



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

Resolución 596/2018

S/REF: 001-028642

N/REF: R/0596/2018; 100-001636

Fecha: 24 de enero de 2019

Reclamante [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Educación y Formación Profesional

Información solicitada: Informes Alta Inspección del Estado

Sentido de la resolución: Desestimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, 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), con fecha 18 de septiembre de 2018, la siguiente información:
 - *Todos y cada uno de los informes realizados sobre la educación en Cataluña desde el año 2015 hasta el 2018, ambos inclusivo.*
 - *Solicito que entre ellos se incluya el informe sobre los libros de texto en Cataluña, entre o no en el periodo anteriormente citado. El informe al que me refiero ha sido referenciado en diferentes informaciones en prensa, como esta:*

¹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a8>

<http://www.elmundo.es/espana/2018/09/17/5b9eab70e2704e08228b459e.html>

2. Mediante resolución de fecha 3 de octubre de 2018, el MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y FORMACIÓN PROFESIONAL contestó al reclamante en los siguientes términos:

De acuerdo con la letra b) del apartado 1 del artículo 18 de la citada Ley 19/2013, de 9 de diciembre, 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.

El criterio interpretativo 6/2015 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno dice que una solicitud de información "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".*

Una vez analizada la solicitud, esta Secretaria de Estado considera que:

- La primera parte de la solicitud, de cualquiera de los informes realizados sobre educación, incurre, al menos, en los supuestos 4 y 5 contemplados en el expositivo precedente. Se trata de información que no ha sido publicada en ningún medio oficial y se refiere a comunicaciones internas no aludidas en procedimientos públicos y/o judiciales y se limita hasta el momento a la comunicación y coordinación entre administraciones.

- Respecto a la segunda parte de la solicitud, el informe sobre los libros de texto en Cataluña, incurre en los supuestos 1 y 5 contemplados en el expositivo precedente, toda vez que contiene opiniones personales de los autores que no representan la opinión de este

órgano, y no se trata de un informe preceptivo. El documento no tiene relevancia para conformar la opinión del Ministerio sobre este asunto ni se ha incorporado como motivación de una decisión final.

En consecuencia, con fundamento en lo dispuesto en la letra b) del artículo 18.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, se inadmite a trámite la solicitud de acceso a la información solicitada.

3. Ante esta contestación, el reclamante presentó, mediante escrito de entrada el 15 de octubre de 2018, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24](#)² de la LTAIBG, una Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con el siguiente contenido:

La Secretaría de Estado de Educación y Formación Profesional inadmite mi solicitud que pide una serie de informes basándose en el criterio interpretativo 6/2015 del CTyBG. En uno de estos párrafos el Consejo menciona algunos puntos que podrían servir para escudarse al Ministerio de Educación, pero el siguiente argumento dando en este criterio interpretativo es claro:

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;

Esta última frase es esclarecedora. La información solicitada no puede ser inadmitida tratándola de auxiliar o de apoyo, ya que se trata de informes relevantes para la rendición de cuentas del Gobierno. Mi solicitud pide los informes sobre la educación en Cataluña, este campo igual que el resto de departamentos de la Generalitat fueron intervenido a través del artículo 155 de la Constitución. Uno de los argumentos para ello era la manipulación en la educación en Cataluña. Por tanto, se trata de la rendición de cuentas y de la aclaración de la información para la toma de una decisión. Además, se trata de un tema de gran interés público.

En mi solicitud indico que uno de los informes ha sido mencionado por los representantes públicos y que incluso ha aparecido parcialmente en un medio de comunicación (<http://www.elmundo.es/espana/2018/09/17/5b9eab70e2704e08228b459e.html>). Este informe lo pido de forma individualizada, ya que considero que es aún más claro que se debe

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

estimar favorablemente la publicación de este informe porque ello serviría para rendir cuentas y aclarar con qué información contaba la Administración en un asunto que se ha hecho público, ha estado en el foco mediático y ocupado espacios en los medios de comunicación. Por tanto, la ciudadanía tiene derecho a conocer de qué informe exactamente disponía el Ministerio de Educación. Además, según explica el diario El Mundo, la Inspección llega a proponer retirar dos de los libros por su visión sesgada;. Se trata de una acusación grave y la publicidad del citado informe serviría para comprobar la veracidad de esta propuesta y rendir cuentas de la decisión del Gobierno que en este caso fue no retirar la publicación de esos libros

4. Con fecha 17 de octubre de 2018, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y FORMACIÓN PROFESIONAL, a través de su Unidad de Información de Transparencia, al objeto de que por dicho Departamento se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas. Mediante escrito de entrada el 6 de noviembre de 2018, el Departamento realizó las siguientes alegaciones :

Al respecto de las manifestaciones recogidas por el reclamante en su escrito cabe indicar que:

- En la solicitud original del interesado menciona: "Todos y cada uno de los informes realizados sobre la educación en Cataluña desde el año 2015 hasta el 2018, ambos inclusivo", sin concretar tema, origen, o propósito de los documentos. Como ya se indicó en la Resolución de 3 de octubre, se trata de información que no ha sido publicada en ningún medio oficial y se refiere a comunicaciones internas no aludidas en procedimientos públicos y/o judiciales y se limita hasta el momento a la comunicación y coordinación entre administraciones. Se trataría de información auxiliar o de apoyo.

- También la inadmisión de la solicitud de "el informe sobre los libros de texto en Cataluña" se justifica, entre otras razones por su carácter de información auxiliar o de apoyo.

• El informe no se ha emitido en el curso de ningún procedimiento administrativo concreto, no ha servido para tomar ninguna decisión, no forma parte de la tramitación de ningún expediente, ni ha servido de apoyo ni de fundamento para una posterior resolución. De acuerdo con la Resolución del CTBG de fecha 20 de octubre de 2017, JUR 2018\79337, "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 relevando 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".

• Si la Sentencia no 41/2017, de 6 de abril de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº5 de Madrid, dictada en el PO 3/2016 denegó el carácter auxiliar de "aquello 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, el informe que nos ocupa ni ha sido relevante para tramitar ningún expediente, ni ha ayudado al equipo del Ministerio a poder conformar un criterio final y definitivo sobre el asunto.

• El Estado no puede tomar ninguna decisión, ni dictar resolución alguna sobre materias que están transferidas y, por tanto, son competencia de las Comunidades Autónomas. De acuerdo con la Disposición Adicional cuarta de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, "la supervisión de los libros de texto y otros materiales curriculares constituirá parte del proceso ordinario de inspección que ejerce la Administración educativa sobre la totalidad de elementos que integran el proceso de enseñanza y aprendizaje, que debe velar por el respeto a los principios y valores contenidos en la Constitución y a lo dispuesto en la presente Ley." Teniendo también que tener en cuenta que la Inspección del sistema educativo, de acuerdo con el artículo 148 de la mencionada Ley Orgánica 2/2006, corresponde a las Administraciones públicas competentes dentro del respectivo ámbito territorial. Son ellas quienes deben inspeccionar "sobre todos los elementos y aspectos del sistema educativo, a fin de asegurar el cumplimiento de las leyes, la garantía de los derechos y la observando de los deberes de cuantos participan en los procesos de enseñanza y aprendizaje, la mejora del sistema educativo y la calidad y equidad de la enseñanza."

• El encargo, por tanto, a la Alta Inspección de elaborar un informe sobre una competencia que corresponde a la Inspección de Educación no puede sino entenderse como una intención del anterior equipo del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte de recabar el parecer de un personal, que si bien depende del Gobierno, sólo tiene competencias, de acuerdo con el artículo 149 de la Ley Orgánica 2/2006 para "garantizar el cumplimiento de las facultades que le están atribuidas en materia de enseñanza y la observando de los principios y normas constitucionales aplicables y demás normas básicas que desarrollan el artículo 27 de la Constitución".

• De acuerdo con el artículo 150 de la Ley Orgánica 2/2006, las funciones que corresponden a la Alta Inspección están relacionadas con:

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

- No hubiera podido, en ningún caso el Gobierno tomar ninguna decisión respecto a una materia que no es de su competencia, como es la adecuación de los libros de texto, tal y como se ha mencionado en párrafos anteriores. El Tribunal Constitucional anuló parte de la Disposición Adicional trigésimo octava de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre para la mejora de la calidad educativa, precisamente porque el sistema que diseñaba no respetaba "el reparto de competencias" entre Estado y comunidad autónoma. Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de Febrero de 2018 (Recurso de inconstitucionalidad Núm. 1377- 2014).

- Sin olvidar, por último, que el texto resultante contiene juicios de valor no fundamentados y comentarios contradictorios entre los diferentes autores que el actual equipo del Ministerio, como tampoco lo hizo el anterior, puede asumir. Quienes lo redactaron, cuya profesionalidad no se ha cuestionado, hicieron sobre todo un esbozo con opiniones, a modo de comunicación interna, conscientes de que nunca podría dar lugar a ningún acto administrativo posterior.

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](#)³, la Presidencia de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410>

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. De acuerdo con los hechos descritos en los antecedentes, ha de comenzarse indicando que las cuestiones planteadas en el presente expediente ya han sido resueltas por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en diversos precedentes- R/0584/2018, R/0591/2018, R/0600/2018 y R/0623/2018⁴. En todos los expedientes mencionados, cuyos argumentos se dan por reproducidos para evitar repeticiones innecesarias, se concluía que nos encontramos ante información de carácter auxiliar o de apoyo y que, en consecuencia, era de aplicación la causa de inadmisión prevista en el art. 18.1 b) de la LTAIBG.

En este sentido, resulta destacable lo razonado en el último fundamento jurídico de la primera de las resoluciones indicadas:

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, dicho Informe es más un instrumento de gestión interna y de toma de contacto con la realidad educativa en un determinado territorio español que información relevante para el proceso de toma de decisiones, que finalmente no han tenido lugar, 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

⁴ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2018.html

incorpora la posición de un organismo público en una determinada cuestión, sino que recoge valoraciones de contenidos de libros de textos cuyo desarrollo material no corresponde a la Administración General del Estado, sino a una Comunidad Autónoma en cuestión.

Por lo tanto, y en aplicación de los argumentos utilizados con anterioridad, la presente reclamación debe ser desestimada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la Reclamación presentada por la [REDACTED], con entrada el 15 de octubre de 2018, contra la resolución del MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y FORMACIÓN PROFESIONAL, de fecha 3 de octubre de 2018.

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