



Resolución: RDA001/2021

Nº Expediente de la Reclamación: RDACTPCM009/2021

Reclamante: [REDACTED]

Administración reclamada: Ayuntamiento de Madrid

Información reclamada: información de hojas padronales relativa a vivienda

Sentido de la resolución: INADMISIÓN A TRÁMITE

ANTECEDENTES

PRIMERO: La reclamante, D^a. [REDACTED], presentó ante el Ayuntamiento de Madrid el 23 de junio de 2021 (núm. De anotación 20210705771) una solicitud de información mediante la que pedía la entrega de copia de las hojas padronales relativas a dos años consecutivos entre 1950 y 1974 que muestren algún empadronamiento en una vivienda sita en la calle Santa Engracia (antes, Joaquín García Morato). En su solicitud añade que no necesita conocer datos personales, por lo cual, los mismos deberán ser anonimizados.



SEGUNDO: El 2 de septiembre de 2021 el Servicio de Padrón de Habitantes del Ayuntamiento de Madrid contesta que no puede dar información sobre las personas que están o han estado empadronadas en el domicilio indicado por la reclamante. Motiva esta resolución explicitando que los datos del padrón son confidenciales en virtud de la normativa de aplicación, que cita de forma expresa, y añade que la información solicitada por la interesada sí puede ser solicitada por otras Administraciones Públicas y facilitada a las mismas.

TERCERO: El 3 de septiembre de 2021 el Servicio de Padrón municipal solicita la confirmación de la interesada sobre la posibilidad de recibir la resolución sobre su solicitud mediante correo electrónico, advirtiéndole que, de no recibir dicha confirmación, la comunicación se realizará mediante el procedimiento indicado en la solicitud.

CUARTO: La interesada no refiere si procedió o no a la confirmación requerida. Podemos inferir que no lo hizo, pues recibió la comunicación de la resolución denegando su solicitud por correo postal el 19 de octubre de 2021.

QUINTO: El 7 de noviembre de 2021 la interesada formula reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que, habiendo finalizado el 2 de noviembre de 2021 el convenio suscrito con la Comunidad de Madrid para la tramitación y resolución de este tipo de reclamaciones, la remite a este Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO: La Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante LTPCM) reconoce en su artículo 30 que



todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública en los términos previstos en esta Ley y en el resto del ordenamiento jurídico. El artículo 5.b) de la misma entiende por información pública “los contenidos o documentos, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de esta Ley y que hayan sido elaborados, adquiridos o conservados en el ejercicio de sus funciones”. El derecho de acceso, por tanto, se ejerce sobre una información existente y en posesión del organismo que recibe la solicitud, ya sea porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones que tiene encomendadas.

SEGUNDO: El artículo 47 y siguientes y el 77 de la LTPCM, así como el artículo 6 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid, reconocen la competencia de este Consejo para resolver las reclamaciones que se presenten en el ámbito del derecho de acceso a la información.

TERCERO: El artículo 2 de la LTPCM establece que las disposiciones de esa ley serán de aplicación a: “...f) ..., las entidades que integran la administración local,...”, mientras que la Disposición Adicional Octava señala que “Corresponde al Consejo de Transparencia y Participación la resolución de las reclamaciones que se interpongan contra los actos expresos o presuntos resolutorios de las solicitudes de acceso a la información de los ayuntamientos de la Comunidad”.

CUARTO: En cuanto al objeto concreto de la reclamación, hemos de manifestar que no existe, como señala la reclamante, un *derecho a la transparencia*, sino que es preciso distinguir entre la publicidad activa y el derecho de acceso a la información. Así, la LTPCM regula la primera en su Título II y el derecho de acceso a la información en su Título III. La publicidad activa se predica respecto de la información sujeta a publicidad y publicación,



en tanto que el derecho de acceso a la información pública puede ejercitarse respecto de aquellos datos, informes o documentos que, sin ser objeto de publicación, contienen información pública, entendiéndose por tal toda información que obre en poder de una Administración pública.

En el caso que nos ocupa, la reclamante solicita copia de las hojas padronales, información que, sin duda, obra en poder de una Administración Pública, en este caso, el Ayuntamiento de Madrid. Sin embargo, dicha información pública está sujeta a una normativa específica, el Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, cuyo artículo 53 dispone lo siguiente:

1. El padrón municipal es el registro administrativo donde constan los vecinos de un municipio. Sus datos constituyen prueba de la residencia en el municipio y del domicilio habitual en el mismo. Las certificaciones que de dichos datos se expidan tendrán carácter de documento público y fehaciente para todos los efectos administrativos.

2. Los datos del padrón municipal se cederán a otras Administraciones públicas que lo soliciten sin consentimiento previo del afectado solamente cuando les sean necesarios para el ejercicio de sus respectivas competencias, y exclusivamente para asuntos en los que la residencia o el domicilio sean datos relevantes. También pueden servir para elaborar estadísticas oficiales sometidas al secreto estadístico, en los términos previstos en la Ley 12/1989, de 9 de mayo, de la Función Estadística Pública.

Fuera de estos supuestos, los datos del padrón son confidenciales y el acceso a los mismos se regirá por lo dispuesto en la Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, de Regulación del Tratamiento Automatizado de los Datos de Carácter Personal y en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.



3. En todo caso, el padrón municipal está sujeto al ejercicio por parte de los vecinos de los derechos de acceso y de rectificación y cancelación regulados en los artículos 14 y 15 de la Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre.

El apartado 2 del citado precepto expresa de forma clara el carácter confidencial de los datos que constan en el padrón y que solo se pueden ceder a otras Administraciones públicas y únicamente para cuestiones en las que la residencia o el domicilio sean datos relevantes o para la elaboración de estadísticas oficiales sujetas al secreto estadístico.

Por su parte, la referencia del apartado 3 al derecho de acceso no puede identificarse con el derecho de acceso a la información ya que se trata del derecho de acceso a los propios datos por parte del interesado como uno de los derechos que se pueden ejercitar en materia de protección de datos, junto con los derechos de rectificación, supresión, limitación del tratamiento, portabilidad y oposición.

Por lo tanto, de conformidad con la propia normativa reguladora nos encontramos, ante el ejercicio del derecho de acceso a una información pública pero confidencial.

QUINTO: Como es sabido, ningún derecho tiene carácter absoluto y también el derecho de acceso a la información pública tiene sus limitaciones y la LTPCM las regula en sus artículos 34, 35 y 36.

El artículo 34 dispone:

1. El derecho de acceso a la información pública sólo podrá ser limitado o denegado en los supuestos previstos en la normativa de la Unión Europea y en la legislación básica del Estado.



2. La aplicación de los límites a que se refiere el apartado anterior será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso.

En el presente caso nos encontramos en el supuesto previsto en el apartado 1 puesto que tanto la normativa europea como la legislación básica del estado prevén la protección de los datos personales que constan en las hojas padronales, que es el documento solicitado por la reclamante.

En efecto, el art. 5.1.b) del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (en adelante, RGPD) dispone que los datos personales serán *recogidos con fines determinados, explícitos y legítimos, y no serán tratados ulteriormente de manera incompatible con dichos fines; de acuerdo con el artículo 89, apartado 1, el tratamiento ulterior de los datos personales con fines de archivo en interés público, fines de investigación científica e histórica o fines estadísticos no se considerará incompatible con los fines iniciales.*

Se trata del principio de limitación de la finalidad, uno de los principios relativos al tratamiento de datos que regula el RGPD. Este principio implica que los datos se recaban y tratan para el cumplimiento de determinados fines, que han de ser explícitos y enmarcarse en las funciones, competencias y actividades del responsable del tratamiento, en este caso, el Ayuntamiento de Madrid y dentro del mismo, la Coordinación General de contratación y Política Financiera.



Los datos, pues, se recogen para finalidades determinadas, expresas y legítimas, de conformidad con los principios de transparencia, seguridad jurídica y previsibilidad en el tratamiento de los datos. Este principio de limitación del tratamiento ha sido considerado por el Grupo de Trabajo del Artículo 29 (en adelante, GT29) como una protección del interesado limitando la forma en que los responsables pueden utilizar sus datos e impidiendo su uso para otros fines (Dictamen 3/2013, de 2 de abril, sobre limitación de la finalidad). El respeto a la finalidad para la cual se recogen los datos personales forma parte del contenido esencial del derecho fundamental a la protección de datos, como ha quedado aseverado por el Tribunal Constitucional en SSTC 94/1998 y 292/2000. La finalidad es lo que justifica el tratamiento de los datos y, en dicha medida, permite la injerencia en los derechos de las personas.

El GT29 también se pronuncia sobre el momento de determinación de la finalidad del tratamiento, indicando que ha de ser antes y en ningún caso más tarde de la recogida de los datos personales y exige que las finalidades sean identificadas de forma precisa y completa, como requisito previo a la aplicación de otros principios, como la proporcionalidad la minimización o el plazo de conservación.

La finalidad de tratamiento prevista para los datos del padrón municipal consta en la hoja informativa del tratamiento a la que se puede acceder desde la página web del propio Ayuntamiento de Madrid:

Gestión del padrón municipal de habitantes de Madrid, acreditación de la residencia y el domicilio habitual de los vecinos de Madrid y elaboración de estudios estadísticos. Los datos proporcionados se conservarán en tanto subsista su valor probatorio de la situación de empadronamiento (art. 55.2 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español). No serán utilizados para elaborar decisiones automatizada.



En dicha finalidad se contemplan dos actividades: acreditación de residencia y domicilio habitual de los vecinos y elaboración de estudios estadísticos. No cabe ninguna actividad adicional como la de dar información a otros ciudadanos o vecinos. El incumplimiento de la finalidad prevista para el tratamiento de los datos personales constituiría un incumplimiento del principio de licitud en el tratamiento y un incumplimiento del RGPD.

El artículo 6 RGPD contempla seis modalidades de bases jurídicas que legitiman el tratamiento de datos personales. En el presente caso, la base legitimadora es la prevista en la letra c) del apartado 1 del mencionado precepto: *el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento*. Obligación legal que se encuentra contemplada en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LBRL), en concreto, en los apartados 1 y 2 de su artículo 17:

1. La formación, mantenimiento, revisión y custodia del Padrón municipal corresponde al Ayuntamiento, de acuerdo con lo que establezca la legislación del Estado.

Con este fin, los distintos organismos de la Administración General del Estado, competentes por razón de la materia, remitirán periódicamente a cada Ayuntamiento información sobre las variaciones de los datos de sus vecinos que con carácter obligatorio deben figurar en el Padrón municipal, en la forma que se establezca reglamentariamente.

La gestión del Padrón municipal se llevará por los Ayuntamientos con medios informáticos. Las Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos insulares asumirán la gestión informatizada de los Padrones de los municipios que, por



su insuficiente capacidad económica y de gestión, no puedan mantener los datos de forma automatizada.

2. Los Ayuntamientos realizarán las actuaciones y operaciones necesarias para mantener actualizados sus Padrones de modo que los datos contenidos en éstos concuerden con la realidad.

Si un ayuntamiento no llevara a cabo dichas actuaciones, el Instituto Nacional de Estadística, previo informe del Consejo de Empadronamiento podrá requerirle previamente concretando la inactividad, y si fuere rechazado, sin perjuicio de los recursos jurisdiccionales que procedan, podrá acudir a la ejecución sustitutoria prevista en el artículo 60 de la presente ley.

