



## Resolución 292/2022

**S/REF:** 001-064266

**N/REF:** R-0330-2022 / 100-006678

**Fecha:** La de firma

**Reclamante:** [REDACTED]

**Dirección:** [REDACTED]

**Administración/Organismo:** Ministerio del Interior

**Información solicitada:** Informe sobre posibles modificaciones de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General

**Sentido de la resolución:** Estimatoria

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó el 4 de enero de 2022 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:

*“Informe sobre posibles modificaciones de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General conocido por el Consejo de Ministros en su reunión del 26 de marzo de 2010. Del conocimiento de dicho informe por el Consejo de Ministros se dio cuenta por el ministro del Interior en la rueda de prensa posterior a la reunión del Consejo de Ministros que tuvo lugar el 26 de marzo de 2010.”*

2. Mediante resolución de fecha 10 de marzo de 2022 el Ministerio del Interior contestó al solicitante lo siguiente:

---

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

“...

*De conformidad con lo dispuesto en el artículo 5.3 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno: “Las deliberaciones del Consejo de Ministros serán secretas”.*

*Asimismo, el artículo 18 del citado texto legal dispone en su apartado 2 que “Las reuniones del Consejo de Ministros podrán tener carácter decisorio o deliberante”, es decir, que las referidas reuniones dan lugar a actos decisorios (normas jurídicas con efectos vinculantes y que, por ello, se publican en el Boletín Oficial el Estado), o bien actos meramente deliberantes o políticos (que no son objeto de tal publicación).*

*En consonancia con lo señalado en el aludido artículo 5.3, el artículo 18 también establece en su apartado 4 que “De las sesiones del Consejo de Ministros se levantará acta en la que figurarán, exclusivamente, las circunstancias relativas al tiempo y lugar de su celebración, la relación de asistentes, los acuerdos adoptados y los informes presentados.”*

*De lo hasta aquí expuesto se puede deduce que la ley exige confidencialidad sobre los asuntos tratados por el citado órgano colegiado del Gobierno, cuyas deliberaciones dan lugar, bien a normas jurídicas que son objeto de publicidad a través del Boletín Oficial del Estado, o bien a actos meramente deliberantes, entre los que se encontrarían los informes que elevan los titulares de los Departamentos Ministeriales, que no son objeto de publicación en ningún medio, dada su naturaleza. Este tipo de informes, a menudo ni siquiera se distribuyen a los demás Ministerios y son expuestos oralmente por el Ministro en la correspondiente sesión del Consejo de Ministros, ello implica que, una vez expuesto, no queda constancia por escrito de su contenido. En el acta únicamente figura que se ha presentado el informe en cuestión, sin hacer referencia, como no podría ser de otra manera, a ningún aspecto de su contenido.*

*En resumen, la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, no permite dar publicidad a las deliberaciones del órgano colegiado de referencia, ni difundir el contenido de aquellos actos que son meramente deliberantes, ni tienen efectos jurídicos y, por ello, no son objeto de publicación oficial.*

*Por último, en cuanto a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, al amparo de la cual se ha presentado esta solicitud de obtención de un informe presentado ante el Consejo de Ministros, la denegación de esta*

*solicitud también se debe amparar, además de en las normas legales transcritas, en el propio artículo 14.1.k) de esta ley, según el cual el derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio, entre otras, para “La garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión”.*

*A la vista de todo lo expuesto, el Ministerio del Interior debe denegar el acceso público a la información solicitada, al amparo de lo dispuesto en artículo 14.1.k) de la Ley 9/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.”*

3. Mediante escrito registrado el 10 de abril de 2022, el interesado 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 con el siguiente contenido:

*“La Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior lleva a cabo una interpretación extensiva del motivo de denegación previsto en el artículo 14.1.k) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que es contraria a la jurisprudencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, como se desarrolla en el escrito de alegaciones complementarias.”*

En dicho escrito el reclamante expone lo siguiente:

*“En su informe de evaluación de 21 de junio de 2019 sobre España, 1 el Equipo de Evaluación del Grupo de Estados contra la Corrupción afirmó expresamente lo siguiente:*

*“60. En cuanto a la transparencia del funcionamiento del Gobierno y a las decisiones y actividades del personal con altas funciones ejecutivas, la situación va evolucionando. La Ley 50/1997 establece que las deliberaciones internas del Consejo de Ministros son secretas (artículo 5 de la Ley 50/1997), pero las actas incluyendo información sobre la fecha y el lugar de la reunión, la lista de los participantes, los acuerdos adoptados y los informes presentados deben realizarse por escrito (artículo 18 de la Ley 50/1997). Lo anterior, sin perjuicio de la publicación del resumen y del derecho de acceso de los ciudadanos con arreglo a la Ley 19/2013. Las actas de dichas reuniones se han facilitado en varias ocasiones a personas que lo solicitaron. Del mismo modo, cada viernes, tras la reunión del Consejo de Ministros, el portavoz del Gobierno celebra una rueda de prensa para comentar las decisiones más*

---

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

*importantes y responder las preguntas de los medios de comunicación. Se dijo al EEG que, aunque nunca se había solicitado información sobre el contenido de las reuniones preparatorias del Consejo, las autoridades no veían, en principio, ninguna objeción para su divulgación”.*

*La resolución dictada por el Secretario General Técnico del Ministerio del Interior el 10 de marzo de 2022, que es objeto de esta reclamación, contrasta con lo que, aparentemente, España viene sosteniendo ante el Equipo de Evaluación del Grupo de Estados contra la Corrupción en cuanto a la transparencia del funcionamiento del Gobierno.*

*Contrariamente a lo que se dice por el Secretario General Técnico del Ministerio del Interior, la solicitud de acceso a la información pública presentada no se refiere a deliberación alguna del Consejo de Ministros, sino a un informe que, según se dijo en la rueda de prensa posterior a la sesión del Consejo de Ministros celebrada el 26 de marzo de 2010, había sido elaborado por distintos Ministerios:*

*“Es un Informe en el que llevamos trabajando casi un año. Han trabajado el Ministerio de Administraciones Públicas, el Ministerio de Justicia, tanto a través de la Abogacía del Estado como de la Fiscalía General del Estado, y el Ministerio del Interior, que es finalmente quien ha coordinado los trabajos y quien ha presentado hoy el Informe, aunque no debo de dejar de agradecer públicamente el trabajo valiosísimo que nos han prestado los Ministerios a los que vengo refiriéndome”.*

*De su contenido se dio amplia cuenta en la rueda de prensa posterior a la sesión del Consejo de Ministros celebrada el 26 de marzo de 2010.*

*Esa propia transcripción de la rueda de prensa posterior pone de manifiesto que el informe en modo alguno se encuentra comprendido en el secreto de las deliberaciones del Consejo de Ministros al que se refiere la resolución que es objeto de reclamación. De hecho, en esa rueda de prensa se afirmó que se había dado traslado de ese informe a terceros:*

*“El Partido Popular conoce estos trabajos, porque hemos ido hablando de ellos con el Partido Popular. Sabe perfectamente en lo qué estábamos y conoce el sentido de las medidas. No conoce la literalidad, porque no nos ha parecido procedente que lo conozca antes el Partido Popular que el Gobierno. Por tanto, hoy mismo se lo haremos llegar. Pero sí sabían que estábamos trabajando en ello y sabían también el*

*sentido de lo que pretendíamos. Es decir, esta explicación que les he dado a ustedes, más o menos, la conocían; las dos cosas”.*

*Parece obvio que si el propio ministro del Interior afirmó en rueda de prensa que haría llegar el informe a terceros es porque entendía, acertadamente, que dicho informe no se encontraba comprendido en el ámbito del artículo 5.3 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, como pretende ahora el Secretario General Técnico del Ministerio del Interior en la resolución que es objeto de reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.*

*Por lo demás, la Sala Tercera del Tribunal Supremo, en su Sentencia de 19 de febrero de 2021 (recurso de casación n.º 1866/2020) 3 ha establecido, en cuanto a las actas de las reuniones de los órganos colegiados, la siguiente doctrina jurisprudencial:*

*“En respuesta a la cuestión sobre la que se apreció interés casacional debemos afirmar que las actas de las reuniones de un órgano colegiado no están, en principio, excluidas del conocimiento público al amparo del art. 14.1.k) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, ya que los datos en ella incorporados de forma obligatoria no afectan a la garantía de confidencialidad o el secreto requerido en la formación de voluntad del órgano colegiado, al no reflejar, como contenido mínimo necesario, la totalidad de la deliberación ni las opiniones y manifestaciones íntegras de cada uno de sus miembros.*

*Por ello, y de conformidad con lo hasta ahora expuesto procede estimar el recurso de casación declarando que el derecho de acceso a la información pública comprende no solo los acuerdos adoptados sino también a las actas de las reuniones del consejo de administración de la autoridad portuaria de A Coruña, anulando la sentencia impugnada en el extremo referido a la negativa a facilitar dicha información y confirmándola en los demás extremos”.*

*De la lectura del artículo 18.4 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, se desprende que entre el contenido de las actas del Consejo de Ministros no figuran sus deliberaciones, que efectivamente son secretas (artículo 5.3 de la Ley 50/1997).*

*De hecho, el apartado referido del informe de evaluación de 21 de junio de 2019 sobre España, el Equipo de Evaluación del Grupo de Estados contra la Corrupción establece que en distintas ocasiones se ha dado acceso ya al contenido de las actas del Consejo de Ministros.*

*Pues bien, si el artículo 14.1.k) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, no excluye el conocimiento de las actas de las reuniones de los órganos colegiados, como ha establecido la jurisprudencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, con menos razón excluirá el acceso a la información pública cuando lo que se solicita no es el contenido íntegro del acta, sino únicamente un concreto informe presentado. En este sentido, cumple recordar que en las actas del Consejo de Ministros, de conformidad con el artículo 18.4 de la Ley 50/1997, deben figurar “los informes presentados”.*

*Menos aún excluirá el contenido del informe el acceso al cual se solicita cuando de tal informe se dio cuenta públicamente en la rueda de prensa posterior al Consejo de Ministros, y del mismo se ha dado ya anteriormente traslado a terceros, como el propio ministro del Interior afirmó públicamente en la rueda de prensa posterior a la sesión del Consejo de Ministros celebrada el 26 de marzo de 2010.”*

4. Con fecha 11 de abril de 2022, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la reclamación al Ministerio del Interior al objeto de que se formularan las alegaciones que se consideraran oportunas. El 21 de abril de 2022 se recibió respuesta con el siguiente contenido:

“...

*3. En conclusión, desde el punto de vista de las competencias de este Departamento, deben reiterarse los argumentos expuestos en la Resolución de la Secretaría General Técnica, de 10 de marzo de 2022, pues la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, es clara al imponer el carácter secreto de las deliberaciones del Consejo de Ministros, de tal forma que únicamente aquellas que tengan consecuencias jurídicas serán públicas a través de su publicación en el Boletín Oficial del Estado. Por el contrario, los actos que son meramente deliberantes o políticos, no son objeto de tal publicación sin que exista constancia de su contenido, más allá de una mera alusión en el acta de la correspondiente reunión a que ha sido presentado o de los posibles pronunciamientos que se realicen de naturaleza política».”*

## 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*".

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 en relación con un informe sobre la reforma de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General que el titular del Ministerio del Interior presentó ante el Consejo de Ministros, formulada en los términos que figuran en los antecedentes.

La Administración deniega el acceso, según consta en los antecedentes, invocando el carácter secreto de las deliberaciones del Consejo de Ministros, según dispone el artículo 5.3 de la Ley 50/1997, de 26 de noviembre, del Gobierno y el límite contemplado en el artículo 14.1.k) de la LTAIBG, esto es, "*La garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión*"

---

<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>

4. Planteada la cuestión en estos términos, es necesario comenzar advirtiendo que el término “Informe” se emplea en la Referencia del Consejo de Ministros con sentidos diversos. En la mayoría de las ocasiones se usa para hacer referencia a la práctica habitual de presentación de un informe oral por parte del titular de un Departamento al conjunto del Consejo de Ministros que, si bien puede contar con cierto soporte documental, como tal, no se plasma en un documento específico. Pero también se emplea en otras ocasiones para referirse a documentos formales que se presentan por uno o varios titulares de los departamentos ministeriales cuya finalidad es servir de base para conformar la voluntad del órgano, pudiendo incluso, utilizarse para aludir a los informes regulados en los artículos 79 a 81 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. El carácter polisémico del término y su consiguiente empleo con sentidos diversos determina que la respuesta que corresponde dar a las solicitudes de acceso habrá de ser diversa en función del verdadero contenido material de lo aludido con el término “informe” y la finalidad a la que sirve.

Así, este Consejo tiene dictaminado que cuando se trata de un informe oral presentado por el titular de un Departamento en una sesión del Consejo de Ministros, por su propia naturaleza, se incardina en el ámbito de la actividad deliberante del órgano, que está excluida del acceso público en virtud de lo dispuesto en el artículo 5.3 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, según el cual *“Las deliberaciones del Consejo de Ministros serán secretas”*.

En el presente caso, sin embargo, se aprecia la concurrencia de indicios relevantes que permiten inferir que el informe solicitado no pertenece a la categoría de los de carácter oral que son práctica habitual en todos los órganos colegiados, sino que se trataría de un documento formal elaborado por varios departamentos ministeriales y presentado en Consejo de Ministros por el ministro del Interior con el fin de contribuir a la conformación de la voluntad del órgano de cara a la adopción de las correspondientes decisiones. Así resulta del hecho constatado de que, en la rueda de prensa posterior a la sesión del Consejo de Ministros, el titular del Ministerio del Interior haya manifestado, no sólo que se trataba de un informe en el que habían estado trabajando durante casi un año varios departamentos, sino que ese mismo día se enviaría al principal partido de la oposición, afirmación esta última de la que se desprende la lógica existencia de un documento susceptible de ser remitido.

A la vista de ello, dado que el órgano requerido no ha negado que el informe reclamado exista, se ha de partir de que obra en su ámbito de disposición. Siendo así, el acceso al mismo reviste un indudable interés público en la medida en que permite conocer el proceso de toma de decisiones de los poderes públicos en un asunto tan relevante para la ciudadanía como la configuración del régimen electoral general. Y, por otra parte, teniendo en cuenta las



circunstancias expuestas, en particular, su carácter de documento formal elaborado con carácter previo al Consejo de Ministros y el anuncio de su envío al principal partido de la oposición, no es lógico pensar que contenga informaciones pertenecientes al ámbito de las deliberaciones del Consejo cuyo carácter secreto es obligado preservar.

En consecuencia, por las razones expuestas, se ha de estimar la presente reclamación, instando al Ministerio a conceder el acceso al informe solicitado salvo que el mismo no exista, en cuyo caso se deberá dejar constancia de ello en la resolución.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

**PRIMERO: ESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución del MINISTERIO DEL INTERIOR, de fecha 10 de marzo de 2022.

**SEGUNDO: INSTAR** al MINISTERIO DEL INTERIOR a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información conforme a lo determinado en el fundamento jurídico cuarto:

*“Informe sobre posibles modificaciones de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General conocido por el Consejo de Ministros en su reunión del 26 de marzo de 2010. Del conocimiento de dicho informe por el Consejo de Ministros se dio cuenta por el ministro del Interior en la rueda de prensa posterior a la reunión del Consejo de Ministros que tuvo lugar el 26 de marzo de 2010.”.*

**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, ante los Juzgados Centrales 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

---

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