



Resolución RT 0520/2018

N/REF: RT/0520/2018

Fecha: 06 de marzo de 2019

Reclamante: [REDACTED]

Dirección [REDACTED]

Administración/Organismo: Consejería de Educación e Investigación, Comunidad de Madrid

Información solicitada: Acuerdo entre la Comunidad de Madrid y la Federación española de religiosos de enseñanza

Sentido de la resolución: ESTIMATORIA

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno¹ (en adelante, LTAIBG), y con fecha 20 de noviembre de 2018, la siguiente información:

"El 27 diciembre 2013 se firmó "Acuerdo entre la Comunidad de Madrid Consejería de Educación, Juventud y Deporte y la Federación Española de Religiosos de Enseñanza-Titulares de Centros Católicos de la Comunidad de Madrid, sobre profesorado religioso en centros concertados"

Según II. Retribuciones. 2.c para complemento de antigüedad se computará, a TODOS los profesores religiosos, el equivalente a 8 trienios de antigüedad.

Según VIII. Vigencia y seguimiento, 2. Seguimiento y desarrollo de dicho acuerdo, existe una Comisión que se reúne, al menos, una vez al año, reuniones de las que se levanta acta en las que consten los acuerdos.

1. Solicito obtener copia de las actas de las reuniones de la comisión citadas

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

2. Solicito información acerca de número de profesores de centros privados con concierto que ha recibido dicho complemento asociado a 8 trienios

3. Solicito datos en relación con el coste que ha supuesto anualmente este complemento de 8 trienios, que según el acuerdo es para todo ese profesorado independientemente de su antigüedad real, desde la firma del acuerdo. La información sobre coste debe incluir si esos 8 trienios se han contabilizado y han supuesto alguna paga extraordinaria según artículos 62 y 62bis del VI Convenio colectivo de empresas de enseñanza privada sostenidas total o parcialmente con fondos públicos.

2. Disconforme con la contestación recibida, el reclamante presentó mediante escrito de fecha 21 de noviembre de 2018 una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, al amparo de lo dispuesto en el artículo 24² de la LTAIBG.
3. Con fecha 26 de noviembre el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente a la Consejería de Educación e Investigación de la Comunidad de Madrid (CAM), al objeto de que se pudieran formular las alegaciones que se considerasen oportunas.
4. Con fecha 3 de enero de 2019 se remite una contestación de la Consejería de Educación e Investigación, en la que se indica lo siguiente:

“1. La cláusula octava del citado Acuerdo señala que las funciones de la Comisión de Seguimiento son la interpretación y seguimiento de este.

Estas funciones por tanto, nunca pueden suponer una modificación de las cláusulas de dicho Acuerdo. Es por ello que los documentos generados por la Comisión tienen la consideración de informes internos.

2. La nómina del profesorado en régimen de concierto y pago delegado se compone de 23.000 perceptores, y agrupa una tipología de centros muy dispar en función del tipo de persona jurídica que ostente la titularidad del centro, del tipo de prestación de servicios que efectúa el personal docente, ya sea por cuenta propia o por cuenta ajena, así como de la existencia o no de una relación contractual de carácter laboral con el centro, de modo que no es posible dar los datos del número de profesores y coste asociado sin efectuar una reelaboración previa.

Estos profesores reciben las retribuciones correspondientes al nivel de enseñanza en el que imparten”.

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



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 Gobierno³, la Presidencia 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. En virtud del apartado 2 de la disposición adicional cuarta de la LTAIBG⁴, las Comunidades Autónomas pueden atribuir la competencia para la resolución de las reclamaciones al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno mediante la celebración del correspondiente convenio con la Administración General del Estado. En desarrollo de esta previsión, han suscrito convenio⁵ con este Organismo las Comunidades Autónomas de Asturias, Cantabria, La Rioja, Extremadura, Comunidad de Madrid y Castilla-La Mancha, así como las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.
3. Precisadas las reglas sobre competencia orgánica para dictar la presente resolución, con carácter preliminar se debe delimitar el objeto de la pretensión que motiva la reclamación.

En este sentido, cabe recordar que, a tenor del preámbulo de la LTAIBG, ésta tiene por objeto *“ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento”*. De este modo, su artículo 12⁶ reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la “información pública”, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española y desarrollados por aquella norma. Por su parte, el artículo 13 de la LTAIBG⁷ 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 este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”*.

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#dacuaa>

⁵ https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/transparencia/portal_transparencia/informacion_econ_pres_esta/convenios/conveniosCCAA.html

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

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a13>

A juicio de este Consejo la información solicitada tiene la condición de información pública, en la medida en que obra en poder de un sujeto obligado por la LTAIBG, la Consejería de Educación e Investigación de la CAM, en el ejercicio de sus funciones.

4. Resulta necesario a continuación analizar los argumentos proporcionados por la CAM para inadmitir la solicitud presentada por el ahora reclamante.

La primera cuestión que se plantea es que las actas de la reunión de la comisión de seguimiento del “Acuerdo entre la Comunidad de Madrid Consejería de Educación, Juventud y Deporte y la Federación Española de Religiosos de Enseñanza-Titulares de Centros Católicos de la Comunidad de Madrid, sobre profesorado religioso en centros concertado” tienen la condición de información auxiliar o de apoyo.

A este respecto debe señalarse que este Consejo ya se ha pronunciado sobre esta causa de inadmisión en su criterio interpretativo CI/006/2015⁸, de 12 de noviembre. Se reproducen, por su interés para esta resolución, algunos de sus párrafos:

“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,

⁸ [https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/criterios.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/criterios.html)

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”.

A la vista de los párrafos reproducidos cabe afirmar, en primer lugar, que la CAM no ha especificado las causas que motivan la inadmisión de la solicitud ni la justificación, legal o material aplicable al caso, sino que se limita a reproducir el artículo 18.1 b) de la LTAIBG. En segundo lugar, el contenido de las actas solicitadas no se incluye en ninguno de los cinco puntos expuestos en el criterio, por las siguientes razones: primera, un acta contiene mucha más información aparte de la posible existencia de opiniones personales de sus miembros; segunda, se solicitan actas de reuniones ya celebradas, es decir, aprobadas por sus miembros y no de simples borradores o textos preliminares; tercero, una acta no es información preparatoria de otro órgano sino que tiene un contenido independiente, prueba de ello es el artículo 18⁹ de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público; cuarto, un acta no puede ser considerada como una comunicación interna en un procedimiento, sino una manifestación de la celebración de una reunión de un órgano colegiado; quinto, un acta, en ningún caso, se trata de un informe no preceptivo. Por el contrario, tal y como dispone el

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10566&tn=1&p=20190115#a18>

CI/006/2015, de 12 de noviembre, conocer las actas de reuniones contribuye a “la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas, y su aplicación”.

Por todo lo señalado en el párrafo anterior, a juicio de este Consejo no puede prosperar la argumentación de la CAM para denegar el acceso a las actas de la comisión de seguimiento del Acuerdo de 27 de diciembre de 2013, por lo que procede estimar la reclamación en este punto concreto.

Por lo que respecta a la información acerca del número de profesores de centros privados con concierto que ha recibido el complemento de antigüedad de 8 trienios, la CAM argumenta para denegar el acceso que resulta necesaria una acción previa de reelaboración, causa de inadmisión del artículo 18.1 c)¹⁰ de la LTAIBG. Sobre la reelaboración este Consejo aprobó el criterio CI/007/2015¹¹, de 12 de noviembre.

La primera consideración que se induce del artículo 18 de la LTAIBG y de los diferentes argumentos contemplados en el CI/007/2015, de 12 de noviembre, se refiere al hecho de que el citado precepto legal enumera una serie de causas de inadmisión de solicitudes de acceso a la información que se configuran como reglas, en el sentido de que se trata de normas que sólo pueden ser cumplidas o incumplidas. Partiendo de ello, la interpretación de las causas de inadmisión al caso concreto debe llevarse a cabo a través de la técnica de la subsunción, de acuerdo con la cual a “un supuesto de hecho” le corresponde “una consecuencia jurídica”. De acuerdo con ello, la forma de proceder en el presente caso consistirá, precisamente, en esclarecer si la información objeto de esta reclamación se trata de un supuesto de “reelaboración” -supuesto de hecho- a fin de determinar si resulta de aplicación la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) LTAIBG -consecuencia jurídica.

Este planteamiento debe ser, necesariamente, completado por la interpretación que del alcance del precepto de referencia ha elaborado la jurisprudencia contencioso-administrativa. En este sentido hay que traer a colación el apartado 1 del Fundamento de Derecho Cuarto de la Sentencia de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 24 de enero de 2017, de acuerdo con el cual:

“(…) Pero el derecho a la información no puede ser confundido con el derecho a la confección de un informe por un órgano público a instancia de un particular. Es por ello por lo que el mencionado art. 18.1.c permite la inadmisión de una solicitud cuando la información que se solicita requiere una elaboración y tarea de confección por no ser fácilmente asequible acceder a ella, pero sin que ello signifique deba ser objeto de una interpretación amplia. Por

¹⁰ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a18>

¹¹ [https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/criterios.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/criterios.html)

consiguiente, es indiferente que dicha información obre en poder de la Administración o ente público encargada de dispensarla. Y en estos términos hay que interpretar el art. 13 de dicha Ley. de lo contrario se estaría alterando el objeto y espíritu de dicha Ley, que no parece haber convertido el derecho a la información pública en el derecho a obtener un informe solicitado sin previa tramitación de un procedimiento administrativo y con la finalidad de preparar la resolución que ponga término al mismo (art. 82 de la Ley 30/1992).

La CAM a la hora de invocar esta causa de inadmisión señala que *“la nómina del profesorado en régimen de concierto y pago delegado se compone de 23.000 perceptores, y agrupa una tipología de centros muy dispar en función del tipo de persona jurídica que ostente la titularidad del centro, del tipo de prestación de servicios que efectúa el personal docente, ya sea por cuenta propia o por cuenta ajena, así como de la existencia o no de una relación contractual de carácter laboral con el centro”.*

Este Consejo no está en condiciones de afirmar que la aportación de la información solicitada resulte sencilla o no comporte una dedicación profunda de los servicios de la CAM. No obstante, se debe recordar lo que recogía el CI/007/2015 en el sentido de:

La reelaboración supone un nuevo tratamiento de la información y no debe confundirse con otros supuestos, tales como el volumen o la complejidad de la información solicitada, la inclusión de datos personales susceptibles de acceso parcial o de anonimización o el acceso parcial de la información, supuestos estos contemplados en los artículos 20.1, 15.4 y 16 de la Ley 19/2013, que no suponen causas de inadmisión en sí mismos.

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

Más allá de la indicación de la existencia de 23.000 profesores y la dispar tipología de centros, no se argumenta de manera evidente cuáles son las dificultades de obtención de la información.

Por un lado, la cifra de 23.000 profesores se refiere a todos los profesores centros concertados de Madrid, no a los que imparten formación religiosa que serán, lógicamente, una cifra muy inferior. A esta conclusión se llega tras estudiar los datos que proporciona la propia CAM¹², que informa de que en Madrid había, en el curso 2014-2015, 39.199 profesores en centros privados y concertados de su territorio.

¹² http://www.comunidad.madrid/sites/default/files/doc/educacion/datos_y_cifras_2015-16.pdf

Por otro, debe tenerse en cuenta lo regulado en el Real Decreto 2377/1985, de 18 de diciembre, por el que se aprueba el reglamento de normas básicas sobre concertos educativos, cuyo artículo 34 dispone:

- 1. La Administración abonará mensualmente los salarios al profesorado de los centros concertados como pago delegado y en nombre de la entidad titular del centro.*
- 2. Las cantidades correspondientes a los restantes gastos de funcionamiento de los centros se abonará por la Administración a los titulares de los mismos cada trimestre.*
- 3. Ambos conceptos de gasto tendrán jurídicamente la conceptualización de contraprestación por los servicios educativos concertados con los centros.*

Y el artículo 35:

A efectos del abono de las cantidades correspondientes a salarios, los titulares de los centros concertados facilitarán a la Administración educativa competente las nóminas de su profesorado, la liquidaciones de las cotizaciones a la Seguridad Social mediante la cumplimentación y remisión, de los documentos oficiales de cotización correspondientes, así como los partes de alta, baja o alteración.

Parece evidente, a la luz de los citados preceptos, que la CAM tiene información de todos los profesores de colegios concertados en sus bases de datos para poder hacer efectivo el pago mensual de sus salarios, por lo que únicamente debería introducirse un filtro referido a la enseñanza que imparten, en este caso la religiosa. Este proceso resultará indudablemente laborioso pero en ningún caso requeriría una acción previa de reelaboración.

En último lugar, la CAM sí proporciona información acerca del importe de los trienios, en función de las diferentes etapas educativas. En consecuencia, una vez que se obtengan los datos sobre profesores de enseñanza religiosa se podrá suministrar información sobre el coste anual del abono del complemento de 8 trienios recogido en el Acuerdo de 27 de diciembre de 2013

Como consecuencia de lo expresado en párrafos anteriores, este Consejo considera que procede estimar la reclamación planteada al no entender suficientemente justificados los argumentos de la CAM.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por versar sobre información pública en poder de un sujeto obligado por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

SEGUNDO: INSTAR a la Consejería de Educación e Investigación de la Comunidad de Madrid a facilitar al reclamante, en el plazo máximo de veinte días hábiles, la siguiente información:

Copia de las actas de las reuniones de la comisión de seguimiento del Acuerdo de 27 de diciembre de 2013.

Información acerca de número de profesores de centros privados con concierto que ha recibido dicho complemento asociado a 8 trienios.

Coste anual de este complemento de 8 trienios, desde la firma del acuerdo. La información sobre coste debe incluir si esos 8 trienios se han contabilizado y han supuesto alguna paga extraordinaria según artículos 62 y 62bis del VI Convenio colectivo de empresas de enseñanza privada sostenidas total o parcialmente con fondos

TERCERO: INSTAR a la Consejería de Educación e Investigación de la Comunidad de Madrid a que, en el mismo plazo máximo de veinte días hábiles, remita a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno copia de la información enviada al reclamante.

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 Gobierno¹³, 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 Públicas¹⁴.

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-Administrativa¹⁵.

¹³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

¹⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&tn=1&p=20181206#a112>

¹⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>

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