El desarrollo de la normativa sobre el padrón municipal se recoge en el Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, cuyo artículo 53.2, citado *supra*, establece el carácter confidencial de las hojas padronales. Tanto la LBRL como el Real Decreto 1690/1986, tienen la condición de legislación básica del Estado.

Por lo expuesto, tanto la normativa europea como la legislación básica del Estado impiden el acceso a la información pública solicitada por la reclamante.

SEXTO: Sin perjuicio de dicha limitación, el apartado 2 del artículo 34 de la Ley de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid establece que:

La aplicación de los límites a que se refiere el apartado anterior será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso.



Ello conlleva la necesidad de efectuar un juicio de proporcionalidad entre el derecho a la protección de datos y el interés, privado en este caso, que pudiera obviar, excepcionar o minimizar los límites del apartado 1. En este sentido resulta de aplicación el artículo 35 del mismo texto normativo por ser ley especial en materia de protección de datos. Este precepto dispone:

1. Las solicitudes de acceso a información que contenga datos personales de categoría especial se registrarán por lo dispuesto en el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril, general de protección de datos, en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, y en la legislación básica reguladora del derecho de acceso a la información pública.

2. Con carácter general, y salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación que lo impida, se concederá el acceso a información que contenga datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano.

3. Cuando la información solicitada no contuviera datos especialmente protegidos, el órgano al que se dirija la solicitud concederá el acceso previa ponderación suficientemente razonada del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada, en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal.

Para la realización de la citada ponderación, el órgano tomará particularmente en consideración los criterios establecidos en el artículo 15.3 de la Ley



19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, así como los criterios de aplicación que puedan adoptarse conforme a lo previsto en la disposición adicional quinta de la misma Ley. Tendrá también en cuenta los criterios que adopte la Agencia Española de Protección de Datos y el Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid, en cuanto a la protección de datos personales.

4. No será aplicable lo establecido en los apartados anteriores si el acceso se efectúa previa disociación o anonimizando de los datos de carácter personal de modo que se impida la identificación de las personas afectadas.

5. La normativa de protección de datos personales será de aplicación al tratamiento posterior de los obtenidos a través del ejercicio del derecho de acceso.

De este precepto solo resulta de aplicación al caso que nos ocupa su apartado tercero, ya que la información solicitada no contiene datos especialmente protegidos, entendiéndose por tales los datos de categoría especial contemplados en el artículo 9 RGPD. Se trata de datos personales de particulares, no de personas integradas en una organización administrativa o ente público vinculado a la misma. No cabe la anonimización o pseudonimización si nos atenemos al contenido de las hojas padronales de acuerdo con su normativa reguladora. En efecto, el artículo 16.2 LBRL dispone:

La inscripción en el Padrón municipal contendrá como obligatorios sólo los siguientes datos:

- a) Nombre y apellidos.*
- b) Sexo.*
- c) Domicilio habitual.*
- d) Nacionalidad.*



- e) Lugar y fecha de nacimiento.*
- f) Número de documento nacional de identidad.*
- g) Certificado o título escolar o académico que se posea.*
- h) Cuantos otros datos puedan ser necesarios para la elaboración del Censo Electoral, siempre que se garantice el respeto a los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución.*

El contenido de las hojas padronales, por tanto, únicamente contiene datos personales, por lo que su anonimización o pseudonimización implicarían la entrega de un documento vacío de contenido.

El apartado 3 del artículo 35 LTYPCM exige, al igual que el apartado 2 del artículo 34, un juicio de proporcionalidad, una ponderación entre el interés de la reclamante y el derecho a la protección de datos. En este caso con remisión expresa a lo establecido en el artículo 15.3 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante LTAIBG), así como a los criterios adoptados tanto por la Agencia Española de Protección de Datos (en adelante, AEPD) como por el Consejo de Transparencia y Participación.

