



Resolución: RDA172/2022

Nº Expediente de la Reclamación: RDACTPCM116/2022.

Reclamante: [REDACTED]

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

Información reclamada: Identidad de las personas físicas o jurídicas consideradas grandes tenedoras de viviendas.

Sentido de la resolución: Estimación parcial.

ANTECEDENTES

PRIMERO. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 11 de febrero de 2022, la Sra. Doña [REDACTED] solicitó a la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura *la identidad de las personas físicas o jurídicas consideradas grandes tenedoras de vivienda, es decir, aquellos que acumulan más de diez inmuebles urbanos, a partir de los datos de deposición de fianzas de la Agencia de Vivienda Social.*

SEGUNDO. El 21 de febrero de 2022, la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura, comunica al solicitante que, con motivo del volumen y la complejidad de la información solicitada, la Comunidad de Madrid amplía su plazo a otros 20 días más para emitir la resolución, de conformidad con lo establecido en la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid.



TERCERO. El 11 de abril de 2022, la Dirección de la Gerencia de la Agencia de Vivienda Social de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura, resuelve inadmitir la solicitud de acceso de la Sra. Doña [REDACTED] al entender que, una vez analizada la solicitud, se comprobó que la información solicitada 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 adelante, LTAIBG). En concreto, en la establecida en el artículo 18.1.e), por considerarse una petición abusiva, al no corresponderse con la finalidad perseguida por la Ley, conforme al Criterio Interpretativo 3/2016 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) de que no existe ningún interés legítimo que justifique el ejercicio del derecho de acceso a la información pública. Concretamente, al respecto, se expone lo siguiente:

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.

CUARTO. Con fecha de 11 de abril de 2022, Doña [REDACTED] reclama ante el Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid la resolución de inadmisión y solicita se le conceda la documentación pedida porque:

(...) responde a los fines de Transparencia, entendidos estos como someter a escrutinio la acción de los responsables públicos, conocer cómo se toman las decisiones públicas, conocer cómo se manejan los fondos públicos y bajo qué criterio actúan las instituciones públicas, ya que la identidad del parque de vivienda en alquiler de los grandes tenedores tiene una gran influencia sobre las políticas de vivienda (...)



QUINTO. El 17 de mayo de 2022, el Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid 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 solicita a las partes que aleguen lo que consideren pertinente para su defensa.

SEXTO. El 20 de julio de 2022, la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura, alega lo que sigue:

Primero, que la petición de información tiene carácter abusivo, en los términos previstos en el artículo 7.2 del Código Civil por lo siguiente:

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.

El alcance de esta pretensión no puede conjugarse con la finalidad de la Ley de Transparencia porque esta información solicitada la tiene la Agencia como mera depositaria de las fianzas y no en desarrollo de ninguna política activa de la vivienda. Por consiguiente, la información solicitada no responde a la finalidad de la Ley y por tanto no cabe considerarla información pública a los efectos el artículo 13 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

Segundo, a juicio de la Agencia de Vivienda Social:
la finalidad de la normativa de transparencia, en lo que afecta a la información pública de fianzas se cumple con la publicación por parte de este Organismo en el Portal de Transparencia y en el ejercicio de sus obligaciones de



publicidad activa, de los datos relativos a las fianzas a los cuales se puede acceder a través del siguiente enlace:

<https://www.comunidad.madrid/gobierno/estadisticas/patrimonio> □ [datos-estadísticos-agencia -vivienda-social](#)

Tercero, la información tal y como esta solicitada por la reclamante: *requeriría de una 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 necesarios para ello.*

SEPTIMO. En respuesta a estas alegaciones, la reclamante reformula su solicitud de información y solicita la identidad de aquellos propietarios que acumulen más de 50 viviendas. Entiende el argumento de la Agencia de que en la Comunidad de Madrid la cifra de propietarios con más de diez viviendas verdaderamente puede ser enorme. Pero sigue sin compartir que su solicitud de información no se considere información pública a los efectos del artículo 13 LTAIBG, ya que:

Cuando la cifra de viviendas de los propietarios supera las 50 estos pueden llegar a tener influencia sobre las decisiones de las instituciones públicas y el conocer su identidad, y, a partir de ahí, su posible relación con determinados cargos políticos es un ejercicio de transparencia beneficioso y necesario.

