



Resolución: RDA066/2023

Nº Expediente de la Reclamación: RDACTPCM171/2022

Reclamante: [REDACTED].

Administración reclamada: Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura de la Comunidad de Madrid.

Información reclamada: Propietarios de viviendas alquiladas en la Comunidad de Madrid.

Sentido de la resolución: Estimación parcial.

ANTECEDENTES

PRIMERO. El 13 de abril de 2022, D. [REDACTED] solicita a la Agencia de Vivienda Social de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura de la Comunidad de Madrid la siguiente información:

Listado de todos y cada uno de los propietarios de viviendas alquiladas en la Comunidad de Madrid. Solicito que para cada propietario se me indique el número total de viviendas que tiene alquiladas, si es una persona jurídica o física y su nombre y CIF en caso de que sea jurídica.

SEGUNDO. El 18 de mayo de 2022, la Agencia de Vivienda Social de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura, comunica al solicitante que, una vez analizada la petición, se ha comprobado que está incluida en las



causas de inadmisión del artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

En concreto, en el apartado 1 e) de la norma citada, por considerarse una petición abusiva, al no corresponderse con la finalidad perseguida por la Ley, conforme a la resolución n.º 3/2016 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, argumentando que no existe ningún interés legítimo que justifique el ejercicio del derecho de acceso a la información pública:

No puede considerarse que la información solicitada tenga la condición de información pública en los términos del artículo 13 LTAIBG ya que se trata de datos de carácter particular o privados de los que dispone la Agencia como mera depositaria de las fianzas, sin que desarrolle ninguna política activa de vivienda.

Y también cita el apartado 1 c) de la norma, que dispone: *“por entender que se trata de información para cuya divulgación es necesaria una acción previa de reelaboración, toda vez que requeriría una labor de extracción de datos concretos para los que este Organismo carece de los medios técnicos necesarios para ello.”*

TERCERO. El 18 de mayo de 2022, D. [REDACTED] reclama ante este Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid frente a la resolución de inadmisión, y solicita se le conceda la documentación pedida.

CUARTO. El 17 de junio de 2022, este Consejo admite a trámite la reclamación por reunir los requisitos del artículo 48 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid y requiere a las partes para que aleguen lo que consideren pertinente para su defensa.



QUINTO. El 20 de julio de 2022, la Agencia de Vivienda Social de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura, presenta ante este Consejo las siguientes alegaciones:

“Primero, que el interesado en su reclamación ante el Consejo de Transparencia y Participación no aduce argumento alguno respecto a la legalidad de la resolución de inadmisión.

Segundo, la solicitud de la reclamante tiene por objeto conocer la “identidad” de los propietarios de viviendas alquiladas en la Comunidad de Madrid a partir de los datos que obran en la Agencia de Vivienda Social respecto del depósito de fianzas, en virtud de lo establecido en el artículo 4 del Decreto 181/1996, de 5 de diciembre, por el que se regula el régimen de depósito de fianzas de arrendamiento en la Comunidad de Madrid, en conexión con lo dispuesto en el artículo 36 de la Ley de Arrendamientos Urbanos. Es por ello una petición de información que tiene carácter abusivo, en los términos previstos en el artículo 18. 1 e) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, según el Criterio Interpretativo 3/2016, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno por concurrir los siguientes requisitos:

Por un lado, el carácter abusivo de la petición pues el conocer la identidad de los propietarios de viviendas alquiladas en la Comunidad de Madrid sobrepasa, en los términos del artículo 7.2 del Código Civil los límites normales del ejercicio del derecho de acceso a la información, al no compadecerse su petición con los fines perseguidos por la norma.

Por otro, por no conjugarse la finalidad de la petición con la de la Ley transparencia de someter a escrutinio la acción de los responsables públicos, cómo se toman las decisiones públicas, cómo se manejan los fondos públicos y bajo qué criterios actúan las instituciones públicas, ya que lo que se solicita es una información relativa a la identidad de los sujetos privados y la actividad arrendaticia que en su esfera privada desarrollan, en la que la Agencia sólo



participa como mera depositaria y no en desarrollo de ninguna política activa de vivienda. Razones éstas que no permiten adjetivar a esta información como “pública”, al no tener cabida en el artículo 13 de la Ley 19/2013, de 19 de diciembre de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Tercero, la información tal y como esta solicitada por la reclamante requeriría de la acción previa de reelaboración a que hace referencia el artículo 18.1 c) LTAIBG porque sería necesario hacer una labor de extracción de datos concretos para los que este Organismo carece de los medios Técnicos y humanos necesarios para ello.”