En este sentido es preciso mencionar el Informe elaborado conjuntamente por la AEPD y el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, de 24 de junio de 2015, sobre la aplicación de los límites del derecho de acceso a la información contemplados en la LTAIBG en sus artículos 14 y 15, en el que se concluye que:

- a) Los artículos 14 y 15 de la LTAIBG regulan los límites del derecho de acceso a la información que no operan de forma automática, sino que habrán de ser aplicados de acuerdo con las reglas de aplicación y los elementos de ponderación que establecen la citada Ley y la LOPD.*



b) El orden de ponderación opera desde el artículo 15 al 14 con valoración de los elementos que modulan la toma de decisiones.

(...)

e) En cualquier caso si no cupiera el otorgamiento del acceso a la totalidad de la información una vez hechas las valoraciones anunciadas, se concederá acceso parcial previa omisión de la información afectada por el límite salvo que de ello resulte una información distorsionada o que carezca de sentido. En este caso, deberá indicarse al solicitante que parte de la información ha sido omitida.

También la LTPCM en su artículo 36 prevé el acceso parcial en caso de que *no afecte a la totalidad de la información*, supuesto que no se cumple en este caso en el que la limitación por causa de protección de datos sí afecta a la totalidad de la información. Esta circunstancia determina que, en caso de omitir la información afectada por el límite, la información resultante careciese de sentido, como indica el apartado e) de las conclusiones del Informe citado.

SÉPTIMO: Pues bien, en la resolución en la que la administración implicada deniega la información solicitada por la reclamante consta una motivación clara, que es la manifestación del carácter confidencial de los datos de conformidad con la normativa vigente y aplicable, que se cita expresamente.

También cabe considerar que en la citada resolución se realiza una ponderación entre el derecho a la protección de datos y el interés de la reclamante cuando se advierte a la misma de que los datos que solicita si pueden ser facilitados sin consentimiento de su titular a otras Administraciones Públicas u organismos judiciales.

Es preciso tener presente que la reclamante expresa que ha solicitado las hojas padronales con la finalidad de acreditar la ocupación previa, durante un



periodo de dos años, de la vivienda que adquirió el 15 de junio de 2021 ya que el vendedor repercutió el IVA en dicha transmisión con un tipo de gravamen de 10 por ciento, cuando, si pudiese acreditar la ocupación de la vivienda, el negocio jurídico de la compra venta de la misma estaría exento del Impuesto sobre el Valor Añadido y le sería de aplicación el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, que tiene un tipo de gravamen del 6 por ciento, inferior al repercutido.

Pues bien, para satisfacer el interés de la reclamante, bastaría con que la misma, en el uso de su derecho a formular los recursos administrativos o económico-administrativos que el ordenamiento jurídico le reconoce, en vez de aportar como prueba documental las hojas padronales que solicita, señale como medio de prueba el padrón municipal de habitantes del Ayuntamiento de Madrid que, como Administración pública no solo puede, sino que debe aportar dicha documentación al órgano administrativo o económico-administrativo competente para la resolución del recurso.

Ciertamente esta ponderación de derechos se debería haber hecho por parte del ayuntamiento de Madrid y de una forma explícita y más detallada en la resolución denegatoria del derecho de acceso, lo que no significa que no se haya realizado y por tanto no puede justificar la admisión de la reclamación formulada por D^a. Josefina Gamboa Pueyo.

RESOLUCIÓN

En atención de todos los antecedentes y fundamentos jurídicos expuestos, el Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad Autónoma de Madrid ha decidido,



INADMITIR a trámite la Reclamación presentada por D^a. [REDACTED]
[REDACTED] contra la Resolución del Servicio de Padrón de Habitantes del Ayuntamiento de Madrid, por la que se le denegaba su solicitud de información relativa a determinadas hojas padronales vinculadas a una vivienda.

Madrid, a 17 de diciembre de 2021.

ANTONIO ROVIRA VIÑAS.

Presidente

Conforme a la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa y en un plazo de dos meses desde el día siguiente a la notificación de la Resolución puede interponerse recurso contencioso-administrativo ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid.