



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

Resolución 015/2021

S/REF: 001-050267

N/REF: R/0015/2021; 100-004703

Fecha: La de la firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana

Información solicitada: Datos situación actual del mercado de arrendamiento de vivienda en España

Sentido de la resolución: Desestimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó, a través del Portal de la Transparencia, al MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)¹ (en adelante LTAIBG), con fecha 17 de noviembre de 2020, la siguiente información:

El preámbulo del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19 (RDL 11/2020) establece que: "En España, en el 85% de los arrendamientos de vivienda el propietario es una persona física, pequeño propietario. Esta particularidad del mercado del alquiler en España hace especialmente necesario que las medidas adoptadas faciliten los

¹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887>

acuerdos entre las partes para permitir el pago de las rentas". En este sentido, y en base a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno quisiera conocer la siguiente información pública para el conocimiento de la situación actual del mercado de arrendamiento de vivienda en España:

- Metodología y procedencia de los datos utilizados para dicho resultado, así como la definición utilizada para la misma.*
- Tantos por ciento y números totales a nivel estatal de personas físicas y personas jurídicas arrendadoras de vivienda.*
- Tantos por ciento y números totales a nivel de comunidades autónomas de personas físicas y personas jurídicas arrendadoras de vivienda.*
- Tanto por ciento y números totales de personas físicas y personas jurídicas arrendadoras de vivienda en las ciudades de Barcelona, Madrid, Valencia, Sevilla, Zaragoza, Málaga, Hospitalet de Llobregat, Las Palmas de Gran Canaria, Bilbao y Palma de Mallorca.*
- Tantos por ciento y números totales a nivel estatal de pequeños tenedores y grandes tenedores de viviendas, entendiendo por tal la persona física o jurídica que sea titular de más de diez inmuebles urbanos, excluyendo garajes y trasteros, o una superficie construida de más de 1.500 m2.*
- Tantos por ciento y números totales a nivel de comunidades autónomas de pequeños tenedores y grandes tenedores de vivienda, entendiendo por tal la persona física o jurídica que sea titular de más de diez inmuebles urbanos, excluyendo garajes y trasteros, o una superficie construida de más de 1.500 m2.*
- Tanto por ciento y números totales de pequeños tenedores y grandes tenedores de vivienda, entendiendo por tal la persona física o jurídica que sea titular de más de diez inmuebles urbanos, excluyendo garajes y trasteros, o una superficie construida de más de 1.500 m2, en las ciudades de Barcelona, Madrid, Valencia, Sevilla, Zaragoza, Málaga, Hospitalet de Llobregat, Las Palmas de Gran Canaria, Bilbao y Palma de Mallorca.*

2. Mediante resolución de 9 de diciembre de 2020, la DIRECCIÓN GENERAL DEL SUELO DEL MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA contestó al interesado lo siguiente:

La Subdirección General de Suelo, Información y Evaluación informa que considera que la misma incurre en el supuesto de la letra b) del apartado 1 del artículo 18 de la citada Ley

19/2013, de 9 de diciembre, al tratarse de informes y documentos utilizados en el proceso de elaboración del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19, por lo que se significa que tal solicitud debe ser inadmitida a trámite por estar referida a información que tiene carácter auxiliar o de apoyo entre órganos o entidades administrativas, por tratarse de información preparatoria de la actividad del Departamento, por referirse a comunicaciones internas que no constituyen en ningún caso trámites del procedimiento, y por tratarse de informes no preceptivos.

Asimismo, la Subdirección General de Suelo, Información y Evaluación informa que:

Se trata de una estimación realizada por los servicios técnicos del Departamento en base a muy diferentes fuentes, tanto públicas como privadas, entre las que figura la información que ofrece el Centro de Investigaciones Sociológicas, el Instituto Nacional de Estadística, así como información de carácter tributario y catastral. Es importante subrayar que esta situación puede tener diferencias a nivel territorial, es decir, se trata de un porcentaje que describe la situación para el conjunto de España.

