



Consejo de  
Transparencia y  
Buen Gobierno AAI

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

## Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

**S/REF:** 00001-00080050

**N/REF:** 2777/2023

**Fecha:** La de firma.

**Reclamante:** [REDACTED]

**Dirección:** [REDACTED]

**Organismo:** MINISTERIO DEL INTERIOR.

**Información solicitada:** Incidencias en página web durante jornada electoral.

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

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 29 de mayo 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:

*«Tras las caídas reiteradas de la Web del Ministerio del Interior durante la reciente jornada electoral, solicito:*

*-Informes de INDRA y de otras partes implicadas en dicha Web sobre los motivos de dichas caídas y sus detalles, qué protocolos han fallado, quién ha tomado la decisión de esas caídas si es que han sido provocadas por Indra, y qué medidas o situaciones han permitido su restablecimiento.*

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

*-Plan de seguridad de dicha Web durante los procesos electorales, y en particular los protocolos que permiten que Indra bloquee el acceso a la página web de difusión.*

*-Copia de las reclamaciones que ha recibido el Ministerio del Interior por dichas Caídas por parte de los distintos partidos políticos y qué explicaciones se les ha dado.*

*-Indra alega que las caídas se han producido por excesos de tráfico, por lo que solicito que se detalle dichos excesos de tráfico en la web así como qué capacidades tiene el sistema para hacer frente a dichos tráfico.*

*-Copia de las notas de prensa del Ministerio del Interior y de Indra sobre las incidencias relatadas».*

2. El MINISTERIO DEL INTERIOR dictó resolución de 22 de septiembre de 2023, con el siguiente contenido:

*« (...) - En cuanto a los informes solicitados de INDRA y de otras partes implicadas en dicha Web sobre los motivos de dichas caídas y sus detalles, qué protocolos han fallado, etc... cabe señalar que los informes de INDRA sobre la ejecución del proyecto no pueden ser hechos públicos por motivos de seguridad.*

*- Quién ha tomado la decisión de esas caídas si es que han sido provocadas por Indra, y qué medidas o situaciones han permitido su restablecimiento, se informa que la única incidencia de la web fue la reconocida por INDRA y de la que se hizo eco Europapress (<https://www.europapress.es/nacional/noticia-indra-atribuye-exceso-trafico-problemas-tecnicos-web-resultados-interior-20230528231409.html>).*

*La web no estuvo disponible por un exceso de tráfico como señaló la empresa adjudicataria de la difusión de los resultados provisionales aunque el funcionamiento del repositorio para los medios de comunicación funcionó perfectamente (como también la aplicación para Android e IOS) por lo que la difusión de los resultados se garantizó plenamente.*

*- Plan de seguridad de dicha Web durante los procesos electorales, y en particular los protocolos que permiten que Indra bloquee el acceso a la página web de difusión. Al respecto se indica que no se pueden proporcionar por motivos de seguridad.*

*- Copia de las reclamaciones que ha recibido el Ministerio del Interior por dichas caídas por parte de los distintos partidos políticos y qué explicaciones se les ha dado En cuanto a lo solicitado, indicar que el sistema de difusión a través de la aplicación de IOS y la de*

*Android funcionó correctamente, así como también los datos proporcionados a los medios de comunicación, por lo que no se han producido reclamaciones.*

*- Indra alega que las caídas se han producido por excesos de tráfico, por lo que solicito que se detalle dichos excesos de tráfico en la web así como qué capacidades tiene el sistema para hacer frente a dichos tráfico. Nuevamente indicar que por motivos de seguridad, no es posible ofrecer esa información.*

*- Copia de las notas de prensa del Ministerio del Interior y de Indra sobre las incidencias relatadas. Toda nota de prensa es pública y está a disposición de cualquier ciudadano».*

3. Mediante escrito registrado el 27 de septiembre 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:

*« (...) También desea manifestar que por transparencia electoral, los españoles deberíamos tener acceso a conocer en profundidad las incidencias habidas en la web de INDRA durante la noche electoral de Mayo de 2023.*

*Se deben aclarar todas las circunstancias de esas caídas en términos de volumen de tráfico, de protocolos aplicados, de medidas de seguridad previstas y ejecutadas, pues de lo contrario, quedará en el consciente de los españoles que alguien en un momento delicado del recuento provisional puede darle al botón de “apagado” para su beneficio propio y sin que tenga que dar explicaciones de ningún tipo, alegando simplemente “motivos de seguridad” (...).».*

4. Con fecha 27 de septiembre 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 9 de octubre de 2023 se recibió escrito en el que se señala lo siguiente:

*« (...) Para el correcto funcionamiento del sistema, todas aquellas infraestructuras involucradas en el proceso electoral son tratadas con la misma criticidad que las contenidas en el Catálogo Nacional de Infraestructuras Estratégicas, con la categoría de “críticas”.*

*La seguridad en el proceso electoral alcanza un punto crítico en la integridad, confiabilidad y disponibilidad de la información durante la fase de difusión de*

---

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

*Resultados Provisionales en Procesos Electorales, lo que es trascendental para poder garantizar el efectivo ejercicio del derecho fundamental a la participación política y, con ello, su imbricación con la propia legitimidad democrática de los resultados.*

*Como consecuencia de todo ello, se incluyó un capítulo específico respecto a la seguridad de la información en los procesos electorales en la Orden INT/424/2019, de 10 de abril, por la que se aprueba la política de seguridad de la información en el ámbito de la administración electrónica del Ministerio del Interior y las directrices generales en materia de seguridad de la información para la difusión de resultados provisionales en procesos electorales.*

*Asimismo, el pliego de prescripciones técnicas del acuerdo marco para la contratación de los servicios necesarios para la obtención y difusión provisional de los datos del escrutinio de resultados de los procesos electorales y consultas populares, prevé expresamente que la ejecución de este servicio está sometida al Esquema Nacional de Seguridad (nivel alto), con intervención a través de las correspondientes auditorías, del Centro Criptológico Nacional.*

*Obviamente, ofrecer información pública sobre cualquier aspecto de la seguridad del proceso, del sistema, o de las infraestructuras del mismo puede comprometer gravemente la seguridad del proceso electoral, lo que a toda costa debe evitarse. Es la Administración la que, a través de las herramientas mencionadas, lleva a cabo el control oportuno. (...)».*

5. El 10 de octubre de 2023, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes. El 13 de octubre de 2023, se recibió un escrito en el que se expone que:

*« (...) Es fundamental resaltar que la Democracia exige que haya transparencia en todos los procesos electorales, y el provisional que realiza Indra es muy sensible, por cuanto es una empresa privada que realiza el cómputo de los votos, esto es, la transmisión, la suma de las distintas actas electorales que gestiona y la exhibición de los resultados electorales en la web oficial del Ministerio del Interior como escrutinio provisional.*

*Por lo tanto, es fundamental dar LUZ a las cuestiones planteadas, como son: -Los Informes de INDRA y de otras partes implicadas en dicha Web sobre los motivos de dichas caídas y sus detalles, qué protocolos han fallado, quién ha tomado la decisión de esas caídas si es que han sido provocadas por Indra, y qué medidas o situaciones*

han permitido su restablecimiento. - los protocolos que permiten que Indra bloquee el acceso a la página web de difusión de los datos en el escrutinio provisional. -Indra alega que las caídas se han producido por excesos de tráfico, por lo que solicito que se detalle dichos excesos de tráfico en la web así como qué capacidades tiene el sistema para hacer frente a dichos tráfico. (...)».

6. En fecha 13 de enero de 2024, el reclamante presenta nuevo escrito en el que pone de manifiesto lo siguiente:

*«El artículo 8 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General dice "La Administración Electoral tiene por finalidad garantizar en los términos de la presente Ley la TRANSPARENCIA y objetividad del proceso electoral" Por lo tanto, la Transparencia se convierte por la propia ley electoral en un eje vector de todo proceso de elecciones democráticas en España. 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

<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 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 diversa información sobre ciertas incidencias acaecidas en la página web del Ministerio del Interior durante la jornada electoral de mayo de 2023. En concreto, se solicitan los informes emitidos por la empresa adjudicataria, el plan de seguridad de la web, copia de las reclamaciones recibidas por el Ministerio ( y su resolución), el detalle de los excesos de tráfico en la web y capacidades del sistema para hacerles frente, así como copia de las notas de prensa emitidas.

El Ministerio requerido resolvió informando de la causa de la incidencia (exceso de tráfico); de que, en su caso, corresponde a la empresa adjudicataria detectar y solucionar la incidencia; de que no se recibieron reclamaciones por aquel motivo al estar vinculada la caída del sistema al exceso de tráfico (y no haberse alterado ni el funcionamiento del repositorio para los medios de comunicación ni la aplicación *Android* e *IOS*); y de que las notas de prensa son públicas y de libre acceso. En cambio, se limita el acceso a los informes de INDRA sobre la incidencia (y de otras partes implicadas en dicha web); al plan de seguridad de la web y los protocolos seguidos por INDRA y al detalle de los excesos de tráfico *por motivos de seguridad*.

Con posterioridad, en el trámite de alegaciones de este procedimiento, el Ministerio requerido se reitera en sus conclusiones, si bien razona de forma más amplia en qué consisten los aducidos *motivos de seguridad*, remarcando el carácter de infraestructura crítica de la web en el periodo electoral.

4. De acuerdo con lo expuesto, la presente reclamación se circunscribe a verificar la concurrencia del límite al acceso previsto en el artículo 14.1.d) LTAIBG (perjuicio a la

seguridad pública) que, aun sin citarlo expresamente, invoca el Ministerio requerido al restringir el acceso por *motivos de seguridad* respecto de los informes emitidos por Indra en relación con la incidencia, el plan de seguridad de la web y los protocolos de actuación y el detalle del exceso de tráfico detectado y las capacidades del sistema; que son los extremos a los que se circunscribe la reclamación presentada ante este Consejo.

Desde la perspectiva apuntada, este Consejo ha señalado ya en múltiples resoluciones, en consonancia con la jurisprudencia del Tribunal Supremo, 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, cuando no restrictiva, 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. De ahí que, «*en todo caso, los límites previstos se aplicarán 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*» —entre otras, SSTs, de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558) y de 25 de enero de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:574) —.

En lo que aquí interesa, la segunda de las sentencias citadas 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 (...) 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*». (FJ, 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 (en particular, en el artículo 14.2 LTAIBG) y precisados por la doctrina del Tribunal Supremo en los términos que se acaban de exponer.

5. En este caso el Ministerio requerido, si bien en la resolución inicial se limita a realizar una alusión genérica a los *motivos de seguridad*, en el trámite de alegaciones ante este Consejo argumenta que conceder el acceso a información pública sobre cualquier aspecto de la seguridad de un proceso electoral, o de sus infraestructuras, puede comprometer seriamente la seguridad del mismo. Razona, en este sentido, que «*todas*

*aquellas infraestructuras involucradas en el proceso electoral son tratadas con la misma criticidad que las contenidas en el Catálogo Nacional de Infraestructuras Estratégicas, con la categoría de “críticas”», y que la seguridad del proceso electoral «alcanza un punto crítico en la integridad, confiabilidad y disponibilidad de la información durante la fase de difusión de Resultados Provisionales en Procesos Electorales».*

Sentado lo anterior, conviene recordar que, como se señaló en la resolución de este Consejo R/111/2022, de 11 de julio, la invocación del carácter estratégico o crítico de una infraestructura ha de ser acreditada por quien lo alega. Así, se razonaba en la citada resolución que:

*«Tampoco de la Ley 8/2011, de 28 de abril, por la que se establecen medidas para la protección de infraestructuras críticas -a la que hacen referencia tanto el reclamante como la APS en sus alegaciones-, cabe inferir un fundamento concluyente para la denegación del acceso a toda la información solicitada. Y ello porque no ha sido aportada a este procedimiento por parte de la Administración evidencia alguna de que las instalaciones del Puerto de Santander hayan sido clasificadas, en su totalidad o en parte, como estratégicas o críticas por la Secretaría de Estado de Seguridad con arreglo a las previsiones de la mencionada Ley, ni tampoco de su inclusión en el Catálogo Nacional de Infraestructuras Estratégicas. En este sentido, procede recordar que el Tribunal Supremo ya se ha pronunciado sobre un supuesto análogo al que aquí nos ocupa en la STS 1256/2021, de 25 de marzo (ECLI:ES:TS:2021:1256) considerando que tal falta de acreditación determina la imposibilidad de reconocer su carácter reservado:*

*“Por tanto, la confidencialidad que proclama el artículo 4.3 del RD 704/2011 se extiende únicamente a las infraestructuras clasificadas por el Ministerio del Interior como estratégicas y críticas e incluidas en el Catálogo Nacional de Infraestructuras Estratégicas, sin que se haya acreditado en las actuaciones que los puentes de ferrocarril a los que se refiere la información solicitada, todos o alguno de ellos, tengan esa clasificación y estén incluidos en el Catálogo, por lo que debemos rechazar las críticas que efectúa el Abogado del Estado a la sentencia impugnada por excluir los puentes de ferrocarril como infraestructuras estratégicas protegidas por la confidencialidad establecida por los artículos 3 y 4 del citado Reglamento.”»*

Las alegaciones vertidas por el Ministerio sobre este particular no resultan suficientes para entender que la información solicitada se integra en el Catálogo Nacional de Infraestructuras Estratégicas y, en consecuencia, *«tiene, conforme a lo dispuesto en la legislación vigente en materia de secretos oficiales, la calificación de SECRETO, conferida por Acuerdo de Consejo de Ministros de 2 de noviembre de 2007, calificación que*



*comprende, además de los datos contenidos en el propio Catálogo, los equipos, aplicaciones informáticas y sistemas de comunicaciones inherentes al mismo, así como el nivel de habilitación de las personas que pueden acceder a la información en él contenida» [artículo 4.3 del Real Decreto 704/2011, de 20 de mayo].*

Ahora bien, sin perjuicio de cuánto antecede, no cabe desconocer que la divulgación de la información referida a las medidas de seguridad adoptada en la infraestructura de comunicación —en particular, el plan de seguridad de la web y los protocolos de actuación (bloqueo) cuando se detectan determinadas incidencias—, habida cuenta de su objeto y finalidad, afecta indudablemente a la seguridad pública y, en consecuencia, el acceso a los mismos es susceptible de ser limitado en virtud de lo dispuesto en la letra d) del artículo 14.1 de la LTAIBG. En efecto, la divulgación del mencionado plan causaría un perjuicio a las propias medidas en él contenidas en relación con futuros procesos electorales, debiéndose considerar prevalente, en este caso, el interés público en garantizar la seguridad en la difusión de los resultados provisionales en materia de procesos electorales —en la línea de lo que prevé la orden INT/424/2029, de 10 de abril, por la que se aprueba la política de seguridad de la información en el ámbito de la administración electrónica del Ministerio del Interior y las directrices generales en materia de seguridad de la información para la difusión de resultados provisionales en procesos electorales—. En este caso, la justificación esgrimida por el Ministerio puede considerarse razonable y su aplicación proporcionada atendiendo a su objeto y finalidad de protección.

6. A diferente conclusión ha de llegarse, sin embargo, respecto del resto de la información denegada —los informes emitidos por Indra o el detalle del tráfico de la red—, puesto que no se ha argumentado en qué manera el acceso puede causar un perjuicio a la seguridad pública o, más específicamente, a la seguridad de los procesos electorales, y sí se constata indudablemente el interés público en acceder a una información directamente relacionada con el buen funcionamiento del sistema democrático.

En este sentido, el Ministerio no ha tomado en consideración la posibilidad de conceder un acceso parcial, 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 más extenso que el facilitado en la resolución inicial, reconociendo el derecho de acceso a

los informes de la empresa adjudicataria en la parte que no aluda las medidas concretas de seguridad, ni al detalle del tráfico en la web. 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 restante, en los términos previstos en el fundamento jurídico anterior.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

**PRIMERO: ESTIMAR parcialmente** la reclamación presentada 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 expresados en el FJ 6 de esta resolución:

- Informes de INDRA sobre los motivos de dichas caídas y sus detalles, qué protocolos han fallado y qué medidas o situaciones han permitido su restablecimiento.

**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 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.

<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>

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: 2024-0294 Fecha: 11/03/2024

---

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