SEXTO. En respuesta a estas alegaciones, el 22 de julio de 2022, el reclamante, con base en la Resolución 888/2021, de 7 de octubre de la Comisión de Garantías del Derecho de acceso a la información pública de Cataluña, alega que lo solicitado no es una petición abusiva porque entronca con el espíritu de la Ley de transparencia pues, la información solicitada sirve para conocer bajo qué criterios actúan las instituciones públicas y para *“conocer cómo se estructura el mercado de la vivienda de alquiler, es un asunto de vital importancia en la sociedad, con unos precios de vivienda cada vez más caros, es vital para entender cómo actúan las Administraciones públicas en su política de vivienda.”*

Y el reclamante aclara que en su solicitud no está pidiendo el nombre de las personas físicas pues esta información está protegida por la Ley de Protección de Datos. Lo que está solicitando es que se identifiquen las personas jurídicas, que carecen de dicha protección. Finalmente, advierte a la Agencia de Vivienda Social que, cuando se alega reelaboración, hay que explicar el por qué, pues este organismo ni argumenta *“ni nada similar, cuando son datos de los que evidentemente dispone, ya que tiene el registro de las personas que depositan fianzas por el alquiler de viviendas de este Organismo.”*



FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO. De conformidad con el artículo 24.6 de la Ley 19/2013, de 19 de abril, de transparencia, acceso a la información pública y buen Gobierno (en adelante LTAIBG), el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno tiene competencia para conocer de las reclamaciones que se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información, salvo en aquellos supuestos en que las Comunidades Autónomas atribuyan dicha competencia a un órgano específico, de acuerdo con lo establecido en la disposición adicional cuarta de la Ley. Tal disposición prevé en su apartado 1 lo siguiente:

“La resolución de las reclamaciones previstas en el artículo 24 corresponderá, en los supuestos de resoluciones dictadas por las Administraciones de las Comunidades Autónomas y su sector público, y por las Entidades locales comprendidas en su ámbito territorial al órgano independiente que determinen las Comunidades Autónomas.”

En desarrollo de esta previsión, los artículos 47 y 77 b) de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, LTPCM) atribuyen al Consejo de Transparencia y Participación la resolución de las reclamaciones que se interpongan contra las resoluciones desestimatorias, total o parcial de las solicitudes de acceso a la información dictada por los sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de esta Ley. Añadiendo el artículo 6 b) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de este Consejo, que la competencia para resolver, en estos casos, corresponderá al Pleno de este órgano.



Al interponerse la reclamación contra una resolución dictada por la Agencia de Vivienda Social de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura de la Comunidad de Madrid, se considera una reclamación interpuesta contra una resolución de la Administración pública de la Comunidad de Madrid, sujeto comprendido en el artículo 2.1 a) de la LTPCM, y, por lo tanto, su resolución corresponderá al Pleno del Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid.

SEGUNDO. El artículo 30 de la LTPCM establece: *“...toda persona tiene derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en esta Ley y en el resto del ordenamiento jurídico.”*

Es por ello, por lo que es necesario acudir a la legislación básica del Estado para aplicar este derecho, como recuerda la STC 104/2018, de 4 de octubre, *el principio constitucional de “acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos”, no sólo incrementa la transparencia de la actividad de todos los sujetos que prestan servicios públicos o ejercen potestades administrativas, sino que exige “garantizar un tratamiento común de los administrados ante todas las Administraciones Públicas.”* Ello supone que la mayor parte de la regulación del derecho de acceso a la información pública cumpla una función típica de las normas de *“procedimiento administrativo común* [SSTC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 27 y 55/2018, de 24 de mayo, FJ 9 b)]. *Por lo tanto, los artículos de la LTAIBG, reguladores de este derecho de se han dictado legítimamente al amparo de los principios o normas que se insertan en la competencia exclusiva del Estado relativa al establecimiento del “procedimiento administrativo común” (art. 149.1.18 CE).*

Luego, para resolver cualquier cuestión que se suscite en relación con el derecho de acceso a la información pública en la Comunidad de Madrid, además de a la Ley de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid, habrá que acudir a los artículos 12 a 24 del capítulo III del Título Preliminar de la LTAIBG, que, conforme a la doctrina del Tribunal



Constitucional y la disposición final octava de la LTAIBG, son legislación básica del Estado (salvo el apartado 2 del artículo 21).

Pero además, conforme se desprende de la Exposición de Motivos de la LTPCM, en la interpretación de la aplicación de los límites del derecho de acceso a la información el Consejo de Transparencia y Participación, en todo caso, se seguirá el criterio conjunto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Agencia Española de Protección de Datos y, en la interpretación de las causas de inadmisión se adaptará a los sucesivos criterios establecidos por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y el Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid.

TERCERO. El Tribunal Supremo recuerda que el derecho de acceso a la información pública proviene del artículo 105 b) de la Constitución, con arreglo al cual:

“la Ley regulará: el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas,” que por la fuerza normativa de la Constitución es directamente aplicable. Pero además como derecho de tercera generación enraizado con el principio de transparencia administrativa, el cual responde a una nueva reestructuración de las relaciones entre la Administración y los ciudadanos.” (...) Resulta, pues, evidente, que, en aplicación directa de la norma constitucional este derecho exige, con el fin de respetar su núcleo esencial integrado por el haz de facultades que lo hacen reconocible y la efectividad de los intereses del administrado a que responde, que se haga en un grado razonable asequible a los particulares, superando las limitaciones derivadas de su posición de inferioridad material frente a los poderes públicos, el adquirir conocimiento de los datos y documentos que puedan legítimamente interesarles, sin otras limitaciones que las que el propio precepto constitucional contempla (en lo que afecte a la seguridad y defensa



del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas) y las derivadas de las normas generales de procedimiento y de los principios de proporcionalidad, racionalidad y buena fe a que debe sujetarse el ejercicio de todo derecho. (STS de 14 de noviembre de 2000, RC-A 4618/1996 y SAN 4391/2017, de 22 de noviembre de 2017, RC-A núm. 25/2017).