En todo caso, se trata de un ámbito de análisis que se encuentra dentro de las líneas de trabajo del Observatorio de Vivienda y Suelo del Departamento, para el que el acceso a la vivienda a través del alquiler constituye uno de los ámbitos prioritarios, y para ello se está trabajando con datos de diferentes actores, entre los que figuran los depósitos autonómicos de fianza, la información de la base de datos catastral y los datos de fuentes tributarias, entre otros.

Por lo expuesto, se considera que concurre con la anterior, como causa de inadmisión, el supuesto de la letra c) del apartado 1 del artículo 18 de la mencionada Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

3. Ante la citada contestación, con fecha de entrada el 7 de enero de 2021 el solicitante presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG²](#), una Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno con, en resumen, el siguiente contenido:

(...) la información pública solicitada es relevante en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad pública del órgano. Ello se pone de manifiesto tanto en el

² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

párrafo citado del preámbulo del RDL 11/2020, como en las declaraciones del Ministro José Luis Ábalos, al conectar la distribución del mercado del alquiler entre grandes y pequeños propietarios (“Esta particularidad del mercado del alquiler en España”) y las medidas adoptadas. En este sentido, la coincidencia entre las cifras del RDL 11/2020 y las expresadas por el Ministro indican que provienen de informes del propio Ministerio. Asimismo, la definición de gran tenedor (gran propietario) como “la persona física o jurídica que sea titular de más de diez inmuebles urbanos, excluyendo garajes y trasteros, o una superficie construida de más de 1.500 m²”, presuponen que se han adoptado tras la lectura de informes detallados sobre la distribución de la tipología de personas arrendadoras.

(...)

Ello es un indicio claro de que los servicios técnicos de la Subdirección General de Suelo, Información y Evaluación han realizado uno o varios informes gracias a distintos datos que habrían consultado y/o solicitado a otras Administraciones Públicas y agentes privados. Del mismo modo, la aceptación de diferencias territoriales, permite inducir que cuentan con datos desagregados por regiones, sean comunidades autónomas o municipios.

Por ello, al sustentar la información solicitada el diseño de las políticas públicas adoptadas en materia de alquileres de vivienda durante la pandemia, ésta no puede tener el carácter de auxiliar o de apoyo, puesto que es “relevante en la tramitación del expediente” y la formación de la voluntad política.

(...)

Por ello, a pesar de que el informe o los informes emitidos desde el servicio técnico tengan una denominación como nota, borrador, resumen o estimación, lo esencial es que en el presente caso han sustentado y dado sentido a las políticas públicas implementadas en materia de alquileres de vivienda.

Tampoco puede acogerse el motivo de inadmisión en base a que los informes contienen opiniones o valoraciones personales del autor, por cuanto son estimaciones basadas en datos objetivos de distintas fuentes privadas y públicas. Asimismo, tampoco cabe considerarla como información preparatoria o preliminar, puesto que no parece responsable en el ejercicio de la función pública tomar decisiones de calado en bases a meras opiniones o trabajos preparatorios. Del mismo modo, tampoco cabe apreciar la causa de inadmisión al tratarse de informes no preceptivos, por cuanto se ha justificado que la información pública solicitada ha sido la que ha sustentado el diseño de las medidas.

Además, dicha información pública solicitada parece que podría ser la justificación de nuevas políticas públicas de vivienda de calado, como la posible exoneración de los pequeños propietarios de la regulación de los precios de los alquileres de vivienda.

(...) que la información pública solicitada sea el objeto de estudio del Observatorio de Vivienda y Suelo del Departamento no es en ningún caso óbice que justifique la inadmisión de la solicitud. Asimismo, aunque no se ha alegado de forma expresa, tampoco podría justificarse la inadmisión en base a la naturaleza cambiante del mercado del alquiler. Por ello, no se ha justificado la necesidad de realizar una labor de reelaboración de la información pública solicitada.

(...)

Ante la falta de una explicación razonada y detallada sobre la inadmisión de la solicitud por la necesidad de realizar una labor de reelaboración, y ante la existencia de indicios que sustentan la existencia de datos en posesión de la Administración, tanto generales relativos a la media nacional, como desagregados por territorios, no cabe apreciar dicha causa de inadmisión, máxime cuando tan sólo requeriría una tarea de ordenación.

(...)

A este respecto, la comprobación de los datos relativos a la distribución y proporción de las personas propietarias en función de su naturaleza como gran o pequeño tenedor o propietario es fundamental para comprobar bajo qué criterios ha actuado el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana en el diseño e implementación de la normativa de emergencia aprobada para paliar los efectos de la crisis socioeconómica generada por el coronavirus en las personas inquilinas y propietarias de viviendas en alquiler. Asimismo, dichos datos tienen un valor fundamental, en tanto que pueden ser la base sobre la cual se asienten otras medidas legislativas en materia de vivienda como la regulación de los precios de los alquileres.

En este sentido, la repercusión social y económica de dichas medidas en el mercado del alquiler y el derecho a la vivienda durante la pandemia invitan a adoptar un criterio interpretativo estricto, que no restrictivo, de las limitaciones del derecho de información pública, en línea de la interpretación del acceso a la información pública como un derecho fundamental.

4. Con fecha 11 de enero de 2021, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA, al objeto de

que se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas. Mediante escrito de 1 de febrero de 2021 el citado Ministerio realizó las siguientes alegaciones:

(...)

TERCERA. *En relación con la primera de las circunstancias, debe señalarse que en modo alguno puede señalarse que el objeto de la solicitud pueda entenderse la manifestación de un órgano o entidad como recoge la primera de las circunstancias indicadas, sino que la afirmación «En España, en el 85% de los arrendamientos de vivienda el propietario es una persona física, pequeño propietario» que sustenta la solicitud de información se recoge en la exposición de motivos del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19, a propuesta de la Vicepresidenta Tercera del Gobierno y Ministra de Asuntos Económicos y Transformación Digital, y de los Ministros de Justicia, de Hacienda, de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, de Educación y Formación Profesional, de Trabajo y Economía Social, de Industria, Comercio y Turismo, de Agricultura, Pesca y Alimentación, para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, de Cultura y Deporte, de Derechos Sociales y Agenda 2030, de Ciencia e Innovación, de Consumo, de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, y de Universidades. Es en este contexto de norma elaborada como resultado de un trabajo interministerial en el que se recoge la referida afirmación sobre la base de distintos de informes y documentos técnicos auxiliares o de apoyo que reflejan opiniones o valoraciones personales de sus autores.*

(...) no implica en modo alguno la existencia de ningún tipo de documento final, al no realizarse referencia alguna a un hipotético documento final, sino que, antes al contrario, no se cita informe o documento alguno, por tratarse de información auxiliar o de apoyo, sobre la base de distintas fuentes, tratándose en todo caso de materiales preliminares o borradores utilizados en el contexto del trabajo interministerial antedicho.

(...) no implica la disposición de un informe o documento que constituya un trámite del procedimiento de elaboración del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19, sino que se desarrolla en el marco de las comunicaciones internas que forman parte del proceso de trabajo interministerial y del material auxiliar y de apoyo para la elaboración de la referida norma.

(...) ninguna referencia a un hipotético informe o documento haya sido incorporada como motivación de la decisión final, sino que se recoge estrictamente una afirmación que

denota una estimación de la realidad del parque edificatorio residencial en España en alquiler basada en evidencias de distintas fuentes.

(...) debe destacarse la ausencia de fuentes oficiales en el mercado del alquiler de vivienda, como consecuencia de las propias características de esta actividad que se desarrolla en su práctica totalidad a través de un contrato privado entre las partes y, en consecuencia, no existen registros administrativos que, en el conjunto de España, puedan servir para sustentar la estimación de las características y situación del parque residencial en alquiler habitual, sino que siempre tales cifras están basadas en artículos, estudios o informes técnicos que reflejan opiniones o valoraciones personales de sus autores, sobre la base de las diferentes fuentes de información que, inferido de un modo indirecto, sirven para apoyar las descripciones de la realidad del alquiler de vivienda en España, y sin que puedan servir en modo alguno para sustentarlo declaraciones de responsables del Departamento, en la que no se ha realizado ningún tipo de referencia a informes o estudios concretos.

(...) una mera estimación realizada por los servicios técnicos del Departamento, en el contexto del trabajo interministerial propio de la elaboración del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19, en base a muy diferentes fuentes, tanto públicas como privadas, entre las que figura la información que ofrece el Centro de Investigaciones Sociológicas, el Instituto Nacional de Estadística, así como información de carácter tributario y catastral, y sin que se disponga de ninguno de los elementos que forman parte de la solicitud sin llevarse a cabo un trabajo de reelaboración.

SEGUNDA. *Esta necesidad de reelaboración que constituye la causa de inadmisión aludida también se fundamenta en que la afirmación recogida en la exposición de motivos del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19, se apoya en el desarrollo de un ámbito de análisis que se encuentra dentro de las líneas de trabajo del Observatorio de Vivienda y Suelo del Departamento, para el que el acceso a la vivienda a través del alquiler constituye uno de los ámbitos prioritarios, y para ello se está trabajando con datos de diferentes actores, entre los que figuran los depósitos autonómicos de fianza, la información de la base de datos catastral y los datos de fuentes tributarias, entre otros. Sin embargo, la citada afirmación no se apoya en una base de datos de información disponible por parte de este Departamento, por lo que, en su caso, requeriría una actuación de reelaboración y agregación de diferentes fuentes, más allá de la acción técnica de consideración conjunta y ponderada de distintas fuentes para la estimación de una cifra global a nivel nacional, como la que se recoge dicho Real Decreto-ley 11/2020 que, como se afirmaba, además puede tener diferencias a nivel territorial, es*

decir, se trata de un porcentaje que describe la situación para el conjunto de España, pero sin que esté basado en un análisis de abajo a arriba, apoyado en una base de datos, que por las antedichas características del alquiler no se dispone, sino en una aproximación global, basada en diferentes fuentes indirectas.

(...) requeriría de una reelaboración expresa dado que la cifra no se incluye en un determinado informe o estudio al que se haga algún tipo de referencia en la norma, sino que se apoya en estimaciones basadas en distintas fuentes, en el marco del trabajo interministerial inherente a su proceso de elaboración, sin disponerse de la información solicitada sin un trabajo de reelaboración.

QUINTA. *En segundo lugar, este Departamento carece de los medios técnicos necesarios para extraer y explotar la información que se solicita dado que no es posible hacer un ejercicio de reelaboración de unos datos que no se recogen en ninguna fuente de información sobre el alquiler de vivienda, por las aludidas características del alquiler de vivienda en España, que se desarrolla a través de un contrato privado entre particulares y sin que exista a nivel estatal ningún tipo de registro administrativo de los mismos, por lo tanto, resultaría imposible proporcionar la información y el destalle que se solicita.*

(...) requeriría un trabajo de reelaboración previa ya que lo solicitado no se recoge entre los datos y contenidos del sistema estatal de índices de referencia del precio del alquiler de vivienda ni de ninguna otra fuente de datos de información de la que disponga este Departamento.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG³](#), en conexión 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 Gobierno⁴](#), el Presidente de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter potestativo y previo a su eventual impugnación en vía contencioso-administrativa, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

2. La LTAIBG, en su [artículo 12](#)⁵, reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal según dispone su artículo 13 "*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*".

De este modo, la Ley delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y que se extiende a todo tipo de "formato o soporte", a la vez que acota su alcance exigiendo la concurrencia de dos requisitos vinculados con la naturaleza "pública" de las informaciones: (a) que se encuentren "en poder" de alguno de los sujetos obligados por la ley, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas "en el ejercicio de sus funciones".

3. Respecto al fondo del asunto, cabe señalar con carácter previo, que la solicitud de información, según el interesado, tiene como finalidad el *conocimiento de la situación actual del mercado de arrendamiento de vivienda en España*, y se basa en que en el preámbulo del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19 (RDL 11/2020) se indica que: "*En España, en el 85% de los arrendamientos de vivienda el propietario es una persona física, pequeño propietario. Esta particularidad del mercado del alquiler en España hace especialmente necesario que las medidas adoptadas faciliten los acuerdos entre las partes para permitir el pago de las rentas*".

Dicho esto, hay indicar que el objeto de la solicitud de información se resume en una serie de cuestiones relativas al porcentaje y número total de arrendatarios –personas físicas y jurídicas-, así como, al porcentaje y número total de pequeños y grandes tenedores de más de 10 viviendas, todo ello detallado a nivel estatal, de Comunidades Autónomas y de una serie de grandes ciudades de España.

Asimismo, hay que señalar que el Ministerio ha inadmitido la citada solicitud de información al considerar de aplicación dos de las causas de inadmisión previstas en el artículo 18.1 de la LTAIBG. En concreto, las establecidas en la letra *b) Referidas a información que tengan carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas*; y en la letra

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

c) *Relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.*

Argumenta el Ministerio en relación con la necesidad de llevar a cabo una acción previa de reelaboración para facilitar la información solicitada y con el nivel de detalle requerido, que la mencionada *estimación* fue realizada *por los servicios técnicos del Departamento en base a muy diferentes fuentes, tanto públicas como privadas, entre las que figura la información que ofrece el Centro de Investigaciones Sociológicas, el Instituto Nacional de Estadística, así como información de carácter tributario y catastral, incluso los depósitos autonómicos de fianza.*

4. En relación con esta causa de inadmisión, hay que señalar que este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno aprobó en virtud de las potestades del artículo [38.2 a\) de la LTAIBG](#)⁶, el Criterio Interpretativo [CI/007/2015](#)⁷, de 12 de noviembre en el que se concluye lo siguiente:

“(…) será requisito que la resolución por la que se inadmita la solicitud especifique las causas que la motivan y la justificación, legal o material aplicables al caso concreto.

En cuanto al concepto de reelaboración, debe entenderse desde el punto de vista literal que reelaborar es, según define la Real Academia de la Lengua: “volver a elaborar algo”. Es esta circunstancia la que es exigible para entender que estamos ante un supuesto de reelaboración.

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”.

Dicho lo anterior, el concepto de reelaboración como causa de inadmisión ha sido interpretado por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en diversas resoluciones de tal manera que 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.

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38>

⁷ <https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/criterios.html>

Una vez fijado el concepto de reelaboración, conviene diferenciarlo de otros supuestos regulados Ley 19/2013, que no suponen causa de inadmisión.

El primero sería la solicitud de “información voluminosa”, que aparece recogida en el artículo 20.1. En este caso, se trata de información cuyo “volumen o complejidad” hace necesario un proceso específico de trabajo o de manipulación para suministrarla al solicitante. En este caso no se estaría ante un supuesto de reelaboración, por lo que tampoco sería un caso de inadmisión de la solicitud sino de ampliación del plazo para resolver.

En este sentido se pronuncia el artículo 20.1, párrafo 2 que dice textualmente “Este plazo (1 mes) podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante”.

No obstante, sí puede tenerse en cuenta el elevado volumen de la información objeto de solicitud cuando ello suponga que, atendiendo también al alcance y objeto concreto de lo solicitado así como los medios disponibles, se incurra en algunas de las circunstancias o supuestos que, a juicio de este Consejo de Transparencia, impliquen que estemos ante un supuesto de reelaboración.

5. Asimismo, debe apuntarse también la interpretación que de este concepto han realizado los Tribunales de Justicia:

- [La Sentencia 60/2016, de 25 de abril, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 9 de Madrid⁸](#), razona que “En efecto, “reelaborar “significa volver a elaborar algo y en el presente caso, para poder suministrar la información solicitada hay que elaborar una “contabilidad” que no existe para cada uno de los canales, porque los costes de los mismos no aparecen desglosados en la contabilidad que presenta la actora y que es pública (aportándose con la demanda las páginas webs que facilitan dicha información). La información requerida precisaría realizar nuevas operaciones de análisis, agregación e interpretación, por lo que la interpretación que hace el Consejo, resulta excesivamente restrictiva y contraria al espíritu de la norma. (...) **El artículo 13 de la citada Ley, que reconoce el derecho de los ciudadanos al acceso a la información, pero a la información que existe y que está ya disponible, lo que es distinto, de reconocer el derecho a que la Administración produzca, aunque sea con medios propios, información que antes no tenía”** .

⁸ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2015/1_RTVE_1.html

- La Sentencia dictada en el recurso Apelación 63/2016 por la Sección séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional⁹ señala que *“El derecho a la información no puede ser confundido con el derecho a la confección de un informe por un órgano público a instancias 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”* (...).
- La Sentencia 42/2019, de 13 de marzo, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 9 de Madrid concluye que *“(...) el artículo 13 de la citada ley, que reconoce el derecho de los ciudadanos al acceso a la información, pero a la información que existe y que está disponible, lo que es distinto, de reconocer el derecho a que la Administración produzca, aunque sea con medios propios, información que antes no tenía. En el presente caso se está pidiendo una información que a día de hoy no se tiene y cuya obtención no es sencilla pues implica ir analizando todos y cada uno de los documentos generados en el espacio de 22 años.”*
- La Sentencia 54/2019, de 8 de mayo, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 4 de Madrid, PO 37/2018-D, que se pronuncia en los siguientes términos: *“(...) No se comparte que para la divulgación de la información interesada sea necesaria una acción previa de reelaboración. Entendido ello de acuerdo con los criterios del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y con diversos pronunciamientos judiciales, no se debe apreciar cuando se trata del acceso a información que conste en archivos y documentos existentes con anterioridad a la solicitud. Si la Administración requerida dispone de la información, tal como se solicita, y se requiere a lo sumo de su ordenación, no se trataría de un supuesto de reelaboración. Por el contrario, sí se trataría de un supuesto de reelaboración si lo que se pretende es que a partir de los datos de que disponga la Administración la misma elabore un informe. (...) el hecho de que los datos relativos al pago a los colaboradores contratados por la Corporación demandante no se encuentren ordenados o tengan que ser recabados a distintas unidades no implica que deban ser reelaborados. Se trata de recabarlos y de transmitirlos tal como constan.”*
- En idéntico términos se pronuncia la reciente Sentencia 47/2020, de 13 de mayo, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 4 de Madrid, PO 107/2019, que,

⁹ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2015/1_RTVE_1.html

además de lo anterior, también concluye, que *“(...) Existiría una acción de reelaboración, de acuerdo con la sentencia de 25 de abril de 2016, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 9 de Madrid en el Procedimiento Ordinario 33/2015, si se pide una información de que no se dispone, no existiendo obligación de producirla.(...)”*

6. Teniendo en cuenta lo anterior, a nuestro juicio, en el presente caso, aunque las causas de inadmisión deben ser aplicadas de manera restrictiva, coherente y proporcionada, puesto que la regla general es la de facilitar el acceso a la información pública y deben ser justificadas de manera clara, atendiendo a las circunstancias que se dan en el presente supuesto entendemos que nos encontramos ante un supuesto de reelaboración de la información y, por lo tanto, encuadrable en la citada causa de inadmisión.

Y ello, por cuanto se debe partir, en primer lugar, de que la información solicitada, como se recoge en los antecedentes y explica el propio reclamante, parte de la estimación relativa a que *En España, en el 85% de los arrendamientos de vivienda el propietario es una persona física, pequeño propietario*, que se recoge en el preámbulo del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19.

Tal y como explica el Ministerio, y el interesado reconoce, este porcentaje es una estimación, que hay que valorar en el contexto del trabajo interministerial propio de la elaboración del mencionado Real Decreto-ley 11/2020 y que se ha basado en muy diferentes fuentes, tanto públicas como privadas, entre las que figura la información que ofrece el Centro de Investigaciones Sociológicas, el Instituto Nacional de Estadística, así como información de carácter tributario y catastral, entre otras. Por lo que, podemos concluir, conforme alega el Ministerio, que no se deduce de una base de datos de información disponible para el Ministerio.

Entendemos, por tanto, que, como señala el Ministerio, *se trata de un porcentaje que describe la situación para el conjunto de España, pero sin que esté basado en un análisis de abajo a arriba, apoyado en una base de datos, que por las antedichas características del alquiler no se dispone, sino en una aproximación global, basada en diferentes fuentes indirectas.*

Teniendo en cuenta lo anterior, cabe concluir que la Administración, aunque pueda contar con ciertos informes, documentos técnicos, análisis o datos al respecto del alquiler de la

vivienda y que le han servido para realizar la citada estimación, no dispone ni de toda la información solicitada por el interesado, ni con ese nivel de detalle. En este sentido, hay que recordar que el artículo 13 de la citada Ley, que reconoce el derecho de los ciudadanos al acceso a la información, pero a la información que existe y que está ya disponible, lo que es distinto, de reconocer el derecho a que la Administración produzca, aunque sea con medios propios, información que antes no tenía.

En este sentido, y de acuerdo con lo señalado en el Criterio de este Consejo y como han puesto de manifiesto nuestros Tribunales, la información solicitada tendría que elaborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información. En palabras de la Administración, *requeriría de una reelaboración expresa dado que la cifra no se incluye en un determinado informe o estudio al que se haga algún tipo de referencia en la norma, sino que se apoya en estimaciones basadas en distintas fuentes, en el marco del trabajo interministerial inherente a su proceso de elaboración, sin disponerse de la información solicitada sin un trabajo de reelaboración.*

Afirma la Administración, y este Consejo de Transparencia no tiene motivos para ponerlo en duda, que no cuenta con *fuentes oficiales en el mercado del alquiler de vivienda, como consecuencia de las propias características de esta actividad que se desarrolla en su práctica totalidad a través de un contrato privado entre las partes y, en consecuencia, no existen registros administrativos que, en el conjunto de España, puedan servir para sustentar la estimación de las características y situación del parque residencial en alquiler habitual.*

Es decir, en el presente caso se está pidiendo una información que a día de hoy no se tiene conforme se solicita, ni con el nivel de detalle que se solicita, y cuya obtención no es sencilla, requeriría un trabajo de reelaboración previa *ya que lo solicitado no se recoge entre los datos y contenidos del sistema estatal de índices de referencia del precio del alquiler de vivienda ni de ninguna otra fuente de datos de información de la que disponga*, a pesar de que se cuente, como se ha indicado anteriormente, con informes, documentos técnicos, análisis o datos que han permitido calcular la mencionada estimación.

Por todo ello, entendemos estaríamos ante un supuesto de reelaboración, por lo que, no se considera necesario entrar a valorar la segunda causa de inadmisión invocada por la Administración.

En consecuencia, por todos los argumentos expuestos, debemos concluir con la desestimación de la presente reclamación.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED], frente a la Resolución de 9 de diciembre de 2020 de la DIRECCIÓN GENERAL DEL SUELO DEL MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA.

De acuerdo con el artículo 23, número 1, de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno](#)¹⁰, la Reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de la [Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas](#)¹¹.

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) de la [Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa](#)¹².

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

¹⁰ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a23>

¹¹ <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20180904&tn=1#a112>

¹² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20181206&tn=1#a9>