



Consejo de  
Transparencia y  
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

## RESOLUCIÓN

S/REF: 001-011160  
N/REF: R/0074/2017  
FECHA: 17 de mayo de 2017

**ASUNTO: Resolución de Reclamación presentada al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno**

En respuesta a la Reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 20 de febrero de 2017, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, considerando los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos que se especifican a continuación, adopta la siguiente **RESOLUCIÓN**:

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, [REDACTED] presentó, con fecha 17 de enero de 2017, solicitud de acceso al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG), dirigida al INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE), adscrito al actual MINISTERIO DE ECONOMÍA, INDUSTRIA Y COMPETITIVIDAD, en la que solicitaba lo siguiente:
  - *Habida cuenta de la aprobación por parte del Consejo de Ministros, por Decreto 636/2016, de 2 de diciembre, de las cifras oficiales de resultantes de la revisión del Padrón Municipal referidas al 1 de enero de 2016, se solicita los siguientes datos de todos los municipios de España obrantes en el expediente, en hoja de cálculo preferentemente Excel:*
    - a. *La cifra inicial establecida por Instituto Nacional de Estadística a cada municipio (apartado III Resolución de 17 de noviembre de 2005).*
    - b. *El número de reparos formulados por el Instituto Nacional de Estadística a cada Municipio (apartado VI Resolución de 17 de noviembre de 2005).*

[ctbg@consejodetransparencia.es](mailto:ctbg@consejodetransparencia.es)



c. La motivación de esta solicitud es realizar una comparativa de municipios por porcentaje de reparos y hacerla pública con el objeto de mejorar la gestión padronal en los Ayuntamientos.

2. Mediante Resolución de fecha 23 de enero de 2017, el INE comunicó a [REDACTED] lo siguiente:

- Una vez analizada la solicitud, el Instituto Nacional de Estadística resuelve inadmitir a trámite esta consulta al amparo de lo establecido en el artículo 18.1 b de la LTAIBG, dado que esta información tiene carácter auxiliar en el proceso que conduce a la obtención de la propuesta de cifras oficiales de los municipios españoles procedentes de la Revisión anual del Padrón municipal.
- De acuerdo con el Criterio Interpretativo CI/006/2015, emitido por el Consejo de la Transparencia y Buen Gobierno, relativo a la consideración de la información de carácter auxiliar o de apoyo, las informaciones preparatorias del proceso de aprobación de cifras oficiales se encuadrarían dentro de esta categoría por lo que no procede su publicación.
- Además, cabe señalar que esta información se utiliza únicamente en las comunicaciones internas de los órganos de gestión padronal, si bien, el número de reparos no constituye una información relevante para el análisis de la calidad de la gestión padronal realizada pues no se correlaciona con las diferencias entre el primer recuento provisional de cifras propuestas a cada ayuntamiento y las cifras que finalmente se declaran oficiales.
- El mayor o menor número de reparos formulados por el INE no es indicativo de una mala o buena gestión padronal por parte de los Ayuntamientos, por los siguientes motivos:

Los reparos devueltos por el INE pueden deberse tanto a la no contabilización del habitante por alguna incidencia o error pendiente en la gestión mensual, como a la existencia de pequeñas diferencias no significativas entre los datos del INE y los del ayuntamiento. Estas diferencias no vienen motivadas por una deficiente gestión, sino que es precisamente en esta fase del procedimiento de cifras donde se constatan y se pueden corregir. En este sentido, algunos ayuntamientos, aunque realizan la gestión mensual de forma correcta, aprovechan también el procedimiento de cifras para corregir algunos errores pendientes, que no repercuten en las cifras para solventar diferencias con la base de datos del INE.

De acuerdo a lo establecido en la Resolución normativa mencionada en la consulta, el INE no formula reparos en aquellos casos en que el Ayuntamiento no remite previamente un fichero C justificativo de su Cifra de Población, por lo que este no puede ser un indicador de la calidad de gestión padronal.



- De acuerdo al Artículo 17.4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, el Consejo de Empadronamiento, órgano colegiado de colaboración entre la Administración General del Estado y los Entes Locales en materia padronal, desempeña las siguientes funciones:

a) Elevar a la decisión del Presidente del Instituto Nacional de Estadística propuesta vinculante de resolución de las discrepancias que surjan en materia de empadronamiento entre Ayuntamientos, Diputaciones Provinciales, Cabildos, Consejos insulares o entre estos entes y el Instituto Nacional de Estadística.

b) Informar, con carácter vinculante, las propuestas que eleve al Gobierno el Presidente del Instituto Nacional de Estadística sobre cifras oficiales de población de los municipios españoles.

e) Proponer la aprobación de las instrucciones técnicas precisas para la gestión de los padrones municipales.

d) Cualquier otra función que se le atribuya por disposición legal o reglamentaria.

Y, por tanto, es el Consejo de Empadronamiento el que, en caso necesario, debería pronunciarse definitivamente sobre el acceso público a esta información.

- Para cualquier consulta sobre la información estadística, el INE pone a su disposición su servicio de información y atención a usuarios al que puede acceder desde el apartado Productos y Servicios de la página web [www.ine.es](http://www.ine.es).

3. El 20 de febrero de 2017, tuvo entrada en este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, escrito de Reclamación de [REDACTED], de acuerdo con lo previsto en el artículo 24 de la LTAIBG, en el que manifestaba lo siguiente:

- La consideración de la información como de carácter auxiliar ni se ajusta al espíritu de la norma ni al Criterio Interpretativo apelado pues los datos solicitados son trámites del procedimiento y no información auxiliar o de apoyo, produciéndose una interpretación extensiva de los criterios de inadmisión recogidos en el Criterio Interpretativo CI/006/2015 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno la metodología que se indica en la solicitud para la comparativa de la gestión de los Ayuntamientos, incidencias que por otro lado ya se habían tenido en cuenta, es relevante para la rendición de cuentas tanto de los Ayuntamientos como del propio Instituto Nacional de Estadística por la gestión del padrón municipal de habitantes, debiendo de tenerse en cuenta las siguientes consideraciones:

La metodología indicada es utilizada oficiosamente tanto en las Delegaciones Provinciales del Instituto Nacional de Estadística como en



*los Ayuntamientos para conocer el estado de la gestión de los padrones de habitantes, al no existir un índice oficial establecido ni por el Instituto Nacional de Estadística ni por el Consejo de Empadronamiento.*

*La existencia de este dato y su publicidad da lugar a la posibilidad de evaluación por parte de los vecinos de la gestión del Padrón Municipal de habitantes y de la coordinación realizada por el Instituto Nacional de Estadística, oportunidad que hasta la actualidad no se ofrecido a la ciudadanía.*

*Así mismo, este índice permite a los propios Ayuntamientos no sólo conocer su gestión sino también posibilita a los mismos introducir mecanismos de comparación sistemática con otros municipios, posibilitando la mejora de la Administración Pública con carácter general.*

*Es habitual que diferentes Ministerios y Organismos publiquen los datos de coordinación de los municipios en diferentes materias (número de peticiones al sistema de intermediación, estado de deuda, extracción de puntos de carnet de conducir, etc) y además éstos se dan a la población sin que se consideren dichos datos no públicos, sino justo lo contrario, necesarios para informar a la ciudadanía sobre el trabajo realizado por las Administraciones Públicas. La información es pública si no está incluida dentro de los casos excluidos por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, sin necesidad de que ningún órgano lo califique o no como pública.*

*Los datos solicitados además constan debidamente tratados en la aplicación informática de Cifra Oficial del Instituto Nacional de Estadística, y son de fácil extracción y envío; en la sede electrónica tenéis un ejemplo de datos procedentes de esta aplicación y que se dan directamente a la ciudadanía, incluido para su reutilización en la siguiente URL: <http://www.ine.es/dynt3/inebase/es/index.html?padre=S17&dh=1>.*

- *Por todo ello, se solicita se admita el recurso y se proceda no sólo a la admisión a trámite de la solicitud sino también a la entrega de los datos solicitados por parte del Instituto Nacional de Estadística en el formato y la forma requerida en la solicitud inicial, al entenderse que estos datos tienen relevancia en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad pública del órgano y que además es relevante para la redición de cuentas de las Administraciones Públicas que gestionan esta materia.*
4. El mismo día 20 de febrero de 2017, este Consejo de Transparencia solicitó al Reclamante que subsanara algunas deficiencias encontradas en su escrito de Reclamación. Subsanadas las mismas se continuó con el procedimiento.
  5. El 23 de febrero de 2017, este Consejo de Transparencia procedió a dar traslado de la Reclamación presentada al MINISTERIO DE ECONOMÍA INDUSTRIA Y COMPETITIVIDAD, a los efectos de que se realizaran las alegaciones



consideradas oportunas. Las alegaciones del INE, adscrito a dicho Ministerio, tuvieron entrada el 14 de marzo de 2017, con el siguiente contenido:

- *El INE se reafirma en su apreciación de que esta información tiene carácter auxiliar o de apoyo. En contra de lo argumentado por el solicitante en cuanto a que "resulta una información relevante para la rendición de cuentas", la información relativa al número de reparos no existe para todos los municipios por lo que difícilmente puede constituir éste número un índice adecuado para medir la calidad de la gestión padronal.*
- *Aunque los reparos constituyen un trámite contemplado en el procedimiento de obtención de las cifras, no deja de ser información que tiene un carácter auxiliar (art. 18.1 b) entre entidades administrativas de cara a la determinación de la cifra de población que resulta aprobada. Cada uno de los reparos es susceptible de ser subsanado dentro del mismo procedimiento y por tanto su número no indica una mejor o peor gestión del Padrón de Habitantes de cada municipio, estando supeditados a otras actuaciones que los municipios pueden llevar a cabo o no. La información de cifras iniciales de población que se solicita sí existe para todos los municipios pero no así el número de reparos a que alude la petición.*
- *Puede entenderse, además, que la difusión de esta información podría suponer una interferencia en la función de coordinación de los Padrones municipales que se establece en el artículo 17.31 de la Ley 7/1985 Reguladora de las Bases del Régimen Local, sin olvidar que corresponde al Consejo de Empadronamiento el informe vinculante de la resolución de discrepancias, la propuesta de cifras de población que se elevan al Gobierno y la propuesta de aprobación de las instrucciones técnicas precisas para la gestión de los padrones municipales, como ya se puso de manifiesto en la resolución de inadmisión a trámite, por lo que tendría que informar al respecto, al haber sido el impulsor de las distintas resoluciones con instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre la gestión del Padrón Municipal dictadas desde la implantación del actual sistema de gestión padronal, incluida la Resolución de 25 de octubre de 2005, de la Presidenta del Instituto Nacional de Estadística y del Director General de Cooperación Local, de la que se está demandando la información auxiliar.*
- *A este respecto, cabe señalar que la difusión de las cifras provisionales que realiza el INE en el mes de abril de cada año, correspondiente al Avance de la Estadística del Padrón Continuo, operación recogida en el Plan Estadístico Nacional, fue objeto de informe por el Consejo de Empadronamiento en la sesión de 21 de abril de 2005, empezando a publicarse a partir de ese año, pero únicamente a nivel nacional y provincial, por las diferencias existentes con las cifras definitivas declaradas oficiales a nivel municipal y, como figura en el Resumen de Acuerdos de dicha sesión, con respeto a dicho procedimiento. Por tanto, la publicación de información a nivel municipal entendemos que correspondería a la decisión del Consejo de Empadronamiento con objeto de asegurar que no supone un perjuicio para las funciones que le son*



*propias y que podrían encuadrarse en el supuesto de funciones administrativas de vigilancia, inspección y control que, según el artículo 14.1 g de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, en caso de verse afectadas, podrían suponer una limitación en el acceso a la información.*

- *Como conclusión, el INE considera que no debe facilitarse esta información dado el carácter auxiliar de la misma y, si esta consideración no fuera suficiente, su cesión y publicación debería requerir el apropiado acuerdo del Consejo de Empadronamiento a fin de que pueda decidir sobre el posible perjuicio que para sus funciones pueda tener la difusión de estos datos.*

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación con 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, la Presidenta de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter potestativo y previo a un eventual Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. La Ley 19/2013, de 19 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno reconoce en su artículo 12 el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, como *“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”*.

Por lo tanto, la Ley define el objeto de una solicitud de acceso a la información en relación a información que ya existe, por cuanto está en posesión del Organismo que recibe la solicitud, bien porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

3. En el presente caso, la Administración deniega la información solicitada al entender que resulta de aplicación la causa de inadmisión del artículo 18.1 b) de la LTAIBG, según el cual *Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas.*

Debe, por lo tanto, analizarse si la información solicitada puede ser considerada información auxiliar o de apoyo según los términos de la Ley y de la interpretación de los mismos realizada por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. Así, a este respecto, el criterio nº 6 de 2015, aprobado por este Consejo en virtud de las facultades conferidas a su Presidencia por el artículo 38.2 a) Adoptar criterios



de interpretación uniforme de las obligaciones contenidas en esta Ley indica lo siguiente

- *En primer lugar, es preciso señalar que la redacción del artículo 18 de la Ley 19/2013, establece una serie de causas que permiten declarar la inadmisión de una solicitud de información que, al tener como consecuencia inmediata la finalización del procedimiento, habrán de operar, en todo caso, mediante resolución motivada.*

*Por tanto, será requisito que la resolución por la que se inadmita la solicitud especifique las causas que la motivan y la justificación, legal o material aplicable al caso concreto.*

- *En segundo lugar, y teniendo en cuenta la redacción del artículo 18.1.b), cabe concluir que es la condición de información auxiliar o de apoyo la que permitirá, de forma motivada y concreta invocar un aplicación de la causa de exclusión, siendo la enumeración referida a “notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos administrativos” una mera ejemplificación que, en ningún caso, afecta a todos los conceptos enumerados sino a aquellos que tenga la condición principal de auxiliar o de apoyo.*

*Así pues, concluimos que es el carácter auxiliar o de apoyo de este tipo de información y no el hecho de que se denomine como una nota, borrador, resumen o informe interno lo que conlleva la posibilidad de aplicar la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 b), de la Ley 19/2013.*

- *En tercer lugar, este Consejo de Transparencia entiende que una solicitud de información auxiliar o de apoyo, como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, podrá ser declarada inadmitida a trámite cuando se den, entre otras, alguna de las siguientes circunstancias:*

- 1. Cuando contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad.*
- 2. Cuando lo solicitado sea un texto preliminar o borrador sin la consideración de final.*
- 3. Cuando se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud.*
- 4. Cuando la solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento.*
- 5. Cuando se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.*

- *Por último, debe tenerse en cuenta que la motivación que exige la Ley 19/2013, para que operen las causas de inadmisión tiene la finalidad de evitar que se deniegue información que tenga relevancia en la tramitación del expediente o en*



*la conformación de la voluntad pública del órgano, es decir, que sea relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas, y su aplicación. Éstas en ningún caso tendrán la condición de informaciones de carácter auxiliar o de apoyo.*

En el presente caso, se piden *cifras oficiales de resultantes de la revisión del Padrón Municipal referidas al 1 de enero de 2016, en concreto, la cifra inicial establecida por Instituto Nacional de Estadística a cada Municipio (apartado III Resolución de 17 de noviembre de 2005) y el número de reparos formulados por el Instituto Nacional de Estadística a cada municipio (apartado VI Resolución de 17 de noviembre de 2005).*

La Administración asegura que la información de cifras iniciales de población que se solicita sí existe para todos los municipios pero no así el número de reparos. En ambos casos, no obstante, considera que se trata de información de naturaleza auxiliar o de apoyo.

4. Respecto de los reparos, la Resolución de 17 de noviembre 2005, de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia, por la que se dispone la publicación de la Resolución del Instituto Nacional de Estadística y de la Dirección General para la Administración Local, por la que se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre la revisión anual del Padrón municipal y sobre el procedimiento de obtención de la propuesta de cifras oficiales de población, contiene un auténtico procedimiento en relación al tratamiento de la información que se deben intercambiar el INE con todos los Ayuntamientos de España, a efectos de la revisión de los datos de los padrones para elaborar datos definitivos sobre cifras oficiales de población. A este respecto, debe tenerse en cuenta que Ley 4/1996, de 10 de enero, que modifica los artículos relativos al Padrón municipal de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, establece la informatización de todos los padrones municipales y su coordinación por parte del Instituto Nacional de Estadística, posibilitando que las cifras resultantes de las revisiones anuales puedan ser declaradas oficiales.

También hay que tener en cuenta que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 81 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, todos los Ayuntamientos tiene que aprobar la revisión de sus Padrones municipales con referencia a 1 de enero de cada año, formalizando las actuaciones llevadas a cabo durante el ejercicio anterior. Para ello considerarán las variaciones producidas en el Padrón de su Municipio que hayan sido remitidas al Instituto Nacional de Estadística en los ficheros de intercambio mensuales, así como el resultado de la coordinación comunicada por éste en los distintos ficheros mensuales hasta el mes de marzo, ficheros HppmmmlA.3aa.

El procedimiento que se ha de seguir es el siguiente:

Conforme al apartado II de la precitada Resolución de 17 de noviembre 2005, la información que se tendrá en cuenta por el INE para obtener la propuesta de cifra



de población serán todos los registros vivos y activos en la fecha de referencia, 1 de enero del año de la revisión, que:

- Hayan sido enviados por los Ayuntamientos al INE, antes del 10 de marzo.
- Hayan sido incorporados en la base del INE. No se vean afectados por alguna incidencia derivada de la coordinación del INE, pendiente de confirmación o resolución en caso de haber originado discrepancia.

Una vez incorporada por parte del INE la información contenida en los ficheros mensuales de variaciones HppmmmAI, remitidos por los Ayuntamientos antes del 10 de marzo, se dará por finalizada la coordinación de las variaciones del año anterior mediante el envío de los ficheros de devolución del mes de marzo, HppmmmIA.3aa, y la comunicación al Ayuntamiento de la cifra de población resultante en ese momento del fichero del INE.

En su apartado IV – relativo a la Remisión al INE de la información necesaria para el contraste de la cifra de población – se dispone lo siguiente:

*IV. 1 Resultados numéricos de la revisión. Los resultados numéricos de la revisión anual se comunicarán al INE mediante oficio en el que se especifique únicamente la población resultante para el municipio referida al 1 de enero.*

*IV. 2 Fichero CppmmmAI.aaa justificativo de la cifra remitida. Junto con la cifra de población, y para que los posibles reparos que hubiera de formular el INE, en virtud de lo previsto en el artículo 82 del Reglamento de Población, puedan detallarse a nivel de registro, se enviará el fichero, copia del Padrón completo a 1 de enero, del que se haya deducido la cifra de población comunicada. El fichero cuya denominación será CppmmmAI.aaa, se remitirá ajustado a las especificaciones que se detallan en el Anexo I.*

*IV. 3 Plazo de envío de la información. La cifra de la revisión junto con el fichero CppmmmAI.aaa se remitirán a la correspondiente Delegación Provincial del INE antes del 10 de abril. El INE pondrá a disposición de los Ayuntamientos la posibilidad de transmisión inmediata del fichero por IDA\_Padrón.*

Recibido el fichero CppmmmAI.aaa, las Delegaciones provinciales del INE dispondrán hasta el día 17 de abril para validar el fichero y, en caso de no superar la validación, comunicarlo por un medio urgente al Ayuntamiento y proceder a su devolución. La comparación entre el fichero CppmmmAI.aaa remitido por el Ayuntamiento y la información que consta en poder del INE, a partir de la cual se ha obtenido la cifra comunicada, se realizará sólo con los ficheros que hayan superado la validación anterior, y el INE iniciará el 26 de abril la comparación de los ficheros CppmmmAI.aaa de forma simultánea para todos los ficheros recibidos. Por tanto, no se considerará ningún fichero recibido con posterioridad al 25 de abril en la correspondiente Delegación provincial del INE.

Con el envío de este fichero, cuando el INE no esté de acuerdo con la cifra remitida por el Ayuntamiento, se dará cumplimiento a la formulación de los reparos según lo previsto en el artículo 82.1 del Reglamento de Población y



Demarcación Territorial de las Entidades Locales. Asimismo y con el fin de corregir las diferencias de identificación que pudieran existir entre la base de datos que mantiene el INE y el Padrón de cada municipio, se facilitará al Ayuntamiento el fichero EppmmmlA.aaa, con formato de intercambio de modificación.

Una vez recibida la comunicación de los reparos junto con el fichero RppmmmlA.aaa, los Ayuntamientos dispondrán hasta el 1 de junio para presentar en la respectiva Delegación del INE las correspondientes alegaciones a los reparos formulados. Estas alegaciones se presentarán en un único fichero específico, cuya denominación será AppmmmlA.aaa. Para cada registro sobre el que se presenten alegaciones se consignará en el campo específico habilitado para ello la causa de la alegación. Esta relación podrá modificarse en el transcurso de las distintas revisiones anuales. Cualquier alegación fundamentada en argumentaciones distintas a las contempladas en el apartado anterior que no sea aceptada por el INE será sometida como discrepancia al Consejo de Empadronamiento para su informe.

5. Por tanto, puede concluirse lo siguiente:
  - a. El INE tiene datos de los padrones de todos los Ayuntamientos de España.
  - b. Igualmente, el INE dispone de todos los reparos formulados por los Ayuntamientos, aunque no todos ellos formulan reparos.
  - c. Estos datos se transmiten en ficheros automatizados.
  - d. Lo que solicita el Reclamante es el número de reparos a fecha 1 de enero de 2016.
  - e. Esta información es pública y se hallaba en poder del INE en el momento en que se solicitó.
  - f. El Consejo de Empadronamiento únicamente debe intervenir en los casos de discrepancias entre los dictámenes del INE y cualesquiera de los municipios participantes en el sistema, por lo que no puede entenderse como agraviado por la decisión final que se adopte en la presente Resolución.
  - g. Aplicando el Criterio Interpretativo indicado anteriormente, se concluye que la información solicitada, relativa al número de reparos, no es auxiliar o de apoyo, puesto que sirve de base al INE para crear el definitivo catálogo o listado con las cifras oficiales de población, no tratándose, por tanto, de una mera información sin incidencia en el resultado final de la labor administrativa. Es más, a través de la formulación de reparos y de su respuesta a los mismos, es como el INE ejerce sus competencias en esta materia y, concretamente, como se llega a fijar la cifra oficial de los padrones municipales. En definitiva, se trata de un dato relevante para conocer cómo actúan nuestras instituciones y como se toman las decisiones que afectan a los ciudadanos, que es el objetivo perseguido por la LTAIB

A este respecto, también debe señalarse que, si bien el INE realiza una serie de consideraciones acerca de la utilidad de la información para controlar la gestión



del padrón de habitantes en cada municipio, debe recordarse que el derecho de acceso a la información, de anclaje constitucional y sujeto a límites que *han de motivarse, interpretarse y aplicarse de modo razonado y restrictivo* (Sentencia 85/2016, de 14 de junio de 2016 dictada por el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 5 de Madrid), no tiene por qué motivarse, por lo que el uso de la información o su utilidad posterior no es un elemento que deba a entrar a valorar el órgano que recibe una solicitud de información, sino simplemente si la misma puede ser considerada pública en e marco de lo dispuesto en la LTAIBG.

En consecuencia, debe estimarse la Reclamación presentada en este apartado.

6. En lo que se refiere al otro punto de la solicitud de acceso, relativo a *la cifra inicial establecida por Instituto Nacional de Estadística a cada Municipio*, la misma está regulada en el apartado III de la precitada Resolución de 17 de noviembre 2005, denominado Comunicación por parte del INE de la finalización de la coordinación del año anterior, que se cita de nuevo a continuación:

*Una vez incorporada por parte del INE la información contenida en los ficheros mensuales de variaciones HppmmmAI, remitidos por los Ayuntamientos antes del 10 de marzo, se dará por finalizada la coordinación de las variaciones del año anterior mediante el envío de los ficheros de devolución del mes de marzo, HppmmmIA.3aa, y la comunicación al Ayuntamiento de la cifra de población resultante en ese momento del fichero del INE.*

Por lo tanto, debemos concluir que

- a. Todos los Ayuntamientos de España remiten al INE mensualmente las variaciones en su población censada. Es información que los Ayuntamientos consideran definitiva, no borradores.
- b. El INE dispone de la información inicial para cada Municipio, una vez asumidas dichas variaciones y la comunica a cada uno de ellos.
- c. Esta cifra es lo que solicita el Reclamante.
- d. El Consejo de Empadronamiento únicamente debe intervenir en los casos de discrepancias entre los dictámenes del INE y cualesquiera de los municipios participantes en el sistema, por lo que no puede entenderse como agraviado por la decisión final que se adopte en la presente Resolución.
- e. La cifra inicial aportada por los Ayuntamientos sirve de base para la formulación, eventualmente y si así fuera necesario, de reparos por parte del INE. Es decir, es un elemento esencial para el INE a la hora de realizar su función de control y supervisión en esta materia
- f. Aplicando el Criterio Interpretativo indicado anteriormente, se concluye que la información solicitada, no tiene la naturaleza de información auxiliar o de apoyo sino que puede entenderse que su conocimiento se enmarca en el objetivo de la LTAIBG en el sentido



de la necesaria rendición de cuentas por las actuaciones públicas que se lleven a cabo.

Por otro lado, destaca que el INE confirma que los datos iniciales, es decir, los datos provisionales, ya se publican a nivel nacional y provincial. Esta publicación, a nuestro juicio, viene a reafirmar el interés público en disponer de estos datos y no sólo a los niveles territoriales mencionados, sino a nivel municipal como ahora se solicita.

Igualmente, en lo que respecta a la posible intromisión del acceso a esta información en las funciones a desempeñar por el Consejo de Empadronamiento, debe recordarse que la LTAIBG establece claramente que, a la hora de decidir sobre el acceso solicitado, debe motivarse y argumentarse debidamente todo límite que pueda ser considerado de aplicación y que, a tal efecto, deberán tenerse en cuenta alegaciones de terceros a los que eventualmente se consulte. En el caso que nos ocupa, la posible incidencia en las funciones desempeñadas por el Consejo de Empadronamiento, sólo es mencionado por el INE en el trámite de alegaciones con ocasión de la presente reclamación, y en ningún caso forma parte de los argumentos en los que se basó la decisión de denegar la información solicitada.

En consecuencia, debe también estimarse la Reclamación presentada en este apartado.

7. Por todo lo anteriormente expuesto, este Consejo de Transparencia entiende que la presente Reclamación debe ser estimada, debiendo el INE facilitar al Reclamante la siguiente información:
- *La cifra inicial establecida por Instituto Nacional de Estadística a cada municipio (apartado III Resolución de 17 de noviembre de 2005).*
  - *El número de reparos formulados por el Instituto Nacional de Estadística a cada Municipio de España resultantes de la revisión del Padrón Municipal referidas al 1 de enero de 2016.*

### III. RESOLUCIÓN

Considerando los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede

□ **RIMERO: ESTIMAR** la Reclamación presentada por [REDACTED], con fecha de entrada 20 de febrero de 2017, contra la Resolución del INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, adscrito al actual MINISTERIO DE ECONOMÍA, INDUSTRIA Y COMPETITIVIDAD, de fecha 17 de octubre de 2017.

**SEGUNDO: INSTAR** al INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, adscrito al actual MINISTERIO DE ECONOMÍA, INDUSTRIA Y COMPETITIVIDAD a que, en el plazo



máximo de 15 días hábiles, remita a [REDACTED] la información referida en el Fundamento Jurídico 7 de la presente Resolución.

**TERCERO: INSTAR** al INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, adscrito al MINISTERIO DE ECONOMÍA, INDUSTRIA Y COMPETITIVIDAD a que, en el mismo plazo máximo de 15 días hábiles, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información remitida al Reclamante.

De acuerdo con el artículo 23, número 1, 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, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En consecuencia, contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, únicamente cabe, en caso de disconformidad, la interposición de Recurso Contencioso-Administrativo ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid en plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, 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.

LA PRESIDENTA DEL  
CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo: Esther Arizmendi Gutiérrez