En este sentido, y siguiendo lo establecido en la Constitución, el artículo 14 LTAIBG regula las limitaciones del derecho de acceso y el artículo 18 de esta misma norma, las causas de inadmisión a trámite que han de ser siempre motivadas.

Preceptos, que como ha tenido ocasión de señalar el Tribunal Supremo; *“se han de interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14. 1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones o inadmisiones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información”* (SSTS 1547/2017, de 16 de octubre de 2017, RC-A núm. 75/2017; 344/2020, de 10 de marzo de 2020 RC-A núm. 8193/2018; 748/2020, de 11 de junio de 2020, núm. RC-A 577/2019 y 3866/2020, de 19 de noviembre de 2020, RC-A núm. 4614/2019).

De modo que, sólo serán aceptables las limitaciones que resulten justificadas y proporcionadas, según se desprende del artículo 14.2 de la LTAIBG:

(...) “2. La aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso.” En consecuencia, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración y sólo resulta posible cuando concorra uno de los supuestos



legalmente establecido, que aparezca debidamente acreditado por quien lo invoca y resulte proporcionado y limitado por su objeto y finalidad.

Conforme a lo anterior, al no ser una potestad discrecional de la Agencia de Vivienda Social el inadmitir las solicitudes de información, ha de ser este organismo el que motive las causas por las que inadmite una solicitud, y no el interesado.

Por esta razón, no puede la Agencia de Vivienda Social en la resolución objeto de la presente reclamación alegar, como primer motivo, para inadmitir la solicitud del reclamante que el interesado, en su reclamación, no aduce argumento alguno respecto a la legalidad de la resolución de inadmisión.

Aclarado lo anterior, las dos siguientes causas que alega la Agencia de Vivienda Social para inadmitir la reclamación objeto del presente informe son las del artículo 18. 1 e) y c) LTAIBG, por entender que el contenido de la información solicitada tiene *“un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley y, es información para cuya divulgación es necesario una acción previa de reelaboración.”*

Se hace, por tanto, necesario averiguar si el suministrar el listado de todas y cada uno de los propietarios de viviendas alquiladas en la Comunidad de Madrid es un abuso no justificado con la finalidad de transparencia de la Ley y, además, supone para la Agencia de Vivienda Social una labor de reelaboración.

CUARTO. El artículo 18.1 e) LTAIBG establece que se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes: *“Que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley.”*

Lo que se refuerza con la obligación que se impone a los solicitantes en el artículo 33.2 b) LTPCM al decir que: *“Las personas que accedan a la información pública de acuerdo con lo dispuesto en esta Ley están sujetas a las*



siguientes obligaciones: Ejercer el derecho de acceso conforme a los principios de buena fe e interdicción del abuso de derecho.”

El Criterio interpretativo 003/2016, de 14 de julio, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha entendido *que una solicitud de acceso a la información pública es abusiva cuando no esté justificada con la finalidad de la ley*. Esto es: *a) que el ejercicio del derecho sea abusivo cualitativamente, no en sentido cuantitativo. b) que el ejercicio del derecho pueda considerarse excesivo, es decir, cuando no llegue a conjugarse con la finalidad de la Ley.*

Para el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno se entiende que el ejercicio del derecho es “abusivo cualitativamente” cuando;

“se encuentre en alguno de los supuestos o se den alguno de los elementos que se mencionan a continuación:

- Con carácter general, en aquellos casos en que pueda considerarse incluida en el concepto de abuso de derecho recogido en el artículo 7.2 CC y avalado por la jurisprudencia, esto es: “Todo acto u omisión que, por la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho”.*

- Cuando de ser atendida, requiera un tratamiento que obligara a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información ..., y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos.*

- Cuando suponga un riesgo para los derechos de terceros o sea contraria a las normas, las costumbres o la buena fe.*

Para ese Consejo es “excesivo” el ejercicio de este derecho, cuando no está justificado con la finalidad de la Ley, porque: i) No puede reconducirse a ninguna de las finalidades de la ley, de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos. Y ii) Tenga por finalidad obtener información que carezca de la consideración de información pública de acuerdo con la



definición del artículo 13 LTAIBG, iii) Tenga como objeto o posible consecuencia la comisión de un ilícito civil, penal o una falta administrativa.

A lo que habría que añadir lo dicho por el Tribunal Supremo *de que la causa de inadmisión del artículo 18.1.e) LTAIBG exige el doble requisito de carácter abusivo de la solicitud y falta de justificación en la finalidad de transparencia de la ley* (STS 3870/2020, de 12 de noviembre de 2020, recurso de casación C-A núm. 5239/2019). Por lo que la correcta apreciación en cada caso del abuso del derecho supone averiguar si concurren los tres requisitos siguientes:

a) el uso de un derecho objetivo y externamente legal; b) daño a un interés, no protegido por una específica prerrogativa jurídica, c) y la inmoralidad o antisocialidad de ese daño, manifestada en forma subjetiva (ejercicio del derecho con intención de dañar, con "animus nocendi"), o en forma objetiva (ejercicio anormal del derecho, de modo contrario a los fines económico-sociales del mismo) [...], ya que, en otro caso, rige la regla " qui iure suo utitur neminem laedit " (quien ejercita su derecho no daña a nadie)". (SSTS 455/2001, de 16 de mayo; 722/2010, de 10 de noviembre; 690/2012, de 21 de noviembre; 159/2014, de 3 de abril; 2859/2018, de 20 de julio de 2018, recurso Civil núm. 598/2015, etc.).

Para averiguar si una solicitud de información pública es abusiva y excesiva conforme al artículo 18.1. e) LTAIBG, debe cumplir con lo establecido por el Tribunal Supremo.

QUINTO. Conforme a lo dicho en el epígrafe anterior, para establecer si las alegaciones de la Agencia de Vivienda Social permiten inadmitir la solicitud del reclamante por ser una solicitud de información abusiva y excesiva, se hace necesario que reúna los tres requisitos de la doctrina del Tribunal Supremo. A saber:



1) Que el reclamante haya ejercitado su derecho de acceso a la información pública de manera externamente legal, conforme a lo establecido en los artículos 13 LTAIBG y 5 LTPCM.

El análisis del primer requisito al conduce estudio del ámbito objetivo de la aplicación del derecho de acceso a la información que se delimita en el artículo 5 LTPCM, de manera casi idéntica al artículo 13 LTAIBG que establece:

“Se entiende por información pública los contenidos o documentos que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la ley y que hayan sido elaborados, adquiridos o conservados en el ejercicio de sus funciones.”

En función de lo anterior, el Tribunal Supremo recuerda que, *esta delimitación objetiva del derecho de acceso se entiende de forma amplia, más allá de los documentos y la forma escrita, a los contenidos en cualquier formato o soporte, cuando concurren los presupuestos de que dichos documentos o contenidos se encuentren en poder de las Administraciones y demás sujetos obligados por la LTAIBG por haber sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones* (STS de 2 de junio de 2022, recurso de casación C-A núm. 4116/2020).

Por lo tanto, ambas Leyes y la doctrina del Tribunal Supremo definen el objeto de una solicitud de acceso a la información en relación con información que ya exista, por cuanto debe de estar en posesión del sujeto que recibe la solicitud, bien porque el mismo lo ha elaborado, bien porque la ha conservado o bien porque la obtenido en el ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

El Decreto 244/2015, de 29 de diciembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la organización, estructura y régimen de funcionamiento de la Agencia de Vivienda Social de la Comunidad de Madrid, en su artículo 1.2 atribuye a la Agencia de Vivienda Social las siguientes funciones:



a) La adquisición de suelo y edificios y urbanización de terrenos para la promoción, construcción y rehabilitación de viviendas y sus dotaciones complementarias, dando preferencia al régimen de protección pública.

b) La redacción y gestión de los planes y proyectos técnicos necesarios para el desarrollo de la política de vivienda, a través de cualquiera de los sistemas de actuación.

c) La promoción y rehabilitación pública de vivienda y su edificación complementaria y equipamiento; la adquisición de estas en ejecución o terminadas para su adscripción a los programas del Organismo.

d) La gestión, administración y disposición de suelo, vivienda, locales de negocio y edificaciones complementarias cuyos derechos de propiedad o cualesquiera otros correspondan a la Agencia de Vivienda Social de la Comunidad de Madrid.

e) La inspección, control de uso y vigilancia del cumplimiento de la normativa aplicable en relación con dichos bienes.

f) La gestión de la titularidad, administración y concierto de las fianzas correspondientes a los inmuebles sitos o suministros prestados en el ámbito de la Comunidad de Madrid.

g) La constitución y participación en asociaciones, sociedades, empresas, consorcios y otros entes públicos y privados para la elaboración y ejecución de programas en la materia de su competencia, e igualmente la formalización, con las mismas, de los convenios, acuerdos o protocolos que se consideren oportunos para el cumplimiento de sus fines.

h) La erradicación del chabolismo, el realojo y la integración social de las personas y familias afectadas, en el marco de lo previsto en los convenios y programas que se suscriban con Ayuntamientos, Mancomunidades y otras Administraciones públicas, que deberán contemplar la delimitación territorial, poblacional y temporal, los requisitos de los beneficiarios para acceder a una



vivienda y los términos en los que ha de llevarse a cabo la integración social de las personas y familias afectadas.

i) En el marco de lo previsto en la letra anterior, coordinar con los Ayuntamientos y entidades públicas afectadas las operaciones de derribo de las chabolas, las de adjudicación de viviendas y las del traslado de sus ocupantes de unas a otras, colaborando, asimismo, en el desarrollo de aquellas acciones educativas, sociales y laborales encaminadas a la integración social y vecinal de los adjudicatarios.

j) La adjudicación de las viviendas en los términos establecidos en la normativa y en los convenios-programa suscritos por la Agencia para la erradicación del chabolismo, el realojo y la integración social de las personas y familias afectadas.

k) Establecer con cada adjudicatario el contrato de alquiler de la vivienda y las condiciones especiales que regirán el contrato de integración social, el cual recogerá los compromisos del adjudicatario de cara a su integración en la sociedad. En todo caso, se vincularán las condiciones y características de las viviendas a las necesidades y posibilidades de integración social de la persona o familia.

l) Proponer cuantas iniciativas de carácter normativo sean precisas en materia de prevención del chabolismo y de realojamiento de familias que viven en infraviviendas en la Comunidad de Madrid.

m) Desarrollar tareas de investigación, formativas, educativas, divulgativas o de otra índole, que permitan un mejor conocimiento de la evolución del chabolismo en la Comunidad y las causas que lo generan, con el fin de favorecer la mejor comprensión del mismo y la solución más adecuada en cada momento.

n) Centralizar toda la información existente en materia de realojamiento de familias chabolistas, la evaluación de su integración social y el seguimiento y valoración de cada convenio-programa.



ñ) Cooperar con otras Comunidades Autónomas y con la Administración Central del Estado en el desarrollo de los programas de realojamiento e integración social que se lleven a cabo en dichas administraciones.

o) Cualesquiera otras funciones que normativamente se le asignen.

A su vez, en relación con el depósito de fianzas, la disposición adicional tercera de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre de Arrendamientos Urbanos, bajo la rúbrica “Depósito de fianzas” dice:

1. Las Comunidades Autónomas podrán establecer la obligación de que los arrendadores de finca urbana sujetos a la presente ley depositen el importe de la fianza regulada en el artículo 36.1 de esta ley, sin devengo de interés, a disposición de la Administración autonómica o del ente público que se designe hasta la extinción del correspondiente contrato. Si transcurrido un mes desde la finalización del contrato, la Administración autonómica o el ente público competente no procediere a la devolución de la cantidad depositada, ésta devengará el interés legal correspondiente.

2. Con objeto de favorecer la transparencia y facilitar el intercambio de información para el ejercicio de las políticas públicas, la normativa que regule el depósito de fianza a que se refiere el apartado anterior determinará los datos que deberán aportarse por parte del arrendador, entre los que figurará, como mínimo: a) Los datos identificativos de las partes arrendadora y arrendataria, incluyendo domicilios a efectos de notificaciones. b) Los datos identificativos de la finca, incluyendo la dirección postal, año de construcción y, en su caso, año y tipo de reforma, superficie construida de uso privativo por usos, referencia catastral y calificación energética. c) Las características del contrato de arrendamiento, incluyendo la renta anual, el plazo temporal establecido, el sistema de actualización, el importe de la fianza y, en su caso, garantías adicionales, el tipo de acuerdo para el pago de los suministros básicos, y si se arrienda amueblada.



Lo que ha sido desarrollado en la Comunidad de Madrid por: la Ley 12/1997, de 4 de junio, Reguladora de las Actuaciones Inspectoras y de la Potestad Sancionadora en Materia de Depósito de Fianzas de Arrendamientos de la Comunidad de Madrid que establece *la potestad sancionadora y de vigilancia e inspección de la Comunidad de Madrid respecto del cumplimiento de la obligación de depósito de las fianzas derivadas de los contratos de arrendamiento de finca urbana que se destinen a vivienda o a uso distinto del de vivienda, así como las que se exijan a los usuarios de suministros o servicios complementarios o accesorios de dichas fincas*; y por el Decreto 181/1996, de 5 de diciembre, que regula el régimen de depósito de fianzas de arrendamientos en la Comunidad de Madrid.

Luego, la información solicitada por la reclamante entraría dentro de la definición de lo que se entiende por información pública a que hacen referencia el artículo 13 LTAIBG y 5 LTPCM pues es información que obra en poder de la Agencia de Vivienda Social de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura por haberla obtenido en el ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas por la normativa anteriormente señalada.

Ahora bien, aunque sea información que la Agencia de Vivienda Social tenga por razón de sus funciones, recuerda el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que para que se considere “información pública” conforme al artículo 13 LTAIBG no solo ha de obrar en poder de la Administración autonómica, sino también tiene que servir para que el reclamante pueda someter a escrutinio a la Agencia de Vivienda Social.

Ha de tratarse de información que permita que las Administraciones públicas rindan cuentas de su actuación, como responsables públicos que son. Por ello dice el Preámbulo de la LTAIBG que, *sólo cuando la acción de los responsables públicos se someta a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos*



hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos. (CI 003/2016 y RT 0154/2020, de 25 de junio de 2020; RT 0451/2021, de 4 de octubre de 2021; RT 1045/2021, de 8 de abril de 2022, etc.).

La Agencia de Vivienda Social, en su escrito de alegaciones, considera que la lista de todos de los propietarios de viviendas en alquiler no entra dentro de la finalidad de Ley de transparencia *ya que se trata de datos de particulares o privados de los que dispone la Agencia como mera depositaria de fianzas y no en desarrollo de ninguna política activa de vivienda.*

Estos argumentos, que pudieran aplicarse a los propietarios que son personas físicas privadas, no son un motivo válido para no suministrar la identidad de las personas jurídicas y de los órganos o entidades públicas arrendatarios de viviendas.

En este sentido, al atribuir a la Agencia de Vivienda Social el artículo 1 del Decreto 244/2015 por el que se establece la organización, estructura y régimen de funcionamiento de la Agencia de Vivienda Social de la Comunidad de Madrid, entre las funciones anteriormente citadas las de *redacción y gestión de los planes y proyectos técnicos necesarios para el desarrollo de la política de vivienda, poder tener propiedades en alquiler o constituir o participar en asociaciones, sociedades, empresas, consorcios y otros entes públicos y privados para la elaboración y ejecución de programas en la materia de su competencia, así como formalizar, con las mismas los convenios, acuerdos o protocolos que considere oportuno para el cumplimiento de sus fines*, no puede decirse que la solicitud del reclamante no supone el someter a este Organismo dependiente de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura a escrutinio público.

Por esta razón, se aprecia una apariencia de buen derecho en la solicitud de información objeto de la presente reclamación, pues su ejercicio responde a la finalidad perseguida por la LTAIBG y la LTPCM.



2) Que el suministro de la información solicitada por el reclamante ocasione un perjuicio o un daño a un interés no protegido por las Leyes de transparencia.

En el presente caso, el reclamante solicita un listado de todas y cada uno de los propietarios de viviendas alquiladas en la Comunidad de Madrid, por entender que conocer *cómo se estructura el mercado de la vivienda de alquiler, asunto de vital importancia en la sociedad, con unos precios de vivienda cada vez más caros, es vital para entender cómo actúan las Administraciones públicas en su política de vivienda.*

En relación con esta reclamación y sus alegaciones se hace necesario puntualizar una serie de cuestiones:

La primera, que lo solicitado por el reclamante es el listado de propietarios de vivienda, lo que significa que lo pedido a la Agencia de Vivienda Social es el suministro de una lista donde conste el nombre, y en su caso, el CIF, de las personas físicas y jurídicas tanto públicas como privadas que sean propietarias de vivienda en alquiler. Lo que hace necesario distinguir a las personas físicas del resto de los sujetos solicitados.

Respecto a la identidad de las personas físicas, a pesar de que el reclamante en sus alegaciones diga que no quiere el nombre de estas personas físicas por estar protegida por la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, la única manera de suministrar un listado de propietarios, que es lo pedido por el reclamante, es suministrando un listado de identidades, lo que equivale a decir un listado de nombres y apellidos de los titulares de esas propiedades.

Para ponderar si el interés del reclamante en conocer el nombre de los propietarios cuando son personas físicas debe prevalecer al interés de estas terceras personas afectadas se debe averiguar si al suministrar esta información se entra en colisión con el artículo 15 LTAIBG que dice:



1. Si la información solicitada contuviera datos especialmente protegidos a los que se refiere el apartado 2 del artículo 7 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, el acceso únicamente se podrá autorizar en caso de que se contase con el consentimiento expreso y por escrito del afectado, a menos que dicho afectado hubiese hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicitase el acceso.

Si la información incluyese datos especialmente protegidos a los que se refiere el apartado 3 del artículo 7 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, o datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conllevasen la amonestación pública al infractor, el acceso sólo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquél estuviera amparado por una norma con rango de Ley.

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.

4. No será aplicable lo establecido en los apartados anteriores si el acceso se efectúa previa disociación 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.

En este sentido, el único apartado del artículo 15 que permite inadmitir el derecho de acceso a la información sin motivación es el primero relativo a los datos especialmente protegidos que, según el Tribunal Supremo, *son aquellos a los que hace referencia la Ley orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales y el Reglamento General de Protección de Datos en su artículo 9, De tal forma que cuando no se trate de este tipo de datos, se habrá de estar a lo establecido en el resto de los apartados de este artículo 15, que exigen una ponderación razonada entre el interés público de la divulgación y los derechos de los afectados. Es decir, tal y como está redactado el apartado 3 del artículo 15, la regla sigue siendo la de conceder el acceso salvo que la ponderación a la que se refiere imponga lo contrario.* (STS 483/2022, de 7 de febrero de 2022, recurso de casación C-A núm.6829/2020, Fundamento de Derecho tercero).

Lo que reitera en la STS 4159/2022, de 17 de noviembre de 2022, Recurso de Casación C-A núm. 4457/2021, *como puede observarse el precepto se refiere en su integridad al acceso a la información que contenga datos personales y dedica el apartado 1 a los datos personales sensibles especialmente protegidos, que están asimismo contemplados en el citado artículo 7 de la Ley de Protección de Datos de Carácter Personal. Del resto de datos personales, esto es, de los no especialmente protegidos, el apartado 3 prevé la ponderación entre el interés público de la información solicitada y la protección de los datos de carácter personal.*

El artículo 4 del Reglamento (El Reglamento General de Protección de Datos (Reglamento 2016/679, del Parlamento y del Consejo, de 27 de abril de 2016), contiene las definiciones de los términos a los efectos de su aplicación y define en su apartado 1 los datos de carácter personal como: *toda información*



sobre una persona física identificada o identificable («el interesado»); se considerará persona física identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un nombre, un número de identificación, datos de localización, un identificador en línea o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona;".

Esta normativa establece, en su párrafo 26, lo siguiente: “*Los principios de la protección de datos deben aplicarse a toda la información relativa a una persona física identificada o identificable. Los datos personales seudonimizados, que cabría atribuir a una persona física mediante la utilización de información adicional, deben considerarse información sobre una persona física identificable. Para determinar si una persona física es identificable, deben tenerse en cuenta todos los medios, como la singularización, que razonablemente pueda utilizar el responsable del tratamiento o cualquier otra persona para identificar directa o indirectamente a la persona física. (...) Quiere esto decir, según el Tribunal Supremo que los datos sólo son datos personales sujetos a la normativa de protección aquéllos que se refieren a personas físicas identificables*” (STS 2031/2020, de 22 junio de 2020, recurso de casación C-A núm. 4958/2019).

Por esta razón, la única forma de suministrar al reclamante los datos de las personas físicas solicitadas es otorgándole el listado con las identidades de estos propietarios. Y esta identidad sólo se acredita mediante el nombre y apellidos, o el DNI..

Estos datos, conforme a la normativa aplicable y la interpretación que de la misma ha hecho el Tribunal Supremo no podrán ser suministrados al reclamante, no porque su petición sea abusiva, sino porque su concesión atentaría contra el derecho fundamental a la protección de datos a que hace referencia el artículo 18.4 de la Constitución y que se encuentra protegido por el Reglamento general de Protección de Datos, la Ley Orgánica 3/2018, de 5



de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales y el artículo 15 LTAIBG.

Ahora bien, el reclamante no sólo pide la identidad de las personas físicas sino también *“el número total de viviendas que tienen alquiladas”*, información no afectada por la normativa de protección de datos personales, por lo que deberá facilitarse la misma sustituyendo la identidad de las personas físicas por un código que permita individualizar la información y, al mismo tiempo, mantener el anonimato de las personas físicas afectadas.

Esto significa que, la Agencia de Vivienda Social de la Comunidad de Madrid debería suministrar al reclamante la identidad de las personas jurídicas propietarias de viviendas en alquiler en la Comunidad de Madrid y, deberá suministrar no sólo la identidad de estas personas jurídicas, sino también todos aquellos datos que no afecten a la identidad de terceras personas físicas afectadas. Es decir, la Agencia de Vivienda Social debería suministrar al reclamante un listado con los nombres o identidades de las personas jurídicas, incluido su CIF, propietarias de vivienda en alquiler en la Comunidad de Madrid, junto con el nombre de las entidades, personas jurídicas u organismos públicos que arrienden vivienda en la Comunidad de Madrid.

Tampoco consideramos que el presente supuesto cumpla con el segundo requisito exigido por el Tribunal Supremo para considerar que la solicitud del reclamante sea abusiva conforme al artículo 18.1 e) LTAIBG.

Como se ha argumentado, la Agencia de Vivienda Social no deberá suministrar los nombres de las personas físicas propietarias de viviendas en alquiler no porque esta solicitud sea abusiva o excesiva sino por estar limitada por el artículo 15 LTAIBG, conforme a lo establecido en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.

Finalmente, el último requisito exigido por el Tribunal Supremo es el de la inmoralidad o antisociabilidad de este daño. Esto es, la mala fe del



reclamante por la ausencia de una finalidad seria y legítima y la existencia de una causa objetiva de exceso en el ejercicio del derecho.

En el presente caso, la Agencia de Vivienda Social alega que esta es mera depositaria de las fianzas, y no desarrolla ninguna política activa de vivienda, pero, como ya se ha explicado en los párrafos anteriores, si la finalidad de la transparencia también es conocer cómo se toman las decisiones públicas, se manejan los fondos públicos y bajo qué criterios actúan las instituciones públicas, se puede concluir que el listado de todas las personas, tanto públicas como privadas, arrendatarios de viviendas en la Comunidad de Madrid entraría dentro del contenido de la LTAIBG y la LTPCM. Por ello, no consideramos que haya existido mala fe de la reclamante al solicitar la señalada información.

SEXTO. El artículo 18.1 c) LTAIBG dice que *“se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.”*

De acuerdo con el criterio jurisprudencial del Tribunal Supremo, fijado por la sentencia de la Sala de 16 de octubre de 2017 (RC-A 75/2017) *“la causa de inadmisión del artículo 18.1 c) LTAIBG no opera cuando quien invoca la causa de inadmisión no justifica de manera clara y suficiente que resulte necesario ese tratamiento previo de reelaboración de la información.”*

Pero, además, *debido a la severa consecuencia de inadmisión a trámite de solicitud que se anuda a su concurrencia, es exigible que la acción previa de reelaboración presente una cierta complejidad, teniendo en cuenta los documentos o datos existentes en el órgano administrativo.*

Esta complejidad puede deberse a varias causas, como: *“que no se encuentre en su totalidad en el propio órgano al que se solicita, es decir se trate de volver a elaborar a partir de una información pública dispersa y diseminada”* mediante una labor consistente en recabarla de otros órganos primero, ordenarla y separar la información que no puede ser entregada o sea



clasificada, después, sistematizarla y finalmente divulgar tal información; que además *pueda encontrarse la información en diferentes soportes, tanto físicos como informáticos* que precisen también de una previa acción de reelaboración; y que también pueda referirse a un extenso *límite temporal*. (SSTS de 3 de marzo de 2020, RC-A núm. 600/2018, de 25 de marzo de 2021, RC- A núm. 2578/2020 y de 2 de junio de 2022, R-CA núm. 4116/2020).

A tales efectos, el primer requisito no se cumpliría porque la Agencia de Vivienda Social, ni en su resolución de inadmisión de la solicitud de acceso ni en sus alegaciones posteriores, justifica o explica la necesidad de un tratamiento previo o de reelaboración de la información, pues se limita a justificar la denegación del acceso a la información solicitada en la escueta afirmación de que *la información tal cual la solicita el interesado requeriría una acción previa de reelaboración siendo necesaria una labor de extracción de datos concretos para los que este Organismo carece de los medios técnicos y humanos necesarios para ello*.

Pero, además aun cuando el reclamante pide un listado de propietarios, sin especificar fecha alguna, tampoco se cumpliría el segundo requisito de la complejidad, ya que la Agencia de Vivienda Social cuenta con un Archivo (El Archivo Central de la Agencia de Vivienda Social).

En el Archivo central de la Agencia se custodian los fondos documentales producidos por este Organismo desde su creación mediante Decreto 54/1984 de 17 de mayo. Y este Archivo central tiene como principales series documentales las de los expedientes de Administración de Viviendas de Promoción Pública, de Obras de Promoción Pública, de Fianzas de Arrendamiento y de Declaración de Obra Nueva y División Horizontal.

Por estas razones, este Consejo tampoco considera conforme a derecho las alegaciones de la Agencia de Vivienda Social de la Comunidad de Madrid de que la información solicitada por el reclamante esta incurso en la causa de inadmisión del artículo 18.1 c) LTAIBG.



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,

PRIMERO. Estimar parcialmente la reclamación presentada por D. [REDACTED] [REDACTED] contra la resolución dictada por la Agencia de Vivienda Social de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura de la Comunidad de Madrid.

SEGUNDO. Desestimar la solicitud de información de D. [REDACTED] [REDACTED] en lo que respecta al suministro del listado de aquellos propietarios que sean personas físicas, por ser datos protegidos conforme a lo establecido en el artículo 15 LTAIBG.

TERCERO. Estimar la solicitud de información de D. [REDACTED] respecto al suministro del listado de los nombres y el CIF de las personas jurídicas propietarias de viviendas en alquiler en el ámbito de la Comunidad de Madrid.

CUARTO. Estimar la solicitud de información del D. [REDACTED] en lo que respecta a suministrarle, dentro del anterior listado, la información relativa a las posibles entidades u organismos públicos arrendatarias de vivienda.



QUINTO. Estimar la solicitud de D. [REDACTED] respecto del suministro del número total de viviendas que tienen alquiladas las personas físicas, información que deberá facilitarse sustituyendo la identidad de las personas físicas por un código que permita individualizar la información y, al mismo tiempo, mantener el anonimato de las personas físicas afectadas.

SEXTO. Instar a la Agencia de Vivienda Social de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura de la Comunidad de Madrid a que remita al D. [REDACTED] el listado de las personas jurídicas propietarias de vivienda en alquiler, con su nombre y CIF, y, si los hubiera, las entidades u organismos públicos arrendatarios de Vivienda, en el plazo máximo de 20 días hábiles, remitiendo al Consejo testimonio de las actuaciones llevadas a cabo para la ejecución del contenido de la presente resolución.

SÉPTIMO. Recordar a la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura de la Comunidad de Madrid, que si no se diera cumplimiento al contenido de la presente resolución o lo hiciera de forma parcial o defectuosa, el Área a la que corresponda la tramitación de la reclamación, o el Pleno en los casos que le corresponda, remitirán los correspondientes requerimientos instándole al cumplimiento íntegro de la misma y, de no atenderlos, se podrá remitir el expediente a la Presidencia del Consejo para que inicie el procedimiento sancionador regulado en el Título VI de la Ley 10/2019, de 10 de abril. Asimismo, de todo ello se dejará constancia en el informe que el Consejo remite anualmente a la Mesa de la Asamblea de la Comunidad de Madrid.

De acuerdo con el artículo 48 del Reglamento de Funcionamiento y Organización del Consejo de Transparencia y Participación, esta reclamación tiene carácter ejecutivo y será vinculante para los sujetos obligados por la Ley 10/2019, de 10 de abril. Asimismo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento



Administrativo Común de las Administraciones Públicas, el artículo 47 de la Ley 10/2019, de 10 de abril y el artículo 37 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, esta resolución pone fin a la vía administrativa.

Madrid, en la fecha que figura en la firma.

Rafael Rubio Núñez. Presidente.

Responsable del Área de Publicidad Activa y Control.

Ricardo Buenache Moratilla. Consejero.

Responsable del Área de Participación y Colaboración Ciudadana.

Antonio Rovira Viñas. Consejero.

Responsable del Área de Acceso a la información.

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 esta, puede interponerse recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid.