



Reclamación 2/2017

Resolución 24/2017, de 6 de noviembre de 2017, del Consejo de Transparencia de Aragón, por la que se resuelve la reclamación presentada al amparo del artículo 36 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, frente a la falta de resolución por la Sociedad Municipal Zaragoza Vivienda del acceso a la información pública solicitada.

VISTA la Reclamación en materia de acceso a la información pública presentada por _____, el Pleno del Consejo de Transparencia de Aragón ha adoptado la siguiente Resolución,

I. ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 16 de noviembre de 2016, _____, mediante correo electrónico dirigido a la trabajadora social de la Sociedad Municipal Zaragoza Vivienda (en adelante Zaragoza Vivienda), solicitó la siguiente información, en relación con la normativa de ayudas al alquiler 2016:

- 1) Aclaración de los gastos que se incluían en el concepto de pago de la renta y cantidades asimiladas.
- 2) Remisión, si existe, de la instrucción técnica que recoja las circunstancias excepcionales para aplicar un coeficiente de ponderación sobre los ingresos de la unidad de convivencia, a



los efectos de aplicar las bases reguladoras de la convocatoria de ayudas directas al alquiler 2016.

- 3) Criterios que va a seguir Zaragoza Vivienda para renovar su contrato de alquiler.

SEGUNDO.- El 23 de noviembre de 2016, la Jefa de Sección de Gestión Social y Alquileres de Zaragoza Vivienda remite correo electrónico al solicitante proporcionándole la información solicitada, excepto la relativa a la instrucción técnica. Al respecto se indica:

«La instrucción técnica existe pero tiene carácter interno, le podemos decir que las circunstancias excepcionales se recogen en función de las situaciones que se dan y después de valorarlas, por ejemplo, una circunstancia excepcional que tenemos en cuenta es en el caso que algún miembro de la unidad de convivencia esté viviendo fuera de la ciudad de forma temporal por motivos de trabajo se tendrá en cuenta el 50% de sus ingresos económicos».

TERCERO.- El 24 de noviembre de 2016, el solicitante reitera su petición relativa a la instrucción técnica, invocando la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, Ley 19/2013) y la Ley 8/2015, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón (en adelante Ley 8/2015). Asimismo, señala que *«la instrucción técnica aunque tenga carácter interno debe ser publicada y/o facilitada al ciudadano que lo solicite ya que tiene efectos jurídicos (la concesión o no de una ayuda directa)».*



CUARTO.- El 25 de noviembre de 2016, la Jefa de Sección de Gestión Social y Alquileres de Zaragoza Vivienda responde al correo del solicitante indicándole que hará llegar su propuesta a quien corresponda.

QUINTO.- Ante la falta de respuesta de Zaragoza Vivienda a su petición, el 23 de enero de 2017, el solicitante, presenta reclamación ante el Consejo de Transparencia de Aragón (en adelante CTAR).

SEXTO.- El 25 de enero de 2017, el CTAR solicita a la Sociedad Municipal Zaragoza Vivienda, que informe sobre los fundamentos de la decisión adoptada y realice las alegaciones que considere oportunas, en el plazo de diez días hábiles contados a partir del día siguiente al de la recepción de la comunicación.

SÉPTIMO.- El 9 de febrero de 2017, se recibe en el CTAR informe del Director Gerente de la Sociedad Municipal Zaragoza Vivienda, en el que señala, en síntesis:

- a) Que el Gobierno de Zaragoza, en sesión celebrada el 16 de junio de 2016, aprobó la convocatoria para la concesión de ayudas directas al alquiler para el ejercicio 2016 destinadas a arrendatarios de viviendas sociales municipales y encargó a la Sociedad Municipal Zaragoza Vivienda, S.L.U. su gestión.
- b) Que en la cláusula novena de las Bases se prevé que en casos excepcionales en los que se den circunstancias socioeconómicas en las que existan unos gastos extraordinarios no previstos, podrá aplicarse un coeficiente de ponderación sobre los ingresos de la unidad de convivencia. La aplicación de las



circunstancias de excepcionalidad será recogida en una instrucción técnica que fijará los criterios e importes.

c) Que hasta el mes de noviembre, todos los expedientes estudiados se han acogido a los supuestos establecidos en las bases de la convocatoria y únicamente se han planteado dos únicos casos excepcionales a los que aplicar estos criterios:

- que algún miembro de la unidad de convivencia esté viviendo fuera de la ciudad por motivos de trabajo, en cuyo caso se tendrán en cuenta el 50% de sus ingresos;
- que la prestación por dependencia no se contemple como ingreso económico de la unidad de convivencia si se destina a cubrir necesidades del dependiente con un/a cuidador/a ajeno a la familia.

d) En ambos casos se ha elevado el informe-propuesta suscrito por los Servicios Técnicos de Gestión Social de Zaragoza Vivienda de concesión de la ayuda al Director Gerente, órgano competente para la resolución de las ayudas.

e) Estos supuestos de excepcionalidad se encuentran recogidos en la Instrucción Técnica de Ayudas al Alquiler, que tiene carácter interno, si bien no se ha procedido a la redacción y publicación de la Instrucción Técnica a la que hacen referencia las bases. No obstante, y en beneficio de los interesados, al tratarse de casos en los que habían de aplicarse los criterios con carácter de urgencia por ser unidades de convivencia vulnerables, se ha procedido a la concesión de la ayuda por el órgano competente, previo informe técnico favorable del trabajador social.



- f) Informar que a fecha de hoy están pendientes de aprobación por el Órgano de Gobierno Municipal las bases reguladoras de ayudas directas al alquiler para 2017, en las que se contemplan íntegramente los supuestos excepcionales a los se ha hecho mención, que será publicados junto con la convocatoria.

II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El artículo 24.6 de la de la Ley 19/2013, atribuye la competencia para conocer de las reclamaciones que regula al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante CTBG), *«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 esta Ley»*. Esta disposición adicional establece: *«1. La resolución de la reclamación prevista 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 (...)»*.

Zaragoza Vivienda es una sociedad mercantil, cuyo capital social pertenece íntegramente al Ayuntamiento de Zaragoza, por lo que se encuentra dentro del ámbito de los sujetos obligados de la Ley 8/2015, de conformidad con lo dispuesto en su artículo 4.1.h).



De acuerdo con lo anterior, el artículo 36 de la Ley 8/2015 atribuye al CTAR la función de resolver las reclamaciones que se interpongan contra las resoluciones en materia de acceso a la información pública, con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso administrativa, estando sometidas a su competencia las actuaciones en la materia de la sociedad mercantil municipal Zaragoza Vivienda.

SEGUNDO.- La Ley 8/2015 reconoce, en su artículo 25, el derecho de todas las personas a acceder, mediante solicitud previa, a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105 b) de la Constitución Española, en la normativa básica en materia de transparencia y en esa Ley. Por su parte, el artículo 13 de la Ley 19/2013 —y el artículo 3 h) de la Ley 8/2015 en idénticos términos— define la información pública 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 la norma y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.

La información que es objeto de solicitud, es una instrucción técnica a la que remiten las bases reguladoras de ayudas directas al alquiler para el ejercicio 2016 aprobadas por el Ayuntamiento de Zaragoza, por lo que constituye información pública en los términos expuestos y, por tanto, puede ser objeto de solicitud de acceso a la información en ejercicio del derecho reconocido por las Leyes de transparencia, siempre y cuando no sean de aplicación los límites o las causas de inadmisión previstas en éstas.



TERCERO.- Antes de analizar el fondo de la reclamación presentada, deben hacerse algunas consideraciones de carácter procedimental.

De la documentación obrante en el expediente, se desprende que el solicitante realizó una primera petición de información el 16 de noviembre de 2016, que fue atendida, salvo en lo que concierne a la información que después ha motivado la reclamación ante este Consejo. Si bien es cierto que se han atendido los correos electrónicos del reclamante, en el último de ellos, de 24 de noviembre de 2016, se invocaba tanto la Ley 19/2013 como la Ley 8/2015, sin que éste se le diera el tratamiento de solicitud de información pública.

Por este motivo, tal como ya advirtió este Consejo en la Resolución 21/2017, de 18 de septiembre, también relativa a una actuación de Zaragoza Vivienda, cuyo contenido se da aquí por reproducido, se han incumplido las previsiones contenidas en los artículos 29 y 31 de la Ley 8/2015, que contienen las reglas generales del procedimiento de ejercicio del derecho de acceso a la información pública en Aragón.

Estas normas procedimentales han sido reiteradas por este Consejo, en diversas Resoluciones, concretamente: Resolución 1/2016, de 12 de septiembre de 2016; Resolución 2/2017, de 27 de febrero; Resolución 4/2017, de 27 de febrero; Resolución 7/2017, de 27 de marzo; Resolución 9/2017, de 2 de mayo; Resolución 12/2017, de 2 de mayo y Resolución 18/2017, de 27 de julio. El cumplimiento de las normas procedimentales relativas al derecho de acceso permite a los ciudadanos conocer tanto la recepción de su solicitud, los plazos para su resolución o la necesidad de aclarar su petición. En definitiva, garantizan el ejercicio de su derecho.



Asimismo, de la documentación obrante en el expediente se infiere que la petición de información no llegó a ser atendida, más allá de comunicar al solicitante que se tomaba nota de su propuesta y se haría llegar a quien correspondiera.

Se recuerda, en este punto, que todos los órganos y entidades incluidos en el artículo 4 de la Ley 8/2015 están obligados a resolver expresamente las solicitudes de acceso a la información pública que les sean planteadas, y que el incumplimiento reiterado de las obligaciones contenidas en el Título I de la norma puede ser constitutivo de infracción, según dispone el artículo 41.3 de la Ley 8/2015.

CUARTO.- Realizadas las consideraciones procedimentales, procede analizar las alegaciones presentadas por Zaragoza Vivienda en su informe.

La única respuesta que se dio al solicitante ante su petición de información relativa a una Instrucción técnica, es que ésta existía pero tenía un carácter interno, de lo que se deducía la imposibilidad de proporcionarla, aunque sí se hacía referencia, a modo de ejemplo, a una de las circunstancias excepcionales que se tenían en cuenta.

Ante la reiteración de la solicitud, invocando las normas en materia de transparencia, no se dio respuesta y tampoco se motivó la imposibilidad de proporcionar la instrucción técnica.

Se acude a la consideración del carácter interno de la Instrucción como única causa que impide proporcionar el documento, causa que se enmarcaría entre las de inadmisión previstas tanto en el artículo



18 de la Ley 19/2013, como en el artículo 30 de la Ley 8/2015, en términos casi idénticos.

En este punto, conviene recordar que las normas de transparencia configuran un derecho de acceso general, cuya limitación no puede invocarse de modo genérico y sin motivación, sino que debe ponderarse si el acceso a una determinada información constituye un perjuicio para un derecho o interés legítimo. Tal valoración no fue realizada por Zaragoza Vivienda, puesto que se apeló únicamente al carácter interno de la Instrucción en el primero de los correos y en el segundo, únicamente, se dio recepción a la solicitud.

En lo que respecta al ejercicio del derecho de acceso y las Instrucciones, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de España (en adelante CTBG) en su Criterio (CI 006/2015), de 12 de noviembre, ha analizado qué criterios deben ponderarse a la hora de aplicar la causa de inadmisión contenida en el artículo 18.b) de la Ley 19/2013 referida a la *«información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas»*. De este modo, señala el CTBG:

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



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

En segundo lugar y teniendo en cuenta que la redacción del artículo 18.1b), cabe concluir que es la condición de información auxiliar o de apoyo la que permitirá de forma motivada y concreta invocar una aplicación de la causa de exclusión, siendo la enumeración referida a "notas, borradores, opiniones, resumen o informe interno", lo que conlleva la posibilidad de aplicar la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.b) de la Ley 19/2013.

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

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



Por último, debe tenerse en cuenta que la motivación que exige la Ley 19/2013, para que operen las causas de inadmisión tiene la finalidad de evitar que se deniegue información que tenga relevancia en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad pública del órgano, es decir, que sea relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas, y su aplicación. Éstas en ningún caso tendrán la condición de informaciones de carácter auxiliar o de apoyo».

En aplicación de este criterio, el CTBG en su Resolución (R/0435/2016) de 9 de enero de 2017, en relación la solicitud de las instrucciones de reconocimiento del derecho a las prestaciones por desempleo y las relativas a varios programas de empleo, concluía:

«El contenido de las instrucciones de cualquiera de estos tres programas citados no puede considerarse, a juicio de este Consejo de Transparencia, como información auxiliar o de apoyo, al tratarse de textos definitivos que establecen el procedimiento para poder alcanzar o no el disfrute de un derecho de base social que afecta a millones de personas».

La información solicitada en el supuesto que ahora se analiza se refiere a una instrucción técnica a la que remitían las bases de una convocatoria de subvenciones, por lo que se trata de una información cuya valoración era relevante para la toma de una decisión pública. La instrucción técnica iba referida precisamente a determinar aquellos supuestos excepcionales en los que podría aplicarse un coeficiente de ponderación de los ingresos a tener en cuenta para la concesión de la subvención. Teniendo en cuenta que no superar un determinado volumen de ingresos era condición para ser beneficiario de este tipo



de subvenciones, no hay duda de que dicha instrucción constituye una información que en ningún caso puede ser considerada como auxiliar, de apoyo, o de mero carácter interno.

Asimismo, conviene destacar que el cuestionamiento del acceso a las instrucciones y circulares ha sido ampliamente superado. De este modo, el artículo 15 de la Ley 8/2015, contempla entre las obligaciones de transparencia exigidas a las Administraciones Públicas aragonesas, la de publicar *«Las directrices, instrucciones, acuerdos, circulares o respuestas a consultas planteadas por los particulares u otros órganos, en la medida en que supongan una interpretación del derecho o tengan efectos jurídicos, en especial en lo relativo al derecho foral de Aragón»*.

No debe obviarse tampoco, que la titularidad de la competencia para la aprobación de las bases y la convocatoria de las ayudas al alquiler corresponde al Ayuntamiento de Zaragoza, sin perjuicio de que su gestión se realice por la Sociedad Municipal Zaragoza Vivienda como entidad instrumental del Ayuntamiento. Por tanto, al igual que en su sede electrónica pueden encontrarse otras Instrucciones, como las relativas a las Ayudas de Urgencia, de igual modo debía publicarse la Instrucción a la que se refiere el reclamante.

QUINTO.- Por último, hay que referirse a la justificación que Zaragoza Vivienda recoge en su informe, relativa a que la Instrucción técnica a la que se referían las bases de las ayudas directas al alquiler no había sido redactada, ni publicada. Tal como consta en el informe *«Estos supuestos de excepcionalidad se encuentran recogidos en la Instrucción Técnica de Ayudas al Alquiler, que tiene carácter interno, si bien no se ha procedido a la redacción y*



publicación de la Instrucción Técnica a la que hacen referencia las bases».

Pues bien, de la afirmación reproducida se concluye que sí existía acuerdo sobre los criterios a tener en cuenta para determinar un supuesto de excepcionalidad, aunque no habían sido recogidos formalmente en una instrucción. La inexistencia de la Instrucción, como documento formalmente elaborado, según afirma Zaragoza Vivienda, no impide su existencia. Es más, en el informe también se expone qué supuestos fueron considerados excepcionales, los cuales permitieron que las cuantías de ingresos consideradas en cada uno de ellos permitieran al solicitante ser beneficiario de la subvención. En definitiva, tales criterios han tenido una relevancia jurídica evidente, han sido necesarios y decisivos en la toma de decisión.

Aclarada la inexistencia de una instrucción formalmente elaborada, queda cuestionarse si los criterios empleados para determinar los supuestos de excepcionalidad pueden considerarse información pública en los términos del artículo 13 de la Ley 19/2013:

«Se entiende por información pública 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».

En este sentido, teniendo en cuenta que del informe de Zaragoza Vivienda se desprende que existía acuerdo acerca de los supuestos excepcionales a considerar y que efectivamente se aplicaron, parece lógico que dichos criterios se encuentren documentados de algún



modo y que por tanto constituyan información pública, la cual como se ha expuesto, era de relevancia jurídica para terceros. Por todo ello, debe concluirse, que además de dar el tratamiento de solicitud de información pública al reclamante, también se debió proporcionar la información solicitada.

En su virtud, previa deliberación, por unanimidad, y al amparo de lo establecido en el artículo 37.3 a) de la Ley 8/2015, el Consejo de Transparencia de Aragón:

III. RESUELVE

PRIMERO.- Estimar la reclamación presentada por _____, frente a la falta de resolución por la Sociedad Municipal Zaragoza Vivienda del acceso a la información pública solicitada, reconociendo el derecho de acceso.

SEGUNDO.- Instar a la Sociedad Municipal Zaragoza Vivienda a que, en el plazo de diez días hábiles, proporcione al reclamante la información solicitada, en los términos señalados en los Fundamentos de Derecho Cuarto y Quinto de esta Resolución, y a enviar copia a este Consejo de Transparencia de Aragón de la documentación remitida.

TERCERO.- Notificar esta Resolución a todos los interesados en este procedimiento, y acordar su publicación en la sede electrónica del Consejo de Transparencia de Aragón y de Zaragoza Vivienda, previa



disociación de los datos de carácter personal, y comunicarla al Justicia de Aragón.

Esta Resolución es definitiva en la vía administrativa, será directamente ejecutiva, y contra la misma solo cabe la interposición de recurso contencioso-administrativo en el plazo de dos meses, a contar desde la notificación de ésta, ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma de Aragón (artículos 10.1 m) y 46 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa).

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO

Consta la firma

Jesús Colás Tenas

LA SECRETARIA

Consta la firma

Ana Isabel Beltrán Gómez