



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 15/01/2024
HASH: 03d08896ade616b2b4042a2545895983

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 001-079861

N/REF: 2203-2023

Fecha: La de firma.

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Organismo: MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y FORMACIÓN PROFESIONAL (actual MINISTERIO DE EDUCACIÓN, FORMACIÓN PROFESIONAL Y DEPORTES).

Información solicitada: Informes incorporados a expediente administrativo.

Sentido de la resolución: Estimatoria.

R CTBG
Número: 2024-0045 Fecha: 15/01/2024

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 22 de mayo de 2023 el reclamante solicitó al MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y FORMACIÓN PROFESIONAL 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), la siguiente información:

«El 27 de junio de 2022, la Dirección General de Evaluación y Cooperación Territorial acuerda no reconocer la solicitud de reconocimiento presentada por el Consejo General de Colegios Oficiales de Licenciados en Educación Física y Ciencias del Deporte para el curso MODELOS PEDAGOGICOS EN EDUCACIÓN FISICA.

Esta resolución se emite tras revisar el expediente (267/2022SR), reafirmando la resolución de un recurso anterior: a) las actividades propuestas no tienen interés para

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

la formación permanente del profesorado, y b) ya existe una oferta formativa relacionada con la temática presentada.

Puesto en contacto por correo electrónico el 3 de enero de 2023 con el Servicio de Registro de Formación Permanente del Profesorado del INTEF, me facilitan las actividades reconocidas a efectos de formación permanente del profesorado. Tras comprobar que NINGUNA está a priori relacionada con la oferta formativa relacionada con la temática del curso LA ENSEÑANZA DE LA EDUCACIÓN FÍSICA BASADA EN MODELOS PEDAGÓGICOS, principalmente porque no se oferta ninguna de la materia de Educación Física, solicito por el mismo medio aclaración del concepto de TEMÁTICA RELACIONADA con una oferta formativa. NO recibo respuesta a ese correo, ni a los enviados el 10, 19 y 25 de enero, 13 de febrero y 23 de abril.

En el mismo correo de 3 de enero de 2023, solicito aclaración sobre los indicadores utilizados para establecer el INTERÉS de una propuesta para la formación permanente por parte del INTEF. La respuesta que recibo es que estos indicadores se elaboran “cuando tenemos la ficha de la actividad”. Dado que parece ser que no existen criterios previos y comunes a todas las propuestas formativas, solicito los utilizados en el curso LA ENSEÑANZA DE LA EDUCACIÓN FÍSICA BASADA EN MODELOS PEDAGÓGICOS. NO recibo respuesta a ese correo, ni a los enviados el 10, 19 y 25 de enero, 13 de febrero y 23 de abril.

Al objeto de clarificar los aspectos indicados en los dos últimos párrafos de cara a tomar decisiones informadas en el diseño de nuevos cursos de formación permanente del profesorado, y al amparo de mi derecho a recibir información sobre los contenidos y documentos elaborados por organismos públicos en el ejercicio de sus funciones dentro de los límites establecidos en el artículo 14 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno,

SOLICITO:

Copia de informe elaborado por el INTEF e incorporado el expediente nº 267/2022 SR según consta en la resolución de 27 de junio de 2022 al recurso presentado por el CONSEJO GENERAL DE COLEGIOS OFICIALES DE LICENCIADOS EN EDUCACIÓN FÍSICA, tal y como se indica en el ANTECEDENTE DE HECHO CUARTO: “Han sido incorporados al expediente los antecedentes existentes en el Instituto Nacional de Tecnologías Educativas y de Formación del Profesorado, así como el INFORME elaborado por este instituto, favorable a la desestimación del recurso”.»

2. No consta respuesta de la Administración

3. Mediante escrito registrado el 23 de junio de 2023, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24²](#) de la LTAIBG, indicando que no ha recibido respuesta a su solicitud, poniendo de manifiesto el contenido de las actuaciones llevadas a cabo con carácter previo a la misma y solicitando lo siguiente:

«Copia del informe elaborado por el INTEF e incorporado el expediente nº 267/2022 SR, según consta en la resolución de 27 de junio de 2022 al recurso presentado por el CONSEJO GENERAL DE COLEGIOS OFICIALES DE LICENCIADOS EN EDUCACIÓN FÍSICA, tal y como se indica en el ANTECEDENTE DE HECHO CUARTO: “Han sido incorporados al expediente los antecedentes existentes en el Instituto Nacional de Tecnologías Educativas y de Formación del Profesorado, así como el INFORME elaborado por este instituto, favorable a la desestimación del recurso”, con prioridad de la información que responda a las preguntas ya dirigidas al SERVICIO DE REGISTRO DE FORMACIÓN PERMANENTE DEL PROFESORADO DEL INTEF por correo electrónico:

a) ¿Qué indicadores o criterios objetivos se han utilizado para evaluar el INTERÉS la actividad formativa LA ENSEÑANZA DE LA EDUCACIÓN FÍSICA BASADA EN MODELOS PEDAGÓGICOS a partir de la ficha de diseño?

b) ¿Qué otras actividades formativas reconocidas en 2022 se consideran de TEMÁTICA RELACIONADA con la actividad formativa LA ENSEÑANZA DE LA EDUCACIÓN FÍSICA BASADA EN MODELOS PEDAGÓGICOS? Y en su caso, ¿qué número de actividades se considera que garantizan la EXISTENCIA DE UNA OFERTA suficiente para atender las necesidades de formación del profesorado, así como la normativa o instrucciones en el que aparece recogida esta información?»

4. Con fecha 23 de junio de 2023, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno trasladó la reclamación al MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y FORMACIÓN PROFESIONAL solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considere pertinentes. El 7 de julio se recibió respuesta en la que el Ministerio informa que la solicitud tuvo entrada en el registro de la Secretaría de Estado de Educación con fecha 5 de junio de 2023, habiéndose acordado la ampliación de plazo para resolver con fecha 28 de junio, de forma que este terminaría el 5 de agosto, estando por tanto todavía abierto en el momento de recibir el requerimiento de este Consejo.

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

5. El 4 de julio de 2023, el reclamante se dirige por correo a este Consejo informando de que, con fecha 28 de junio, ha recibido notificación de ampliación del plazo para resolver del Ministerio.

Con fecha 17 de julio, reiterando su reclamación, aporta resolución de 11 de julio de 2023 e cuyo contenido es el siguiente:

«El 5 de junio de 2023, la solicitud se recibió en esta Secretaría de Estado de Educación, fecha a partir de la cual empieza a contar el plazo de un mes previsto en el artículo 20 de la Ley precitada, para su resolución.

3º. Sin embargo, según el mismo artículo 20, se amplía el plazo en un mes adicional, de lo que se informa al solicitante con fecha 28 de junio de 2023.

4º. En relación con la solicitud de referencia, esta Secretaría de Estado de Educación informa de lo siguiente:

- De acuerdo con la letra b) del apartado 1 del artículo 18 de la LTAIBG, se inadmitirán a trámite las solicitudes de acceso a la información pública que se refieran a 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.*

5º. Analizada la solicitud de referencia, esta Secretaría de Estado de Educación considera que se está requiriendo documentación de carácter auxiliar o de apoyo, acorde con lo expresado en la letra b) del apartado 1 del artículo 18 precitado.

6º. Por todo lo expuesto, se inadmite a trámite la solicitud de acceso a la información pública de referencia».

Así mismo, el reclamante acompaña un escrito aclaratorio, en relación con el contenido tanto de su petición como de su reclamación, indicando:

«No estoy pidiendo al órgano evaluador que me facilite “notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones o informes internos”, ni tampoco información que tiene “carácter auxiliar”, es decir, que sirve de auxilio, complemento o ayuda, sino los datos objetivos que fundamentan su resolución, en concreto: a) qué otros cursos de TEMÁTICA RELACIONADA aparecen en la oferta de 2022 y b) con qué indicadores o criterios se ha establecido el INTERÉS de la actividad formativa propuesta de cara a la formación del profesorado».

6. Con fecha 1 de agosto de 2023, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno trasladó los escritos complementarios y aclaratorios recibidos al MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y FORMACIÓN PROFESIONAL para su consideración, dando un nuevo plazo para informe con las alegaciones que considere pertinentes. A fecha de elaborarse la presente resolución no se ha recibido contestación.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG³](#) y en 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 esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG⁵](#), se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12⁶](#) el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone en el 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 LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de “*formato o soporte*”. Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza “*pública*” de las informaciones: (a) que se encuentren “*en poder*” de alguno de los sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas “*en el ejercicio de sus funciones*”.

Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

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>

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso a copia del informe elaborado por el Instituto Nacional de Tecnologías Educativas y de Formación del Profesorado (INTEF) al que se hace referencia en la resolución del recurso interpuesto por el CONSEJO GENERAL DE COLEGIOS OFICIALES DE LICENCIADOS EN EDUCACIÓN FÍSICA frente al no reconocimiento de la solicitud presentada por el Consejo General de Colegios Oficiales de Licenciados en Educación Física y Ciencias del Deporte para el curso modelos pedagógicos en educación física.

El Ministerio requerido no dictó resolución en el plazo legalmente establecido por lo que la solicitud se entendió desestimada por silencio y expedita la vía de la reclamación del artículo 24 LTAIBG.

Con posterioridad pone de manifiesto que el Ministerio, dada la fecha de entrada de la solicitud en el órgano competente para resolver (5 de junio), en el momento de interponerse la reclamación, no había finalizado el plazo para resolver; habiéndose dictado, además, una resolución de ampliación del plazo. La resolución de la solicitud de acceso, aportada a este procedimiento por el reclamante, acuerda la inadmisión de la solicitud al entender que concurre la cusa de inadmisión del artículo 18.1.b) LTAIBG, por considerar que se trata de documentación de carácter auxiliar o de apoyo.

El reclamante, en respuesta al trámite de audiencia concedido, indica que no está pidiendo notas o borradores, opiniones o resúmenes, ni informes internos, «*sino los datos objetivos que fundamentan su resolución, en concreto: a) qué otros cursos de TEMÁTICA RELACIONADA aparecen en la oferta de 2022 y b) con qué indicadores o criterios se ha establecido el INTERÉS de la actividad formativa propuesta de cara a la formación del profesorado*».

4. Antes de entrar a examinar el fondo de asunto, procede recordar que el artículo 20.1 LTAIBG dispone que «*[I] a resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver. Este plazo 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*».

En el presente caso, interpuesta la reclamación frente al silencio desestimatorio, el órgano competente alega que, dada la fecha de entrada de la solicitud en la Secretaría de Estado de Educación, no había transcurrido el plazo para resolver. Sin embargo, tal circunstancia no fue comunicada al reclamante hasta el 28 de junio de 2023 (habiendo

trascendido con creces el plazo de un mes desde que presentó su solicitud y habiendo enviado ya este Consejo al Ministerio el requerimiento para la remisión del expediente y alegaciones en el procedimiento de reclamación); momento en el que también se le comunica la ampliación del plazo para resolver.

Por lo tanto, teniendo en cuenta que la entrada en el órgano para resolver se produjo más de dos semanas después de que el interesado presentara su solicitud de acceso y que esta circunstancia no le fue comunicada hasta pasado más de un mes, este Consejo considera que procede la tramitación de la reclamación pues no se puede trasladar al reclamante las consecuencias del retraso en la tramitación de su solicitud.

Por otro lado, debe recordarse que la posibilidad de ampliación del plazo para resolver prevista en el artículo 20.1. in fine LTAIBG que, según el criterio CI/005/2015, de 14 de octubre, de este Consejo, «(...) *por tratarse de una excepción al plazo general, deberá ser convenientemente justificada y relacionada con el caso concreto y esta justificación habrá de constar de forma motivada.*» Así, en resoluciones anteriores este Consejo ya ha señalado que la correcta aplicación de esta ampliación del plazo (que debe utilizarse razonablemente y ser objeto de una interpretación restrictiva), se ciñe a dos supuestos: (i) «*el volumen de datos o informaciones*» y (ii) «*complejidad de obtener o extraer los mismos*»; debiéndose justificar su concurrencia de forma expresa y en relación con el caso concreto. En este caso, la notificación de la ampliación del plazo se limitaba a la cita de lo dispuesto en el artículo 20 LTAIBG sin ninguna consideración añadida, a lo que se añade que tras esa ampliación del plazo se ha dictado una resolución de inadmisión, por lo que resulta evidente que tal ampliación resultaba improcedente.

A la vista de todo ello, es obligado recordar a la Administración que la observancia del plazo máximo de contestación es un elemento esencial del contenido del derecho constitucional de acceso a la información pública, tal y como el propio Legislador se encargó de subrayar en el preámbulo de la LTAIBG al manifestar que «*con el objeto de facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública la Ley establece un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta*».

5. Sentado lo anterior, procede analizar la concurrencia de la causa de inadmisión del artículo 18.1.b) LTAIBG alegada por el Ministerio en su resolución en relación con el informe emitido por el ITEF —que constituye el objeto de la inicial solicitud de acceso—

En este sentido no es posible desconocer que, por un lado, «*[l]a formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a 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 que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información» —por todas, Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 16 de octubre de 2017 (ECLI: ES:TS:2017:35309)—; y, por otro lado, que la apreciación del carácter auxiliar o de apoyo ha de realizarse desde una perspectiva sustantiva (atendiendo a la verdadera naturaleza de la información) y no formal (denominación).

En relación con el primer punto, debe indicarse que en ningún caso resulta suficiente, a los efectos de justificar la concurrencia de una causa de inadmisión o límite al derecho de acceso, la mera paráfrasis del tenor literal de la norma, obviando toda explicación o motivación adicional que permita una mínima valoración por este Consejo, como sucede en el presente caso, y que recae sobre la Administración reclamada la carga de tal argumentación. Lo anterior resultaría suficiente para estimar la reclamación en la medida en que no se ha justificado de manera debida la concurrencia de la causa de inadmisión invocado.

6. A lo anterior se suma que no se aprecia, en este caso, el carácter *auxiliar o de apoyo* de la información solicitada. Conviene recordar que, en el Criterio Interpretativo 006/2015, este Consejo, señaló una serie de circunstancias cuya apreciación permite aplicar la causa de inadmisión del artículo 18.1.b) LTAIBG; en particular, y, por ejemplo, que la información (i) contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad; (ii) se trate de un texto preliminar o borrador, sin la consideración de final; (iii) se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud; (iv) se trate de comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento; y (v) se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final. Pero también se advierte, siendo esta advertencia determinante, que en ningún caso tendrá la consideración de información de carácter auxiliar o de apoyo aquella que *«tenga relevancia en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad política del órgano, es decir, que sea relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas y su aplicación»*. En este sentido, debe subrayarse que los informes auxiliares *«son los que tienen un ámbito exclusivamente interno, pero no los que pretenden objetivar y valorar, aunque sea sectorialmente, aspectos relevantes que han de ser informados»* —Sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de 25 de julio de 2017 (ECLI:ES:AN:2017:3357)—.

La aplicación de los parámetros expuestos al presente caso evidencia que no cabe entender que un informe que sirve de base a la resolución del recurso tenga carácter auxiliar o de apoyo a los efectos previstos en el artículo 18.1.b) LTAIBG, en la medida en que resulta determinante para la adopción de la decisión final y el sentido de la misma, teniendo por ello consecuencias directas para el reclamante —que siendo desestimatoria aquella, ve rechazada su petición y por tanto limitado su derecho a ser tenido en cuenta para la impartición de los cursos a los que hace referencia—. En definitiva, este tipo de informes inciden y analizan la materia competencia del órgano, y sirven de base a la formación de su voluntad mostrando la posición de la Administración competente en relación con el asunto concreto sobre el que versan.

No cabe por tanto atribuir la condición de auxiliar o de apoyo a un documento como el solicitado, que tiene una indudable relevancia para el ejercicio de las competencias pertenecientes al órgano requerido y la rendición de cuentas sobre las actuaciones públicas y especialmente sobre el proceso de toma de decisiones sobre el asunto en cuestión, por lo que la reclamación debe ser estimada.

7. En conclusión, de acuerdo con lo expuesto, procede estimar la reclamación al no haberse justificado (y no apreciarse) el carácter auxiliar o de apoyo de la información solicitada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución del MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y FORMACIÓN PROFESIONAL (actual MINISTERIO DE EDUCACIÓN, FORMACIÓN PROFESIONAL Y DEPORTES).

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y FORMACIÓN PROFESIONAL (actual MINISTERIO DE EDUCACIÓN, FORMACIÓN PROFESIONAL Y DEPORTES) a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información:

- *Copia de informe elaborado por el INTEF e incorporado al expediente nº 267/2022 SR según consta en la resolución de 27 de junio de 2022 al recurso presentado por el CONSEJO GENERAL DE COLEGIOS OFICIALES DE LICENCIADOS EN EDUCACIÓN FÍSICA, tal y como se indica en el ANTECEDENTE DE HECHO CUARTO: “Han sido incorporados al expediente los antecedentes existentes en el Instituto Nacional de Tecnologías Educativas y de Formación del Profesorado, así*

como el INFORME elaborado por este instituto, favorable a la desestimación del recurso”.

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y FORMACIÓN PROFESIONAL (actual MINISTERIO DE EDUCACIÓN, FORMACIÓN PROFESIONAL Y DEPORTES) a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada al reclamante

De acuerdo con el [artículo 23.1⁷](#), 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 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre⁸](#), 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, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el [apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa⁹](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta>