



Resolución RT 0512/2018

N/REF: RT 0512/2018

Fecha: 27 de marzo de 2019

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Consejería de Transportes, Vivienda e Infraestructuras. Comunidad de Madrid.

Información solicitada: Datos sobre fianzas arrendaticias depositadas en la Agencia de Vivienda Social hasta el 31 de octubre de 2018.

Sentido de la resolución: DESESTIMATORIA.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, con fecha 31 de octubre de 2018, el reclamante solicitó, ante la Comunidad de Madrid, la siguiente información:

“Listado de las fianzas arrendaticias depositadas en la Agencia de Vivienda Social hasta el día 31 de octubre de 2018, así como a lo largo del año 2017, y en tantos años como sea posible retrotraerse sin que sea necesaria una acción previa de reelaboración. Solicito que se especifique para cada uno de los depósitos que aparezcan en la relación la cuantía del mismo, fecha en la que fue depositado y tantos otros datos como obren en poder de la Administración”.

2. Mediante Resolución de la Directora Gerente de la Agencia de Vivienda Social, de 19 de noviembre de 2019, la administración autonómica concede acceso parcial a la información, en concreto al número de depósitos por ejercicio y sus importes, manifestando lo siguiente sobre los datos no facilitados:

“Se informa que en cuanto a su solicitud de especificar respecto de cada fianza su cuantía, fecha de depósito y “tantos otros datos como obren en poder de la Administración”, dicha información requeriría realizar una acción de reelaboración por parte de la Agencia de Vivienda Social lo que conlleva, en consecuencia, su inadmisión de acuerdo con el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, el cual establece que será causa de inadmisión a trámite, las solicitudes relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración”.

3. Ante la disconformidad con la respuesta recibida, el 19 de noviembre de 2018, formula reclamación ante este Consejo, al amparo del artículo 24¹ de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG), argumentando lo siguiente:

“La presente reclamación versa sobre una petición de información inadmitida parcialmente relativa a datos de los que dispone la Administración madrileña. Solicito con esta alegación recibir dichos datos en el mismo formato en el que la Agencia de Vivienda Social los posee, lo que no conlleva reelaboración alguna.

La resolución 06/OPEN-00076.0/201 se limita a aplicar una causa de inadmisión, la del artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, sin exponer la motivación exigida por la propia norma. Solicito dicha exposición en el supuesto de que no sea entregada la información requerida”.

4. Iniciada la tramitación del expediente de reclamación, el 23 de noviembre de 2018, la Oficina de Reclamaciones de Administraciones Territoriales de este Organismo da traslado del mismo al Secretario General Técnico de la Consejería de Transportes, Vivienda e Infraestructuras de la Comunidad de Madrid, con el fin de que se formularan alegaciones en el plazo de quince días hábiles.

Con fecha 27 de marzo de 2019, se recibe escrito de alegaciones de la Comunidad de Madrid, solicitando la desestimación de la reclamación por aplicación del artículo 18.1.c) de la LTAIBG:

(...)

En el caso que nos ocupa, [REDACTED] solicitó cuantos datos obren en poder de la Agencia de Vivienda Social en relación con los depósitos de fianzas. Al respecto cabe indicar que, en virtud de lo previsto en el Decreto 181/1996, de 5 de diciembre, por el que se regula el

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

régimen de depósito de fianzas de arrendamientos en la Comunidad de Madrid, la Agencia de Vivienda Social recoge los datos relativos a las fianzas a través de los distintos procedimientos contemplados en la normativa, bien sea de forma presencial aportando los ciudadanos sus respectivos contratos de arrendamiento y demás documentación requerida, bien de forma telemática haciendo uso del modelo normalizado de solicitud, o mediante la presentación de las solicitudes (en modelo normalizado o no) en cualquiera de los registros públicos a los que se refiere el artículo 16.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre de 2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Habida cuenta estas diferentes formas de recabar la información (no necesariamente en modelo normalizado y vía telemática), lo solicitado por el interesado requeriría de una labor de extracción de datos concretos para lo que este Organismo carece de los medios técnicos necesarios para ello por lo que se incurre, tal y como se señaló en la resolución de 19 de noviembre de 2018, de la Directora Gerente de la Agencia, en la causa de inadmisión contemplada en el art. 18. 1 c) de la LTAIBG, por ser necesaria para atender la solicitud, una acción previa de elaboración.

III. Esta causa de inadmisión ha sido aplicada por la Agencia de Vivienda Social en solicitudes análogas a la que nos ocupa y confirmada por el Consejo de Transparencia en su resolución núm. 154/2017 de 27 de octubre de 2017 por la que se desestima la reclamación presentada frente a la Resolución de 26 de abril de 2017 de la Directora Gerente de la Agencia de Vivienda Social de la Comunidad de Madrid, por entender que concurre la causa prevista en el artículo 18.1 .c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

(...)

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación con el artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno², la Presidencia de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso

² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.

2. En virtud del apartado 2 de la disposición adicional cuarta³ de la LTAIBG, las Comunidades Autónomas pueden atribuir la competencia para la resolución de las reclamaciones al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno mediante la celebración del correspondiente convenio con la Administración General del Estado. En desarrollo de esta previsión, han suscrito convenio⁴ con este Organismo las Comunidades Autónomas de Asturias, Cantabria, La Rioja, Extremadura, Comunidad de Madrid y Castilla-La Mancha, así como las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.

3. Realizada esta precisión sobre la competencia orgánica para resolver la reclamación presentada por [REDACTED] y puesto que se cumplen los requisitos formales para la admisión a trámite de aquélla, procede entrar en el análisis de la información solicitada.

En este sentido, la LTAIBG, en su artículo 12⁵, regula el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, como *"los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones"*.

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

4. En este caso, si bien la información solicitada cumple estos requisitos, se debe analizar si concurre la causa de inadmisión sobre información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración, prevista en el artículo 18.1.c)⁶ de la LTAIBG y alegada por la Comunidad de Madrid para denegar el acceso a los datos desglosados de las fianzas depositadas.

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#dacuaa>

⁴ https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/transparencia/portal_transparencia/informacion_econ_pres_esta/convenios/conveniosCCAA.html

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a18>

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, tomando como referencia resoluciones dictadas sobre este asunto, ha elaborado en el ejercicio de las funciones que tiene atribuidas por las letras a) y e) del artículo 38.1⁷ de la LTAIBG, el Criterio Interpretativo 7/2015⁸, de 12 de noviembre, en el que se delimita el alcance de la noción de “reelaboración” como causa de inadmisión de solicitudes de acceso a la información y que ha sido citado por la Comunidad en su escrito de alegaciones.

En virtud de este Criterio, *debe entenderse desde el punto de vista literal que reelaborar es, según define la Real Academia de la Lengua: “volver a elaborar algo”*. Así, por una parte, *si por reelaboración se aceptara la mera agregación, o suma de datos, o el mínimo tratamiento de los mismos, el derecho de acceso a la información se convertirá en derecho al dato o a la documentación, que no es lo que sanciona el artículo 12 al definir el derecho como “derecho a la información”*. Por otra parte, *esta causa de inadmisión puede entenderse aplicable cuando la información que se solicita, perteneciendo al ámbito funcional de actuación del organismo o entidad que recibe la solicitud, deba: a) Elaborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información, o b) Cuando dicho organismo o entidad carezca de los medios técnicos que sean necesarios para extraer y explotar la información concreta que se solicita, resultando imposible proporcionar la información solicitada*.

Concluyendo, la aplicación de esta causa de inadmisión deberá adaptarse a los siguientes criterios:

- a) La decisión de inadmisión a trámite habrá de ser motivada en relación con el caso concreto y hará expresión de las causas materiales y los elementos jurídicos en los que se sustenta.*
- b) La reelaboración supone un nuevo tratamiento de la información y no debe confundirse con otros supuestos, tales como el volumen o la complejidad de la información solicitada, la inclusión de datos personales susceptibles de acceso parcial o de anonimización o el acceso parcial de la información, supuestos estos contemplados en los artículos 20.1, 15.4 y 16 de la Ley 19/2013, que no suponen causas de inadmisión en sí mismos.*

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38>

⁸ <https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/criterios.html>

c) La reelaboración habrá de basarse en elementos objetivables de carácter organizativo, funcional o presupuestario, identificando estos en la correspondiente resolución motivada.

También la jurisdicción contencioso-administrativa ha tenido ocasión de delimitar el alcance de esta causa de inadmisión. En primer lugar, cabe recordar que, la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de octubre de 2017 señala en su Fundamento de Derecho Sexto que la causa de inadmisión de las solicitudes de información contemplada en el artículo 18.1.c) “*no opera cuando quien invoca tal causa de inadmisión no justifique de manera clara y suficiente que resulte necesario ese tratamiento previo o reelaboración de la información*”. De hecho, el propio artículo 18 establece la necesidad de resolución motivada para su aplicación. En segundo lugar, a esta necesidad de motivar la concurrencia de la causa de inadmisión de referencia, cabe añadir que su aplicación ha de tener en cuenta, además, la configuración del derecho de acceso a la información pública “*como un auténtico derecho público subjetivo*” derivado de los artículos 12 y 13 de la LTAIBG que precisa una aplicación estricta y no extensiva, según se contempla en el Fundamento de Derecho Tercero de la Sentencia núm. 60/2016, de 18 de mayo de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 6 de Madrid.

Por último, hay que traer a colación el apartado 1 del Fundamento de Derecho Cuarto de la Sentencia de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 24 de enero de 2017:

“(...) Pero el derecho a la información no puede ser confundido con el derecho a la confección de un informe por un órgano público a instancia de un particular. Es por ello por lo que el mencionado art. 18.1.c permite la inadmisión de una solicitud cuando la información que se solicita requiere una elaboración y tarea de confección por no ser fácilmente asequible acceder a ella, pero sin que ello signifique deba ser objeto de una interpretación amplia. Por consiguiente, es indiferente que dicha información obre en poder de la Administración o ente público encargada de dispensarla. Y en estos términos hay que interpretar el art. 13 de dicha Ley. de lo contrario se estaría alterando el objeto y espíritu de dicha Ley, que no parece haber convertido el derecho a la información pública en el derecho a obtener un informe solicitado sin previa tramitación de un procedimiento administrativo y con la finalidad de preparar la resolución que ponga término al mismo (art. 82 de la Ley 30/1992)”.

5. Tomando estos criterios en cuenta, se deben aplicar a las circunstancias concretas de este caso. La Comunidad de Madrid ha concedido el número de fianzas depositadas en cada

ejercicio y el importe total de las mismas, denegando la fecha del depósito y “tantos datos como obren en poder de la administración” por considerar que se requiere una acción previa de reelaboración.

Como se ha expuesto, la necesidad de elaborar la información expresamente para dar una respuesta no debe interpretarse de forma estricta o literal, puesto que de lo contrario se denegaría el acceso a cualquier información no incluida en un documento ya existente. Y tal y como señala el Criterio interpretativo mencionado, *el derecho de acceso a la información se convertirá en derecho al dato o a la documentación, que no es lo que sanciona el artículo 12 al definir el derecho como “derecho a la información”*. Asimismo, tal y como expresa el reclamante, la concurrencia de una causa de inadmisión debe estar expresamente justificada por la administración, que no puede limitarse a aplicarla sin motivar qué elementos la motivan.

En su Resolución de 19 de noviembre, la Comunidad de Madrid se limitó a considerar que el desglose de los datos suponía una acción de reelaboración, pero no aportó una motivación al respecto. Esta ausencia de justificación ha quedado subsanada con lo argumentado en el escrito de alegaciones, en el que se indica que, debido a las distintas formas en que se recaba la información sobre las fianzas depositadas –previstas en el Decreto 181/1996, de 5 de diciembre, por el que se regula el régimen de depósito de fianzas de arrendamientos en la Comunidad de Madrid⁹-, la aportación de los datos solicitados “requeriría de una labor de extracción de datos concretos para lo que este Organismo carece de los medios técnicos necesarios”. Específicamente, la administración señala que los datos relativos al depósito de fianzas se aportan por los ciudadanos de forma presencial facilitando el contrato de arrendamiento, de forma telemática con un modelo normalizado o mediante la presentación de la solicitud en cualquiera de los registros públicos a que se refiere el artículo 16.4 de la Ley 39/2015.

Cita también la administración la Resolución RT/0154/2017, de 27 de octubre¹⁰, de este Consejo, por la que se desestimó por la misma causa una reclamación interpuesta frente a una resolución de la Agencia de Vivienda Social, en un supuesto similar al que ahora se resuelve.

⁹ http://www.madrid.org/wleg_pub/secure/normativas/contenidoNormativa.jsf?opcion=VerHtml&nmnorma=540#no-back-button

¹⁰ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_CCAA_EELL/CCAA_2017/11.html

Ciertamente, en ese caso, en el que también se solicitaban distintos datos sobre los depósitos de fianzas de contratos de arrendamiento (en concreto, código postal, fecha y renta del contrato, importe de la fianza y referencia catastral) el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno consideró aplicable la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c):

(...) tal y como advierte la Agencia de la Vivienda Social en sus alegaciones, la información objeto de la solicitud se recibe a través de diferentes medios: i) de forma presencial, aportando los ciudadanos los contratos, ii) de forma telemática haciendo uso del modelo normalizado de solicitud y, finalmente, iii) mediante la presentación de una solicitud, en modelo normalizado o no, en cualquier registro público de los previstos en el artículo 16.4 de la Ley 39/2015. Recibidas estas solicitudes por la Agencia de Vivienda Social, se asigna un número identificativo de resguardo de depósito -que sirve para la posterior localización de la correspondiente solicitud-, grabándose la información relacionada con el importe de que se trate, la devolución, el titular y la vía, no trabajándose con otros datos adicionales contenidos en la solicitud. De acuerdo con esta premisa, en consecuencia, parece razonable sostener que no es lo mismo buscar en una base de datos documental en la que el resultado de la indagación proporciona documentos u otros datos previamente grabados en un campo correspondiente, que buscar en tres fuentes distintas en formatos diversos, para lo cual habrá de examinarse una a una las solicitudes de depósito de fianzas.

Con ello se quiere poner de manifiesto que, por una parte, para facilitar la información solicitada ha de llevarse a cabo un nuevo tratamiento de la información, dado que ha de analizarse expediente a expediente y luego trasladarse a un nuevo documento y, por otra parte, que la alegación de la concurrencia de reelaboración planteada por la administración autonómica se basa en un elemento objetivable de carácter funcional como es el de las carencias de la aplicación en la que figuran los datos de los depósitos de fianzas. Criterios, ambos, que fundamentan la apreciación de la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) de la LTAIBG al caso que ahora nos ocupa.

Además de lo expuesto, en el presente caso la Agencia de Vivienda Social ha facilitado al interesado el número de depósitos y el importe total de los mismos para los ejercicios 2013 a 2018. Teniendo en cuenta que el número de fianzas depositadas cada año es superior en todos los casos a 60.000, aportar los datos relativos a cada uno de los depósitos implicaría examinar un volumen de documentación excesivo que podría comprometer la gestión de otros procedimientos. Para facilitar estos datos, sería necesario que la administración contase con una base de datos o una aplicación similar que recogiese información para cada depósito, de la que al parecer no dispone.



Por tanto, corresponde también en este caso desestimar la reclamación, por considerar necesaria una acción previa de reelaboración para la aportación de los datos solicitados.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la Reclamación presentada por [REDACTED], por entender que concurre la causa prevista en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

De acuerdo con el artículo 23, número 1¹¹, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, la Reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2¹² de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer Recurso Contencioso-Administrativo, en el plazo de dos meses, ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el artículo 9.1 c)¹³ de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

EL PRESIDENTE DEL CTBG
P.V. (Art. 10 del R.D. 919/2014)
EL SUBDIRECTOR GENERAL DE
TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo: Francisco Javier Amorós Dorda

¹¹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a23>

¹² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20181206&tn=1#a112>

¹³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20181206&tn=1#a9>