supremo —por todas, STS de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558) en la que se añade la necesidad de que *«los límites previstos se apliquen atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad»*, concluyendo que *«solo son aceptables las limitaciones que resulten justificadas y proporcionadas, así lo dispone el artículo 14.2 de la Ley 19/2013»*—.

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

En consecuencia, la eventual aplicación de determinados límites legales a la información pública solicitada sólo se podrá considerar conforme a derecho si se cumplen los requisitos de proporcionalidad y justificación expresa exigidos por



nuestro ordenamiento y precisados por la doctrina del Tribunal Supremo en los términos que se han expuesto.

6. En este caso, el Ministerio ha puesto de manifiesto en su resolución tardía, que el contrato celebrado con INDRA está sujeto a confidencialidad en todos sus extremos y se encuadra en el nivel de seguridad alto del Esquema Nacional de Seguridad (ENS), regulado en el Real Decreto 311/2022, de 3 de mayo. Sin embargo, el hecho de que el contrato contenga una cláusula de confidencialidad no implica que no pueda darse respuesta al resto de cuestiones planteadas en la solicitud de acceso que no se refieren al contrato (por ejemplo, si INDRA ha sido sancionada por infracciones del derecho de la competencia, si pesa sobre ella prohibición de contratar, etc.) o, en su caso, poner de manifiesto de forma expresa que no existe dicha información o que concurre alguna causa de inadmisión o límite de los previstos en los artículos 14, 15 y 18 LTAIBG, lo que no se ha hecho en ese caso.

Por otro lado, por lo que concierne a la denegación del acceso a las auditorías e informes de INDRA sobre la ejecución del proyecto, no puede desconocerse que la mera alusión a que *no pueden hacerse públicos por razones de seguridad* no supone una justificación suficiente de la concurrencia del límite del artículo 14.1.d) LTAIBG implícitamente invocado. No se argumenta de forma *expresa y detallada* de qué modo puede verse afectada la seguridad pública por proporcionar información de los mencionados informes, ni se realiza ninguna ponderación entre los diversos intereses presentes como exige el artículo 14.2 LTAIBG.

De lo anterior se desprende con claridad que el Ministerio no ha tomado en consideración la posibilidad de conceder un acceso parcial a la información solicitada, eliminando aquella información cuyo acceso pudiera poner en riesgo la seguridad pública en relación con los procesos electorales en el caso de que los informes de la empresa adjudicataria la contengan, tal como prevé de forma expresa el artículo 16 LTAIBG. Por tanto, este Consejo entiende que una correcta aplicación del principio de proporcionalidad debería haber llevado al Ministerio a conceder un acceso parcial a las cuestiones y a las auditorías e informes de incidencias de la adjudicataria que solicita el reclamante, eliminando aquella información que sea confidencial (circunstancia que debe ponerse de manifiesto de forma expresa) o que aluda a concretas medidas de seguridad

De este modo se respeta el principio de proporcionalidad, estableciendo un equilibrio adecuado entre la satisfacción del derecho de acceso a la información pública y la protección de la seguridad pública, sin sacrificar ninguno de los elementos en conflicto más allá de lo estrictamente necesario para otorgar el mayor grado de eficacia posible al otro.



7. En consecuencia, procede la estimación parcial de la reclamación para que, atendiendo al principio de proporcionalidad en la aplicación de los límites y a lo dispuesto en el citado artículo 16 LTAIBG, se otorgue el acceso a la información en los términos previstos en el fundamento jurídico anterior y, en el caso de no existir, se ponga de manifiesto es circunstancia de forma expresa.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

**PRIMERO: ESTIMAR parcialmente** la reclamación interpuesta por [REDACTED] frente al MINISTERIO DEL INTERIOR.

**SEGUNDO: INSTAR** al MINISTERIO DEL INTERIOR a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información en los términos descritos en el FJ 6 de esta resolución:

- *«¿Tiene INDRA alguna resolución en su contra que le impida en España y fuera de España el acceso a la contratación pública?»*
- *¿Qué seguimiento está realizando el Ministerio del Interior en relación a las sanciones que está recibiendo INDRA en cuanto a sus prácticas anticompetitivas?»*
- *¿Qué consecuencias tendrán las resoluciones judiciales descritas condenatorias por parte de la Audiencia Nacional contra INDRA?»*
- *¿Qué auditorías oficiales se han hecho sobre los comicios electorales gestionados por INDRA en España desde el 2018? Solicito copia de las auditorías efectuadas y el detalle de las incidencias que se contienen en dichos informes».*

**TERCERO: INSTAR** al MINISTERIO DEL INTERIOR 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 23.1<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

<sup>7</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>



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: 2024-0521 Fecha: 13/05/2024

---

<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>