



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

S/REF: 001-015600

N/REF: R/0423/2017

FECHA: 11 diciembre de 2017

ASUNTO: Resolución de Reclamación presentada al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno

En respuesta a la Reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 14 de septiembre de 2017, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, considerando los antecedentes y fundamentos jurídicos que se especifican a continuación, adopta la siguiente **RESOLUCIÓN**:

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 24 de mayo de 2017, [REDACTED] solicitó al MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA Y PARA LAS ADMINISTRACIONES TERRITORIALES, en base a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la información pública y Buen Gobierno (en adelante LTAIBG), la siguiente información:

Todas y cada una de las memorias final de curso elaboradas por la Alta Inspección de Educación en todas y cada una de las comunidades autónomas referentes a los cursos académicos 2012-2013, 2013-2014, 2014-2015 y 2015-2016.

INFORMACIÓN ADICIONAL DE CONTEXTO

Al final de cada curso académico, la Alta Inspección de Educación elabora una memoria final de curso para cada comunidad autónoma en la que se valora el funcionamiento y el desarrollo del plan de actuación anual de la Inspección de Educación. Son estas memorias finales las que solicito. Teniendo en cuenta que en España hay 17 comunidades autónomas y dos ciudades autónomas, y que solicito las memorias finales de los cuatro últimos cursos académico, solicito un total de 76 memorias finales. Por tanto, cada Alta Inspección de Educación destinada a cada una de las 17 comunidades autónomas y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla es autora de cuatro memorias finales de curso.

INADMISIÓN A TRÁMITE POR ACCIÓN PREVIA DE REELABORACIÓN

reclamaciones@consejodetransparencia.es





En caso de que la información no se encuentre tal y como la he solicitado o los documentos tengan otro nombre, solicito que se me entregue tal y como obre en poder de la institución, entidad o unidad correspondiente, para evitar así cualquier acción previa de reelaboración, tal y como es considerada por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en el criterio interpretativo CI/007/2015. En este sentido, el punto 2.IV del criterio interpretativo CI/007/2015 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno establece que “sí sería aplicable el concepto de reelaboración en aquellos supuestos en los que la Administración, teniendo solamente la información en un determinado formato, ésta no sea reutilizable en los términos que señale la Ley, debiendo en este caso ofrecerse la información en los formatos existentes”. Además, añade que “en este caso, la petición de un formato concreto distinto al existente podría entenderse como reelaboración, cuando dicho formato no esté en poder de la Administración informante, en todo caso la extracción de la información en Excel o Word no entrarían en el supuesto de reelaboración (...)

2. Con fecha 9 de junio de 2017, el solicitante recibió una comunicación generada automáticamente por el sistema en el que se le indicaba que su solicitud “*había sido finalizada por un error técnico, abriéndose un nuevo expediente, el 001-015600 a través del cual recibirá la información solicitada*”.

3. Con fecha 24 de agosto de 2017, la Dirección General de la Administración Periférica del Estado del MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA Y PARA LAS ADMINISTRACIONES TERRITORIALES dictó Resolución en los siguientes términos:

(...)

Con fecha 19 de junio de 2017 esta solicitud se recibió en esta Dirección General, fecha a partir de la cual empieza a contar el plazo de un mes previsto en el artículo 20.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, para su resolución. Mediante resolución de 18 de julio de 2017 se amplió en un mes el plazo para resolver, de acuerdo con el artículo 20.1 de la Ley 19/2013.

Hay que tener en cuenta que las competencias de la Alta Inspección de Educación están contempladas en el artículo 150.1 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación:

“1. En el ejercicio de las funciones que están atribuidas al Estado, corresponde a la Alta Inspección:

a) Comprobar el cumplimiento de los requisitos establecidos por el Estado en la ordenación general del sistema educativo en cuanto a modalidades, etapas, ciclos y especialidades de enseñanza, así como en cuanto al número de cursos que en cada caso corresponda.

b) Comprobar la inclusión de los aspectos básicos del currículo dentro de los currículos respectivos y que éstos se cursan de acuerdo con el ordenamiento estatal correspondiente.

c) Comprobar el cumplimiento de las condiciones para la obtención de los títulos correspondientes y de los efectos académicos o profesionales de los mismos.





d) *Velar por el cumplimiento de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y deberes en materia de educación, así como de sus derechos lingüísticos, de acuerdo con las disposiciones aplicables.*

e) *Verificar la adecuación de la concesión de las subvenciones y becas a los criterios generales que establezcan las disposiciones del Estado.”*

De acuerdo con el artículo 18.1.b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, se inadmitirán a trámite las solicitudes referidas 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.

Una vez analizada su solicitud, este centro directivo considera que la misma incurre en el supuesto contemplado en el expositivo precedente, de acuerdo con el criterio del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno recogido en su criterio interpretativo CI/006/2015.

En efecto, los documentos solicitados y elaborados por las Áreas funcionales de Alta Inspección de Educación de las diferentes Delegaciones del Gobierno, son informes internos y preparatorios de la actividad de los órganos o departamentos que los reciban, los cuales además no constituyen trámite de ningún procedimiento, ni tienen la consideración de preceptivos.

4. Con fecha de entrada el 14 de septiembre de 2017, [REDACTED] [REDACTED] presentó Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, al amparo de lo previsto en el art. 24 de la LTAIBG de acuerdo a los siguientes argumentos:

1. Primero, me gustaría poner de manifiesto el retraso en la tramitación del expediente al haberse iniciado el 24 de mayo de 2017. El 9 de junio se me notificó la reapertura del expediente con otro número "por un error técnico". Tras una ampliación de plazo, finalmente la respuesta me fue notificada el 24 de agosto de 2017, tres meses después de la presentación de la solicitud de acceso a la información, vulnerando de esta forma mis derechos recogidos en la LTAIBG. No es concebible que se utilice "un error técnico" por parte de la Administración para resetear los plazos previstos en la LTAIBG.

2. Nuevamente, la Administración utiliza perversamente la prórroga del plazo de respuesta prevista en el artículo 20.1 de la LTAIBG, toda vez que su respuesta (inadmitida a trámite) no se corresponde con un "volumen o complejidad de la información" previstos en el artículo 20.1.

3. El criterio interpretativo CI/006/2015 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno considera que no es información auxiliar o de apoyo aquella "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". Las memorias final de curso elaboradas por la Alta Inspección de Educación en todas y cada una





de las comunidades autónomas recogen todas las actividades realizadas por la Alta Inspección de Educación dentro de sus funciones. Por tanto, tener acceso a estas memorias permitiría someter a escrutinio la acción de los responsables públicos y conocer bajo qué criterios actúan nuestras instituciones, criterio esgrimidos en el Preámbulo de la LTAIBG.

4. Abundando en este sentido, la sentencia en apelación 46/2017 del 25 de julio de 2017 emitida por la Sala de lo Contencioso-Administrativo Sección Séptima de la Audiencia Nacional sostiene que "los informes a que se refiere el art.18.1.b 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". Además, asegura que "si se pretende conocer la motivación seguida por las Administraciones Públicas en su toma de decisiones habrán de ser conocidos los informes por ella evacuados que resulten ser relevantes, hayan sido o no de apoyo a la decisión final, y no esperar al resultado de esta última".

5. Estas Memorias Anuales sirven de "objeto de evaluación" del cumplimiento de las actividades llevadas a cabo por los inspectores técnicos centrales (enlace: <http://www.mecd.gob.es/horizontales/dms/mecd/servicios-al-ciudadano-mecd/publicaciones/boletin-oficial/2011/2011-bome-n-2-extraordinario-22-09-2011.pdf?%20%20documentId=0901e72b80f1816a>). Por lo tanto, estas memorias anuales entroncan de lleno en el escrutinio de la acción de los responsables públicos, uno de los ejes principales de actuación de la LTAIBG.

6. Por último, estas Memorias Anuales son análogas a las memorias anuales de la inmensa mayoría de los centros directivos de la Administración, memorias que se suelen publicar en las páginas web correspondientes o bien se trasladan al público mediante notas de prensa o ruedas de prensa. En cambio, las memorias finales de curso elaboradas por la Alta Inspección de Educación no han sido nunca públicas, de tal forma que los ciudadanos no pueden someter a escrutinio de ninguna manera la actividad de la Alta Inspección de Educación.

5. El 15 de septiembre de 2017, este Consejo de Transparencia remitió el expediente de reclamación a la Unidad de Información de Transparencia del MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA Y PARA LAS ADMINISTRACIONES TERRITORIALES, para que pudiera realizar alegaciones que se considerasen oportunas. Dichas alegaciones tuvieron entrada el 13 de octubre de 2017 y en ellas se indicaba lo siguiente:

(...) no existe obligación legal por parte de las Áreas funcionales de Alta Inspección de Educación de las diferentes Delegaciones del Gobierno de elaborar informes con un contenido determinado.

Con carácter general, si bien no sucede en todos los casos, las diferentes Altas Inspecciones de Educación elaboran informes internos, de oficio o a petición de la superioridad, ya sea a final del año académico, al final del año natural o que comprenden varios años. Estos informes se caracterizan por contener valoraciones





personales del Director del Área Funcional de la Alta Inspección que corresponda, por no constituir trámite de ningún procedimiento y por no tener la consideración de preceptivos. En definitiva, se trata de informes internos de carácter auxiliar y de apoyo, preparatorios de la actividad de los órganos o departamentos que los reciban.

Por tanto, estos informes internos encajan claramente en la definición de información de carácter auxiliar o de apoyo, a los efectos de lo previsto en el artículo 18.1.b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, según la interpretación del CTBG en su CI /006/2015 de 12 de noviembre.

(...)

En relación con la alegación del reclamante que se refiere a que: “Estas Memorias Anuales sirven de "objeto de evaluación" del cumplimiento de la actividades llevadas a cabo por los inspectores técnicos centrales (enlace: <http://www.mecd.gob.es/horizontales/dms/mecd/servicios-alcidudano-mecd/publicaciones/boletin-oficial/2011/2011-bome-n-2-extraordinario-22-09-2011.pdf?%20%20documentId=0901e72b80f1816a>). Por lo tanto, estas memorias anuales entroncan de lleno en el escrutinio de la acción de los responsables públicos, uno de los ejes principales de actuación de la LTAIBG.”, este centro directivo alega que el enlace al que remite el reclamante se refiere al Plan de Actuación de la Inspección de Educación del Ministerio de Educación, aprobado por Resolución de 1 de septiembre de 2011, de la Dirección General de Evaluación y Cooperación Territorial. Esta Resolución, a la que se remite el reclamante, se refiere a las funciones de la inspección educativa ejercidas por la administración educativa, tal y como prevén los artículos 151 y 152 que la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. En el caso de esta Resolución, se refiere al ejercicio de la función inspectora educativa en el ámbito de las competencias del Ministerio de Educación. En todo caso, se trata de una Resolución y de unas funciones del todo punto ajenas a este centro directivo y a este Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales.

Cabe recordar que las competencias de la Alta Inspección Educativa son las previstas en los artículos 149 y 150 la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, siendo éstas las que se ejercen por las Áreas funcionales de Alta Inspección de Educación, que dependen orgánicamente de este centro directivo y de este Ministerio de Presidencia y para las Administraciones Territoriales. Respecto a los informes emanados por estas Áreas funcionales de Alta Inspección de Educación, ya se ha argumentado sobradamente su encaje en la definición de información de carácter auxiliar o de apoyo, a los efectos de lo previsto en el artículo 18.1.b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, según la interpretación del CTBG en su CI /006/2015 de 12 de noviembre.

Por último, en relación con la alegación del reclamante que se refiere a que: “la Administración utiliza perversamente la prórroga del plazo de respuesta prevista en el artículo 20.1 de la LTAIBG, toda vez que su respuesta (inadmitida a trámite) no se corresponde con un "volumen o complejidad de la información" previstos en el artículo 20.1.”, este centro directivo alega que para llevar a cabo la resolución que finalmente inadmitió a trámite la solicitud de acceso, tuvo que solicitar informes de





2012 a 2016 a las diecinueve Delegaciones del Gobierno, y proceder a su lectura, para finalmente determinar que la información solicitada quedaba encuadrada en lo previsto en el artículo 18.1.b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre. Por lo tanto, la información objeto de estudio por parte de esta Dirección General reunía las características en términos de volumen y complejidad exigidas por el artículo 20.1 de la 19/2013, de 9 de diciembre.

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 Gobierno, el Presidente de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. La LTAIBG, en su artículo 12, 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 a 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.

3. En primer lugar, debe comenzarse realizando una serie de consideraciones formales relativas al plazo para responder una solicitud de información.

El art. 20.1 de la LTAIBG dispone lo siguiente:

1. La 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.

Según consta en el expediente, la solicitud de información fue presentada el 24 de mayo y mediante escrito de 9 de junio se comunicó al solicitante que un "error técnico" supuso que el expediente de solicitud fuera cerrado.





Por otro lado, y según figura en la resolución recurrida, la entrada en el órgano competente para resolver, la Dirección General de la Administración Periférica del Estado perteneciente a la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales del MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA Y PARA LAS ADMINISTRACIONES TERRITORIALES se produjo el 19 de junio.

Finalmente, el reclamante indica en su escrito de reclamación que el plazo para resolver fue ampliado en aplicación de lo previsto en el art. 20.2 de la LTAIBG. No obstante, debe señalarse que no figura en el expediente el oficio de comunicación de ampliación del plazo para resolver y, por lo tanto, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno desconoce la fecha en la que dicha ampliación fue acordada.

Sentado lo anterior, y como este Consejo de Transparencia ha indicado en numerosas reclamaciones, no es justificable el excesivo retraso en la remisión de la solicitud de información al órgano competente de la misma. Retraso que no es justificable si tenemos en cuenta la tramitación electrónica de las solicitudes y que redundaría en un perjuicio para el interesado y, por lo tanto, en una vulneración de lo dispuesto por la LTAIBG en su Preámbulo en el sentido de que *Con 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, y dispone la creación de unidades de información en la Administración General del Estado, lo que facilita el conocimiento por parte del ciudadano del órgano ante el que deba presentarse la solicitud así como del competente para la tramitación.*

Por lo tanto, este Consejo de Transparencia considera que una solicitud que fue presentada el 24 de mayo y que no fue remitida al órgano competente para resolver hasta el 19 de junio, casi un mes después, con independencia de que se hubiera producido un error técnico que debiera haber sido solventado de manera inmediata, no ha sido tramitada adecuadamente.

Por otro lado, debe recordarse que la ampliación del plazo para resolver debe justificarse debidamente en las circunstancias mencionadas en el segundo párrafo del art. 20.1 *volumen o la complejidad de la información que se solicita* y ser comunicado con suficiente antelación al solicitante.

4. En cuanto al fondo del asunto, debe recordarse que el objeto de la solicitud son *las memorias final de curso elaboradas por la Alta Inspección de Educación en todas y cada una de las comunidades autónomas referentes a los cursos académicos 2012-2013, 2013-2014, 2014-2015 y 2015-2016.*

Por su parte, la Administración deniega la información por considerar de aplicación lo dispuesto en el art. 18.1 b) de la LTAIBG, según el cual,





1. Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes:

b) Referidas 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.

Teniendo en cuenta lo anterior, en primer lugar, es necesario enmarcar la información que se solicita.

Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación dispone en sus artículos 149 y 150 lo siguiente:

Artículo 149. Ámbito.

*Corresponde al Estado la alta inspección educativa, **para garantizar el cumplimiento de las facultades que le están atribuidas en materia de enseñanza y la observancia de los principios y normas constitucionales aplicables y demás normas básicas que desarrollan el artículo 27 de la Constitución.***

Artículo 150. Competencias.

1. En el ejercicio de las funciones que están atribuidas al Estado, corresponde a la Alta Inspección:

a) Comprobar el cumplimiento de los requisitos establecidos por el Estado en la ordenación general del sistema educativo en cuanto a modalidades, etapas, ciclos y especialidades de enseñanza, así como en cuanto al número de cursos que en cada caso corresponda.

b) Comprobar la inclusión de los aspectos básicos del currículo dentro de los currículos respectivos y que éstos se cursan de acuerdo con el ordenamiento estatal correspondiente.

c) Comprobar el cumplimiento de las condiciones para la obtención de los títulos correspondientes y de los efectos académicos o profesionales de los mismos.

d) Velar por el cumplimiento de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y deberes en materia de educación, así como de sus derechos lingüísticos, de acuerdo con las disposiciones aplicables.

e) Verificar la adecuación de la concesión de las subvenciones y becas a los criterios generales que establezcan las disposiciones del Estado.

2. En el ejercicio de las funciones de alta inspección, los funcionarios del Estado gozarán de la consideración de autoridad pública a todos los efectos, pudiendo recabar en sus actuaciones la colaboración necesaria de las autoridades del





Estado y de las Comunidades Autónomas para el cumplimiento de las funciones que les están encomendadas.

3. El Gobierno regulará la organización y régimen de personal de la Alta Inspección, así como su dependencia. Asimismo, el Gobierno, consultadas las Comunidades Autónomas, regulará los procedimientos de actuación de la Alta Inspección.

5. Por lo tanto, como se desprende de los preceptos indicados, la Alta Inspección Educativa es el instrumento del que se sirve el Estado para garantizar que las Comunidades Autónomas ejercen sus competencias en la materia de tal manera que se garantice lo indicado en el art. 27, incluido en la sección 1ª (de los derechos fundamentales y de las libertades públicas) del Capítulo II del Título Primero de la Constitución Española, que se pronuncia en los siguientes términos:

- 1. Todos tienen el derecho a la educación. Se reconoce la libertad de enseñanza.*
- 2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales.*
- 3. Los poderes públicos garantizan el derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.*
- 4. La enseñanza básica es obligatoria y gratuita.*
- 5. Los poderes públicos garantizan el derecho de todos a la educación, mediante una programación general de la enseñanza, con participación efectiva de todos los sectores afectados y la creación de centros docentes.*
- 6. Se reconoce a las personas físicas y jurídicas la libertad de creación de centros docentes, dentro del respeto a los principios constitucionales.*
- 7. Los profesores, los padres y, en su caso, los alumnos intervendrán en el control y gestión de todos los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos, en los términos que la ley establezca.*
- 8. Los poderes públicos inspeccionarán y homologarán el sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las leyes.*
- 9. Los poderes públicos ayudarán a los centros docentes que reúnan los requisitos que la ley establezca.*
- 10. Se reconoce la autonomía de las Universidades, en los términos que la ley establezca.*

Por otro lado, según lo dispuesto en el Real Decreto 1330/1997, de 1 de agosto, de integración de servicios periféricos y de estructura de las Delegaciones del Gobierno, art. 1,

En aplicación de la disposición final segunda de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, se integrarán en las Delegaciones del Gobierno, en los términos de este Real Decreto, los siguientes servicios periféricos:





(...)

2. *Del Ministerio de Educación y Cultura: los servicios de la Alta Inspección de Educación en las Comunidades Autónomas y las unidades periféricas existentes del extinguido Ministerio de Cultura.*

(...)

Asimismo, según el artículo 5. Competencias de los Delegados del Gobierno en relación con los servicios integrados.

1. *Los Delegados del Gobierno ejercerán, en relación con los servicios integrados en la Delegación, las competencias siguientes:*

(...)

3. *En relación con los servicios integrados del Ministerio de Educación y Cultura en materia de educación no universitaria, **los Delegados del Gobierno coordinarán la Alta Inspección, elevarán al Ministerio de Educación y Cultura los informes y actas derivados del ejercicio de las funciones de Alta Inspección en dicha materia y, en su caso, remitirán a la Comunidad Autónoma correspondiente las actas que procedan.***

Por otro lado, según el Real Decreto 284/2017, de 24 de marzo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte corresponde a la Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades (art. 3) .

h) Las funciones previstas en la normativa vigente correspondientes a la alta inspección del Estado.

Asimismo, la disposición adicional cuarta. *Áreas funcionales de alta inspección de educación* aclara que

Las Áreas Funcionales de Alta Inspección de Educación integradas en las respectivas Delegaciones del Gobierno y regidas por el Real Decreto 1330/1997, de 1 de agosto, y demás normas que les sean de aplicación, dependen funcionalmente del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, a través de la Dirección General de Evaluación y Cooperación Territorial.

Por lo tanto, puede entenderse que la Alta Inspección de Educación tiene una doble dependencia: orgánica y funcional. Orgánicamente está integrada en el actual Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales a través de la Delegación del Gobierno en cada Comunidad Autónoma, mientras que funcionalmente depende del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.





Entre las competencias de las Altas Inspecciones Educativas se encuentran la elaboración de informes y, entre ellos, la Memoria al final de cada curso académico por la que se interesa el solicitante, no obstante lo anterior, y como expondremos a continuación, su contenido no está determinado ni forma parte de un procedimiento en concreto cuya competencia corresponda a tal órgano .

6. Sentado lo anterior, debe analizarse la aplicación a la información solicitada de la causa de inadmisión prevista en el art. 18.1 b) de la LTAIBG antes reproducido.

Dicha causa de inadmisión ha sido interpretada por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en el criterio interpretativo nº 6 de 2015, aprobado en ejercicio de las competencias legalmente atribuidas a este Organismo por el art. 38.2 a) de la LTAIBG. Dicho criterio se pronuncia en los siguientes términos:

- *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 que se inadmita la solicitud especifique las causas que la motivan y la justificación, legal o material aplicable al caso concreto.

- *En segundo lugar, y teniendo en cuenta la redacción del artículo 18.1.b), cabe concluir que es la condición de información auxiliar o de apoyo la que permitirá, de forma motivada y concreta invocar un aplicación de la causa de exclusión, siendo la enumeración referida a “notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos administrativos” una mera ejemplificación que, en ningún caso, afecta a todos los conceptos enumerados sino a aquellos que tenga la condición principal de auxiliar o de apoyo.*

Así pues, concluimos que es el carácter auxiliar o de apoyo de este tipo de información y no el hecho de que se denomine como una nota, borrador, 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, opiniones, 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 trate de informes no preceptivos y que no 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.

Por su parte, los Tribunales de Justicia también se han pronunciado sobre esta causa de inadmisión en el siguiente sentido:

- La Sentencia 41/2017, de 6 de abril de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 5 de Madrid, señala lo siguiente:

“Aquellos que es relevante en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad pública del órgano, como los informes que ayudan a conformar el criterio final y definitivo del Gobierno; en este caso, relativos al grado de implementación de las medidas incorporadas en el Plan de Acción objeto de autoevaluación, y que deben responder a criterios principalmente objetivos, son imprescindibles para la elaboración del informe de autoevaluación; y en consecuencia, no se está ante información auxiliar”

“A la hora de interpretar qué se entiende por información auxiliar o de apoyo, no podemos considerar como tal, sólo y sin más, los supuestos reseñados en la aludida causa de inadmisión; sino que se ha de determinar si en el presente caso, la información consistente en los informes generados (...) han de entenderse como secundarios e irrelevantes en el establecimiento, desarrollo e implementación del plan de acción pública. Estamos ante conceptos indeterminados que han de integrarse a la luz de la normativa reguladora del derecho pretendido y demás disposiciones de aplicación; donde no puede dejarse de tenerse en cuenta la finalidad y naturaleza de la información solicitada.

Normativa reguladora del derecho a la información pública que, como se ha puesto de manifiesto en otras sentencias dictadas por este Juzgado; la misma configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública; cuya salvaguardia corresponde al CTBG; siendo el acceso a la información la regla general; y la aplicación de los límites justificada y proporcionada a su objeto y





finalidad de protección; atendiendo a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso.

Se ha de tener, pues, presente, las circunstancias de cada caso; y partir de la definición de información pública contenida en el art. 13 de la Ley 19/2013, como aquellos contenidos o documentos elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.”

- La Sentencia de la sección séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 25 de julio de 2017, dictada en el recurso de apelación nº 46/2017 se pronuncia en los siguientes términos:

“(…)lo instrumental o accesorio no depende de su carácter formal sino de su verdadero contenido material. Información auxiliar no es el equivalente a información de valor provisional (...) Los informes a que se refiere el art.18.1.b 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.(…)Por otro lado hay que recordar el carácter restrictivo que tienen las limitaciones de la información conforme a la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Así bastaría con citar la sentencia de fecha 8.11.2016 o 25 de junio de 2.013 que han interpretado el art. 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Y de la misma forma el carácter amplio que tiene el concepto de “información pública”. Por consiguiente, si se pretende conocer la motivación seguida por las Administraciones Públicas en su toma de decisiones habrán de ser conocidos los informes por ella evacuados que resulten ser relevantes, hayan sido o no de apoyo a la decisión final, y no esperar al resultado de esta última.”

Finalmente, la Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017, razona que *"Cualquier pronunciamiento sobre las “causas de inadmisión” que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, (...)debe tomar como premisa la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley 19/2013.” (...) “Esa 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”.*

7. Aplicada a esta interpretación al caso que nos ocupa, debe señalarse que este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha podido examinar extractos de las memorias objeto de la solicitud y, de su lectura y análisis, ha extraído las siguientes conclusiones:





- En primer lugar, como ya se ha señalado y afirma la Administración en su escrito de alegaciones, la documentación solicitada no es la respuesta a una obligación a la que se encuentren vinculadas las distintas áreas funcionales de la Alta Inspección de las Delegaciones del Gobierno. Ni su elaboración ni la periodicidad de la misma ni su contenido están regulados. Puede considerarse, por lo tanto, que se trata de un medio de informar sobre las actividades realizadas cuando así se considera necesario o existen contenidos o hechos que transmitir.
- En caso de que se elaboren dichos documentos- denominados tanto por el solicitante como por la Administración como informes-, como se desprende de su propio nombre y del hecho de que su redacción se produzca al finalizar el curso académico, se realiza un análisis del desarrollo del mismo y de las incidencias que, en su caso, hubieran podido producirse. En ocasiones también se realizan reflexiones sobre las necesidades propias de la Alta Inspección en cuanto a sus medios materiales y/o humanos. También se recoge información sobre el desarrollo de los trámites burocráticos que corresponden al órgano. Igualmente, en ocasiones, y si así se considera necesario por los responsables del Informe, se recogen *propuestas de mejora* en apartados expresamente denominados como tal. En definitiva, podemos concluir que su contenido es esencialmente organizativo con incidencia limitada en el proceso de toma de decisiones.
- Por otro lado, debe tenerse en cuenta que no son excepción los ejemplos en los que se realizan valoraciones de tipo personal por parte del autor del informe, circunstancia que va en consonancia con la naturaleza de “reporte” que, en nuestra opinión puede atribuirse a lo solicitado.
- Finalmente, debe señalarse que, en la materia sobre la que versa la información seleccionada, el proceso de toma de decisiones por parte de los competentes para ello- en la materia educativa, por los órganos correspondientes de las Comunidades Autónomas- se basaría, entre otras pero de forma entendemos relevante, en las conclusiones alcanzadas por las actividades de inspección que se lleven a cabo. Actividades de inspección que, entendemos, analizan la idoneidad y correcta prestación de los servicios educativos e investigan y adoptan medidas contra actuaciones que impiden u obstaculizan el desarrollo de estas funciones de acuerdo con lo establecido en la Constitución española y la normativa vigente. Son estas actividades de inspección las que, a nuestro juicio, resultarían con una mayor incidencia en el proceso de toma de decisiones públicas.

Teniendo esto en consideración, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno considera que la documentación solicitada, más allá de su denominación y en atención a la interpretación recogida en los apartados anteriores de esta resolución, tiene la naturaleza de información auxiliar, tanto por las cuestiones que trata como por las





valoraciones que se realizan. A este respecto, debe destacarse que, a nuestro juicio, dichos documentos son más un instrumento de gestión interna que información relevante para el proceso de toma de decisiones, especialmente cuando las competencias en materia de educación corresponden a las Comunidades Autónomas.

Es decir, puede afirmarse que la documentación solicitada no tiene carácter relevante en el proceso de toma de decisiones públicas ni incorpora la posición de un organismo público en una determinada cuestión, sino que recoge el detalle del transcurso del curso académico cuyo desarrollo material, en cuanto a contenidos y efectivos, por otro lado y como decimos, corresponde a la Comunidad Autónoma en cuestión.

Por todos los argumentos anteriores, a juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno la presente reclamación debe ser desestimada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la Reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 14 de septiembre de 2017, contra la Resolución, de fecha 24 de agosto de 2017, del MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA Y PARA LAS ADMINISTRACIONES TERRITORIALES.

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, 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.

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.

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