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 de la Comunidad de Madrid 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 del Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid, 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, porque 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, 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 señala 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 concurra uno de los supuestos legalmente establecido, que aparezca debidamente acreditado por quien lo invoca y resulte proporcionado y limitado por su objeto y finalidad.”*

La resolución inadmite la reclamación por entender que su contenido se encuentra en una de las causas de inadmisión del apartado e) del artículo 18.1 LTAIBG, en concreto el tener un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley.

Se hace por tanto necesario averiguar si revelar la identidad de las personas físicas o jurídicas consideradas grandes tenedores de viviendas es un abuso no justificado con la finalidad de transparencia de la Ley.

CUARTO. De la inadmisión de una solicitud de información pública por el artículo 18.1 e) LTAIBG.



El artículo 18.1 e) LTAIBG dice: *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.*

1. Para el CTBG 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.*



- *Cuando sea contraria a las normas, las costumbres o la buena fe.*

2. Para el Consejo de Transparencia es “excesivo” el ejercicio de este derecho, cuando no está justificado con la finalidad de la Ley, porque:

- *No puede reconducirse a ninguna de las finalidades de la ley, de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos.*

- *Tenga por finalidad obtener información que carezca de la consideración de información pública de acuerdo con la definición del artículo 13 LTAIBG.*

- *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.).



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

QUINTO. Conforme a lo indicado en el epígrafe anterior, para averiguar si la solicitud de la reclamante es 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 la 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 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 f) atribuye a la Agencia de Vivienda Social la función *de la gestión de la titularidad, administración y concierto de las fianzas correspondientes a los inmuebles sitios o suministros prestados en el ámbito de la Comunidad de Madrid.*

A su vez, la disposición adicional tercera 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 el 5 LTPCM, pues se trata de 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 pública que la Agencia de Vivienda Social tenga en su poder 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 que esta información tiene que servir para que la reclamante pueda someter a escrutinio a la Agencia de Vivienda Social.



Esto es, 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.).

En este sentido, aunque la Agencia de Vivienda Social considere que sus obligaciones de transparencia en materia de fianzas se agotan con la publicidad activa o publicación de los datos relativos a las fianzas en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid, al establecer el Preámbulo de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos que, *la fianza arrendaticia mantiene su carácter obligatorio, (...) al mismo tiempo se permite a las Comunidades Autónomas con competencias en materia de vivienda que regulen su depósito obligatorio en favor de la propia Comunidad, ya que los rendimientos generados por estos fondos se han revelado como una importante fuente de financiación de las políticas autonómicas de vivienda, que se considera debe de mantenerse, la Agencia de Vivienda Social no es una mera depositaria de las fianzas pues con los rendimientos de dinero de esas fianzas debería llevar a cabo políticas activas de vivienda.*

En este sentido se pronuncia también el Preámbulo de 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 al decir:

La configuración de las fianzas de arrendamientos, suministros y servicios complementarios como un elemento de la política de control social de



vivienda, destinando los recursos generados con esos fondos a la promoción pública de viviendas y a obras de rehabilitación y remodelación de las zonas más desprotegidas, con especial incidencia en las actuaciones de erradicación de la infravivienda y el chabolismo, y en los planes de vivienda juvenil, ha constituido, probablemente, el motivo por el que el legislador estatal, en representación de la soberanía popular, ha optado por mantener en la citada Ley 29/1994, de Arrendamientos Urbanos, la obligatoriedad de la exigencia y presentación de fianza.

La Comunidad de Madrid, al amparo de lo expuesto, inició la regulación del procedimiento de depósito obligatorio de las fianzas derivadas de los contratos de arrendamiento de fincas urbanas, así como de las procedentes de los contratos de suministros y servicios complementarios a accesorios. Y, por esta razón, esta misma Ley atribuye potestades inspectoras y sancionadoras a la Agencia de Vivienda Social en materia de fianzas.

Esto significa que solicitar datos que se refieran a las fianzas depositadas en la Agencia de Vivienda Social sí supone someter a este Organismo dependiente de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura a escrutinio público, pues solicitando información sobre esta actuación, la Agencia de Vivienda Social de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura rinde cuentas de su actuación, como responsable público de las fianzas depositadas por los arrendadores y demás suministros a que hace referencia la Ley.

Por esta razón, no existe una apariencia de buen derecho con la solicitud de información objeto de la presente reclamación, pues su ejercicio responde a lo indicado por la LTAIBG y la LTPCM:

Que el suministro de la información solicitada por la reclamante ocasiona un perjuicio o un daño a un interés no protegido por las Leyes de Transparencia.

En el presente caso, la reclamante solicita la identidad de las personas físicas o jurídicas consideradas grandes tenedores de vivienda, por entender



que con esta identificación se podrá averiguar la influencia que las mismas tienen sobre las decisiones de las instituciones públicas por su posible relación con determinados cargos políticos.

En relación con esta alegación se hace necesario puntualizar dos cuestiones:

La primera, relativa al olvido de la reclamante de que en los artículos 65 a 69 LTPCM se establece la obligatoriedad de inscribirse en el Registro de Transparencia de la Comunidad de Madrid a todas las personas y entidades, *sea cual sea su denominación, naturaleza y estatuto jurídico, que lleven a cabo cualquier actividad que tenga por objeto influir directa o indirectamente en la elaboración de normas jurídicas y disposiciones generales y en la elaboración y aplicación de las políticas públicas de los sujetos obligados por esta Ley.*

El Registro de Transparencia de la Comunidad deberá incluir una relación ordenada por categorías de las personas o entidades inscritas conforme a los Anexos I y II de la Ley y estas personas y entidades deberán cumplir con un Código ético. Todo ello publicado en el Portal de Transparencia de la Comunidad, pues, como establece el artículo 69 LTPCM *toda persona inscrita en el Registro de Transparencia tiene la obligación de aceptar que la información proporcionada se haga pública.*

Luego, si la reclamante sólo quiere acceder a la identidad de las personas tenedoras de más de 50 viviendas en alquiler que influyan en las políticas públicas de la Comunidad de Madrid, debería acudir al Portal de Transparencia y visitar el Registro de Transparencia de la Comunidad de Madrid, que tiene la obligación de aceptar que la información proporcionada se haga pública.

Y, la segunda cuestión, porque, a pesar de lo anterior, como recuerda el Tribunal Supremo, de conformidad con el artículo 17.3 LTAIBG: *El solicitante no está obligado a motivar su solicitud de acceso a la información. Sin embargo, podrá exponer los motivos por los que solicita la información y que podrán ser tenidos en cuenta cuando se dicte la resolución. No obstante, la*



*ausencia de motivación no será por si sola causa de rechazo de la solicitud”, resulta con claridad que la falta de justificación o motivación no podrá, por si sola, fundar la desestimación de la solicitud, de lo que se sigue que la expresión en la solicitud de una justificación basada en intereses *meramente privados* tampoco puede por si sola ser causa del rechazo de la solicitud, salvo que concurren otras circunstancias como el carácter abusivo de la solicitud no justificado con la finalidad de transparencia de la ley que, como antes se ha dicho, constituye la causa de inadmisión del artículo 18.3 LTAIBG.*

La referencia del precepto a la posibilidad de exponer los motivos por los que se solicita la información ha de entenderse a los efectos de la ponderación que deberá efectuarse cuando el derecho de acceso a la información pública entre en colisión con otros bienes y derechos protegidos, como los indicados por los artículos 14 y 15 de la LTAIBG:

(...) Este interés del recurrente, (...), se refiere sin duda a una actividad lícita del recurrente, (...) sin que pueda negarse que tenga un interés legítimo en conocer la información de la Administración (...) que sólo podrá denegarse por la apreciación de cualquiera de los límites o excepciones al acceso recogidos en los artículos y disposiciones de la LTAIBG citados en esta sentencia.... (STS 3870/2020, de 12 noviembre de 2020).

Es decir, para ponderar si el interés de la reclamante en conocer la información solicitada debe de prevalecer al interés de las terceras personas afectadas se debe averiguar si revelar el nombre de estas personas tenedoras de más de cincuenta viviendas entra en colisión con el artículo 15 LTAIBG. Este artículo 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.*

El artículo 4 del Reglamento (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, los datos relativos a las identidades de las personas físicas tenedoras de más de cincuenta viviendas y no inscritas en el Registro de Transparencia de la Comunidad de Madrid no podrán ser suministrados a la 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 CE y que se encuentra protegido por el Reglamento general de Protección de Datos y la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.

Ahora bien, como la reclamante no sólo pide la identificación de las personas físicas sino también de las jurídicas, estas últimas no tiene la protección del artículo 5 LTAIBG, y, en principio la Agencia de Vivienda Social de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura debería suministrar estas identidades.

Esto significa que la Agencia de Vivienda Social de la Comunidad de Madrid debería suministrar a la reclamante la identidad de las personas que sean tenedoras de más de cincuenta viviendas en alquiler que se encuentren inscritas en el Registro de Transparencia de la Comunidad de Madrid o informar de su inscripción a la reclamante. Y para aquellas personas que no estén inscritas en el Registro de Transparencia de la Comunidad de Madrid deberá suministrar sólo la identidad de las personas jurídicas, por estar el



nombre y apellido o denominación de las personas físicas protegido por el derecho fundamental del artículo 18.4 CE.

Luego, este segundo requisito exigido por el Tribunal Supremo para que una solicitud de acceso a la información sea considerada abusiva conforme al artículo 18.1e) LTABG, sólo se cumple para suministrar la identidad de las personas físicas no inscritas en el Registro de Transparencia de la Comunidad de Madrid, ya que la dación de sus datos personales les ocasionaría la lesión de su derecho fundamental del artículo 18.4 CE.

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 este organismo es mero depositario de las fianzas y no desarrolla ninguna política activa de vivienda.

Si bien es cierto que la identidad de las personas puede no afectar a las funciones que en materia de fianzas tiene atribuida la Agencia, el tener conocimiento de estos grandes propietarios si pudiera incidir en las políticas públicas en materia de vivienda.

Si a ello se le suma, como ya se ha explicado en los párrafos anteriores, el que la falta de motivación o una motivación de carácter personal no pue ser la única causa de inadmisión de una solicitud de información y que, la finalidad de la transparencia es la de someter a escrutinio la acción de los responsables públicos, conocer cómo se toman las decisiones públicas, se manejan los fondos públicos y bajo qué criterios actúan las instituciones públicas, se puede concluir que la información solicitada por la reclamante entraría de lleno en el contenido de la LTAIBG y la LTPCM. Por ello, no cabe considerar que haya habido mala fe de la reclamante en solicitar la información reclamada.

Por las razones apuntadas, este Consejo no considera conforme a Derecho la causa de inadmisión de la Agencia de Vivienda de la Consejería de



Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura de la Comunidad de Madrid de aplicar el artículo 18.1e) LTAIBG como causa de inadmisión de la información solicitada por la Sra. [REDACTED] en su reclamación.

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 la Sra. Doña [REDACTED] frente a la Agencia de Vivienda Social de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura de la Comunidad de Madrid.

SEGUNDO. Recordar a la Sra. Doña [REDACTED] que la identidad de todas las personas físicas y jurídicas consideradas grandes tenedoras de vivienda a partir de los datos de depósito de fianzas, que pretendan en las políticas públicas de la Comunidad de Madrid, se encuentra inscrita en el Registro de Transparencia de la Comunidad de Madrid y aparecen publicados en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid.

TERCERO. Desestimar la solicitud de información en lo que respecta al suministro de la identidad de las personas físicas consideradas grandes tenedoras de vivienda a partir de los datos de deposición de fianzas no



inscritas en el Registro de Transparencia de la Comunidad de Madrid por ser datos protegidos conforme a lo establecido en el artículo 15 LTAIBG.

CUARTO. Estimar la solicitud de información respecto al suministro de la identidad de las personas jurídicas grandes tenedoras de vivienda partir de los datos de depósito de fianzas no inscritas en el Registro de Transparencia de la Comunidad de Madrid.

QUINTO. Instar a la Agencia de Vivienda Social de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura de la Comunidad de Madrid a que remita a la Sra. Doña [REDACTED] la identidad de las personas jurídicas grandes tenedoras de vivienda partir de los datos de depósito de fianzas no inscritas en el Registro de Transparencia de la Comunidad de Madrid, en el plazo de 20 días hábiles, remitiendo al Consejo testimonio de las actuaciones llevadas a cabo para la ejecución del contenido de la presente resolución.

SEXTO. 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 resolución 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.

Antonio Rovira Viñas. Presidente
Responsable del Área de Acceso a la Información

Ricardo Buenache Moratilla. Consejero.
Responsable del Área de Participación y Colaboración Ciudadana.

Rafael Rubio Nuñez. Consejero.
Responsable del Área de Publicidad Activa y Control.

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.