



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

Resolución 600/2018

S/REF: 001-027982

N/REF: R/0600/2018; 100-001674

Fecha: 14 de enero de 2019

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Educación y Formación Profesional

Información solicitada: Informe Alta Inspección del Estado sobre adoctrinamiento en libros de texto

Sentido de la resolución: Desestimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, la reclamante solicitó al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#) (en adelante LTAIBG), y con fecha 29 de agosto de 2018, la siguiente información:

copia del informe o estudio que el Ministerio de Educación encargó a la Alta Inspección educativa sobre el posible adoctrinamiento en libros de texto y en la enseñanza catalana en mayo de 2017, según anunció el secretario de Estado de Educación, [REDACTED], que lo calificó de (comillas) detallado y urgente (comillas) (adjunto links a ese anuncio recogidos en medios de comunicación). He enviado esta misma petición de información en dos ocasiones. La última respuesta, de 30 de mayo, aseguraba que todavía estaba (comillas)en elaboración(comillas), por lo que se inadmitía a trámite. Pasado un tiempo prudencial, y teniendo en cuenta que el informe encargado era (comillas) urgente (comillas), vuelvo a

solicitarlo. En caso de que el informe aún no sea definitivo, solicito copia de sus conclusiones preliminares, de cualquier otro documento elaborado en el marco de ese encargo a la Alta Inspección y pido copia del documento en el que se plasmó el encargo a la Alta Inspección. En caso de que dicho encargo realmente no se hiciera, solicito que así lo hagan constar.

https://politica.elpais.com/politica/2017/05/18/actualidad/1495107414_862700.html

http://www.abc.es/sociedad/abci-educacion-pide-alta-inspeccion-informe-sobre-libros-textocataluna-201705181246_noticia.html

2. Mediante resolución de fecha 19 de septiembre de 2018, el Ministerio de Educación y Formación Profesional contestó al interesado 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 Secretaría de Estado considera que la misma incurre en los supuestos 1 y 5 contemplado 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 el registro de esta Secretaría de Estado no obra ningún documento sobre el encargo efectuado por el anterior titular del Ministerio.

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. Frente a dicha respuesta, la reclamante presentó, mediante escrito de entrada el 17 de octubre de 2018 y al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24](#) de la LTAIBG, una Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con el siguiente contenido resumido:

(...)

Segunda. Procede estimar la presente reclamación y reconocer el derecho de acceso a la información solicitada.(...)

A) La resolución sostiene que "en el registro de esta Secretaría de Estado no obra ningún documento sobre el encargo efectuado por el anterior titular del Ministerio". Afirmación que parece incluirse como motivo o justificación de la denegación del acceso solicitado.

B) Una vez constatado que el encargo se produjo efectivamente (no parece razonable considerar que tanto el anterior titular de la Secretaría de Estado como los medios de comunicación e incluso el comunicado reciente del Gobierno se equivoquen o falseen la realidad) la denegación del acceso que efectúa la resolución se manifiesta en la realidad como una artificiosa excusa con la que negar, simplemente, la información, lo que constituye una vulneración del derecho de acceso.

Debe hacerse notar que el autor de la resolución no afirma que no se disponga del encargo, o que no exista, ni siquiera que no se hubiese producido nunca. Lo que señala es que "en el registro de esta Secretaría de Estado no obra" ningún documento de encargo del informe "efectuado por el anterior titular del Ministerio". (...)

C) La precisa y construida formulación empleada por la resolución para denegar el acceso a la información señalada (el encargo del informe) refleja exclusivamente un intento de impedir el acceso a la información. Que esté o no incluido en un registro es irrelevante; que se concrete en relación a su pretendida autoría (el Ministro, cuando fue adoptado por el Secretario de Estado) refleja igualmente un artificio para aparentar una realidad inexistente. Ni es un

argumento admisible, ni puede considerarse ajustado al ordenamiento jurídico, ya que se trata de una formulación rituarial, al menos inexacta y en todo caso inútil e irrelevante.

(...)

3. La declaración de inadmisibilidad de la solicitud es incorrecta jurídicamente y lesiona injustificadamente el derecho de acceso a la información.

A) Consideración inicial: las alegaciones empleadas en la resolución y sus insuficiencias e incongruencias.

a) Para inadmitir la solicitud de acceso a la información, la resolución objeto de la presente reclamación trata de amalgamar consideraciones de diferente naturaleza, tal vez con la pretensión de construir una apariencia de seriedad o solvencia en su planteamiento. Viene a indicar que el informe realizado por la Alta Inspección educativa "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".

El argumentario, como se indica en la resolución y era fácil de imaginar, está construido con la finalidad de incrustarlo en alguna de las causas de inadmisión previstas en la Ley 19/2013 o en el criterio interpretativo 6/2015. Pero antes de analizar, con el rigor técnico preciso, si reclaman su aplicación o no al caso, conviene detener nuestro análisis en la propia valoración y su formulación que contiene la resolución.

b) Inicialmente debe ponerse de manifiesto que, como están reflejando los medios de comunicación, el actual Gobierno no quiere, simplemente, solicitar ni obtener informe alguno sobre el aludido "adoctrinamiento" por parte de la Alta Inspección educativa, por la razón que fuese, que evidentemente no nos incumbe ni, a estos efectos, interesa. Y de manera complementaria, ha explicado que el informe realizado no le gusta y no tiene interés en utilizarlo.

Frente a lo que se indica en la resolución, realmente las explicaciones que se han facilitado desde el Gobierno son de diferente naturaleza.(...)

B) No concurre causa alguna de inadmisibilidad. La correcta interpretación de la Ley 19/2013 y del criterio interpretativo 6/2015 obligan a estimar la presente reclamación.

a) Es preciso poner de manifiesto, inicialmente, que la solicitud inicial venía referida, en lo que ahora nos ocupa, a un concreto documento, que es el informe emitido por la Alta Inspección educativa sobre el posible adoctrinamiento en libros de textos y en la enseñanza catalana.

Que presenta relevancia pública es indiscutible; que el informe existe, también, ya que no se ha negado, más bien todo lo contrario, por los titulares de los órganos actuantes, tanto del anterior como del actual Gobierno. De forma que, objetiva e inicialmente, existe un derecho a acceder al mismo. Las excepciones, tanto para inadmitir como para desestimar, deben ser

objeto de una interpretación restrictiva y motivada, ya que delimitan la efectividad del derecho.

b) La primera valoración que merecen las tres afirmaciones que jalonan la resolución se refiere a su irrelevancia y a su carácter infundado e injustificado. Estando reconocida la existencia de un informe de la Alta Inspección educativa, resulta objetivamente infundado sostener, sólo para impedir el acceso y su conocimiento por los ciudadanos, que "contiene opiniones personales de los autores que no representan la opinión de este órgano y no se trata de un informe preceptivo". Si se trata de un informe emitido por la Alta Inspección educativa, no puede sostenerse, válidamente, que recoja "opiniones personales" de los funcionarios públicos actuantes. ¿Realmente se puede sostener que los funcionarios que han realizado, por encargo del Ministerio, el informe, se han limitado a reflejar opiniones personales, al margen y ajenas a la función pública que les corresponde?. Tal afirmación realmente contiene una gravísima imputación, incluso disciplinaria, a aquéllos funcionarios: ¿realmente sería admisible que la jornada de trabajo, los esfuerzos de los funcionarios, e incluso su retribución, se dedicasen a rellenar folios en los que reflejar sus "opiniones personales"?. No es posible, ni remotamente, convenir con tal afirmación, tan grave como injustificada, al menos aparentemente, y en cualquier caso desproporcionada a los únicos efectos de tratar de impedir el acceso a la información.

No mejor valoración merece la segunda afirmación contenida en la resolución: "el documento no tiene relevancia para conformar la opinión del Ministerio sobre este asunto ni se ha incorporado como motivación de una decisión final". Un informe realizado por funcionarios públicos pertenecientes a un servicio altamente especializado, en cumplimiento de un encargo de, al menos, un Secretario de Estado, tiene relevancia para que los ciudadanos puedan someter a escrutinio la actividad administrativa. Para que opere el derecho de acceso no es un requisito que la información sea relevante "para conformar la opinión" de un Ministerio, ni tampoco que sea la motivación de un acto resolutorio; con tales requisitos quedaría sustancialmente vaciado de contenido el derecho de acceso y el principio de transparencia, que cuenta con respaldo constitucional. Son numerosos los casos resueltos por el Consejo en los que se reconoce el derecho de acceso sin que concurren tales caracteres.

c) El informe en cuestión no puede subsumirse en las excepciones establecidas en el artículo 18 de la Ley, ni en el criterio interpretativo 6/2015 que cita la resolución. No se trata de una nota interna, ni una opinión, ni un resumen o semejante. El criterio interpretativo de 12 de noviembre de 2015 subraya la necesidad de motivar la decisión de inadmisión por relación al carácter de la información como "auxiliar o de apoyo" y que, como resulta claro, debe ser siempre objeto de interpretación restrictiva. (...)

4. Con fecha 18 de octubre de 2018, el Consejo de Transparencia remitió el expediente al Ministerio de Educación y Formación Profesional para que formulara las alegaciones que considerara oportunas. Con fecha 6 de noviembre de 2018 tuvo entrada escrito de alegaciones del referido Ministerio en el que se indicaba lo siguiente:

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

- Respecto a la solicitud de "copia del documento en el que se plasmó el encargo a la Alta Inspección", como ya se indicó en la Resolución de 19 de septiembre, no se ha encontrado en el registro de esta Secretaría de Estado "ningún documento sobre el encargo efectuado por el anterior titular del Ministerio." No se está negando en ningún momento que tal encargo no se efectuase, simplemente se está dejando constancia de que no se ha hallado prueba documental al respecto.

- La inadmisión de la solicitud de "copia del informe o estudio que el Ministerio de Educación encargó a la Alta Inspección" 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 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".

• 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 "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, 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 212006, 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 212006, 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 observancia 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 212006 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".*

- *De acuerdo con el artículo 150 de la Ley Orgánica 212006, 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.*

- e) 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 812013, 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.

El Consejo de la Transparencia y Buen Gobierno valorará estas circunstancias.

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, 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. 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, conviene comenzar indicando que la información objeto de solicitud en el expediente del que trae causa la presente reclamación ya fue analizada por este Consejo de

Transparencia y Buen Gobierno en los recientemente finalizado expedientes R/0584/2018 y R/0591/2018.

Efectivamente, en el primero de los mencionados expedientes se reclamaba el acceso a la misma información, en concreto, al *informe realizado por la Alta Inspección del Estado respecto al adoctrinamiento en los libros de texto* y su resolución concluía lo siguiente:

3. En cuanto al fondo del asunto, la Administración deniega la información por considerar de aplicación lo dispuesto en el [art. 18.1 b\)](#) de la LTAIBG, según el cual, Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, 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.

En primer lugar, es necesario enmarcar la información que se solicita. [La 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.

Por lo tanto, como se desprende de los preceptos indicados, la Alta Inspección Educativa es el instrumento del que se sirve el Estado para comprobar que las Comunidades Autónomas ejercen sus competencias en la materia, de tal manera que se garantice lo indicado en el artículo 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](#), artículo 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, sobre 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.

Finalmente, según el [Real Decreto 1045/2018, de 24 de agosto, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Educación y Formación Profesional](#), corresponde a la Secretaría de Estado de Educación y Formación Profesional (art. 2.1. h) Las funciones previstas en la normativa vigente correspondientes a la Alta Inspección del Estado.

Por lo tanto, puede entenderse que entre las competencias de la Alta Inspección Educativa se encuentra la elaboración del informe por el que se interesa el solicitante y

que, según los indicios que se muestran en la prensa nacional y las propias manifestaciones de la Administración, existe actualmente.

4. 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, invocada por la Administración.

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 (...)

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 41/2018, de 6 de abril de 2018, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 5 de Madrid](#), señala lo siguiente:

“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, 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, (...) 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 2018, dictada en el Recurso de Apelación nº 46/2018](#), 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 75/2018](#), 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”.

5. Aplicada esta interpretación al caso que nos ocupa, debe señalarse que este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, examinadas las noticias aparecidas en prensa sobre este asunto, único elemento de juicio objetivo obrante en el expediente, ha extraído las siguientes conclusiones:

En primer lugar, se publica por Europa Press (19/05/2017) que El portavoz del Gobierno y Ministro de Educación, Cultura y Deporte, Íñigo Méndez de Vigo, ha señalado que esperaran a ver qué dice el informe encargado a la Alta Inspección sobre los libros de textos para ver cómo actúan, después de que el presidente de la Asociación Nacional de este colectivo denunciara en el Congreso presiones desde los gobiernos regionales para modificar los contenidos académicos. "Vamos a ver con hechos concretos, en todas las comunidades autónomas qué hay de cierto y cómo continuamos a continuación". Ello indica que la primera intención del Gobierno fue tomar medidas en base al Informe de la Alta Inspección de Educación.

En segundo lugar, Europa Press publica, el 18/09/2018, que El sindicato AMES denuncia la ocultación por Méndez de Vigo y Celaá del informe sobre los libros en Cataluña (...)

"Debido a la voluntaria decisión del Ministerio de Educación de ignorar dicho informe, el curso escolar 2018-2019 ha comenzado en Cataluña con los mismos libros de texto, por lo que el adoctrinamiento político partidista sigue con la misma o mayor intensidad", señala esta organización en un comunicado. Lamenta que este documento, encargado por el anterior Gobierno a la Alta Inspección, se entregara "hace siete meses" y no se haya hecho público por ninguno de los dos ministros. Esto indica que el Gobierno no tiene intención de realizar actuaciones a la vista del Informe de la Alta Inspección de Educación.

Por último, se publica en el diario La Vanguardia (19/09/2018) que El Ministerio de Educación ha insistido hoy en dar carpetazo "por falta de rigor" al informe de la Alta Inspección sobre un posible adoctrinamiento en los libros de texto, en especial en los de Cataluña, a pesar de la petición de Ciudadanos para que se publique y de los inspectores para que se complete. Esta noticia confirma que el Gobierno no tiene intención de realizar actuaciones a la vista del Informe de la Alta Inspección de Educación.

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 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 todos los argumentos anteriores, resulta de aplicación la causa de inadmisión del artículo 18.1 b) de la LTAIBG, debiendo ser desestimada la presente Reclamación.

4. Por lo tanto, teniendo en cuenta la identidad en cuanto al objeto de la solicitud y los antecedentes al respecto tramitados por 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 D^a. [REDACTED] contra la resolución de 19 de septiembre de 2018 del MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y FORMACIÓN PROFESIONAL.

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