



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

Resolución 591/2018

S/REF: 001-028630

N/REF: R/0591/2018; 100-001642

Fecha: 11 de enero de 2018

Reclamante: [REDACTED]
[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, el 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 18 de septiembre de 2018, la siguiente información:

Informe de la Alta Inspección del Estado respecto al adoctrinamiento en los libros de texto

2. Mediante resolución de fecha 3 de octubre 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 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, el reclamante presentó, mediante escrito de entrada el 15 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:

PRIMERO.- Existe, obviamente, una evidente ausencia de motivación; pues la Resolución se limita a invocar el artículo 18.1 b) de la LTAIBG, el Criterio Interpretativo 6/2015 de ese Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y a indicar que el documento solicitado contiene opiniones personales de los autores que no representan la opinión del órgano solicitante del informe y que no se trata de un informe preceptivo.

SEGUNDO.- El que suscribe entiende que dicho documento tiene autonomía y sustantividad propia sobre un asunto de claro interés público; de la misma forma que la tiene un documento (publicado) de similar naturaleza, como el siguiente:

“El pluralismo en las escuelas de Cataluña como garantía del no adoctrinamiento”. Síndic de Greuges de Catalunya. 1ª edición, julio 2018.

http://www.sindic.cat/site/unitFiles/5449/Informe%20noadoctrinamiento_cast_def.pdf

Parece evidente que no existe justificación para hurtar del conocimiento público un documento que así no pueda ser contrastado con otro sí publicado.

TERCERO.- El acceso al documento solicitado no está incurso en ninguno de los límites establecidos en el artículo 14 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG).

Además, como ha señalado ese Consejo de Transparencia en su Criterio Interpretativo sobre la “Aplicación de los límites al derecho de acceso a la información” (CI/002/2015. 24 de junio de 2015), “los límites no operan ni automáticamente a favor de la denegación ni absolutamente en relación a los contenidos”.

Los referidos límites han de ser aplicados restrictivamente. Asimismo, según el referido documento interpretativo de ese Consejo, los límites del artículo 14 “no se aplican directamente, sino que de acuerdo con la literalidad del texto del número 1 del mismo, “podrán” ser aplicados.

CUARTO.- Lo anterior debe ser asimismo aplicable a las causas de inadmisión del artículo 18 LTAIBG. Obviamente, si no existe un perjuicio para los bienes a que se refiere el artículo 14 tampoco la causa de inadmisión puede operar automáticamente en favor o detrimento del acceso al documento solicitado.

“Las causas de inadmisión previstas en el artículo 18 de la Ley, deben ser interpretadas de forma restrictiva y su aplicación ha de ser siempre debida y convenientemente motivada”, señala ese Consejo de Transparencia en su Criterio Interpretativo sobre “Causas de inadmisión

de solicitudes de información: información de carácter auxiliar o de apoyo” (CI/006/2015. 12 de noviembre de 2015).

QUINTO.- Como ha señalado ese Consejo en el meritado documento interpretativo de 24 de junio de 2015:

“La invocación de motivos de interés público para limitar el acceso a la información deberá estar ligada con la protección concreta de un interés racional y legítimo.

En este sentido su aplicación no será en ningún caso automática: antes al contrario, deberá analizarse si la estimación de la petición de información supone un perjuicio (test del daño) concreto, definido y evaluable. Este, además no podrá afectar o ser relevante para un determinado ámbito material, porque de lo contrario se estaría excluyendo un bloque completo de información.

Del mismo modo, es necesaria una aplicación justificada y proporcional atendiendo a la circunstancia del caso concreto y siempre que no exista un interés que justifique la publicidad o el acceso (test del interés público)”

A juicio del que suscribe, respecto al documento solicitado, no se justifica el test del daño, existiendo un evidente interés público que justifica la publicidad o el acceso al documento; máxime cuando existen documentos publicados de igual naturaleza y contenido, como el citado del Síndic de Greuges.

SEXTO.- No es de aplicación la causa de inadmisión a que se refiere el artículo 18.1.b) de la Ley 19/2013: “Información que tiene la condición de auxiliar o de apoyo”.

El informe solicitado tiene indudable relevancia y autonomía propias.

Como señala ese Consejo de Transparencia en su Resolución de 11 de noviembre de 2015 (282/2015. Access Info Europe), “por esta razón y porque no se da ninguna de las circunstancias que llevaría a afirmar que estamos ante información auxiliar o de apoyo en el sentido del artículo 18.1 b), consideramos que no es de aplicación dicha causa de inadmisión”.

SÉPTIMO.- Como señala ese Consejo de Transparencia en su Criterio Interpretativo sobre “Causas de inadmisión de solicitudes de información: información de carácter auxiliar o de

apoyo" (CI/006/2015. 12 de noviembre de 2015), "es el contenido y no la denominación del documento lo determinante para la aplicación de la causa de inadmisión incluida en el artículo 18.1.b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre. En todo caso dicha inadmisión habrá de ser debidamente motivada".

OCTAVO.- Ejemplos de concesión de acceso a documentos internos del Gobierno, que si se hubiera dado una interpretación restrictiva pudiera haberse considerado "información de carácter auxiliar o de apoyo":

- Mediante Resolución de 14 de enero de 2015 del Secretario General Técnico y Director del Secretariado del Gobierno, del Ministerio de la Presidencia, se dio acceso al documento "Instrucciones para la tramitación de asuntos en los órganos colegiados del Gobierno", aprobadas por el Consejo de Ministros de 26 de julio de 1996.

- Mediante Resolución de 31 de marzo de 2015 del Secretario General Técnico del Ministerio de Justicia, se dio acceso a la "Propuesta de reforma de la prescripción y caducidad aprobada por la Sección de Derecho Civil de la Comisión General de Codificación" y al "Informe de la Abogacía del Estado" sobre el particular; que fueron (como consta en la misma Resolución de acceso) considerados en el proceso interno de tramitación del anteproyecto de Ley de modificación de la Ley de Enjuiciamiento Civil (sin que tales documentos hubieran sido incorporados al expediente que posteriormente llegó al Congreso de los Diputados).

- Mediante Resolución de 24 de noviembre de 2015 del Secretario General Técnico del Ministerio de Justicia, se dio acceso al "Plan de Trabajo de la Comisión General de Codificación".

- Mediante Resolución del Director General de Coordinación de Políticas Comunes y Asuntos Generales de la Unión Europea, del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación se dio acceso al "Plan de mejora de la transposición de Directivas de la Unión Europea", dirigido a los departamentos ministeriales, aprobado por el Consejo de Ministros de 23 de noviembre de 2013.

4. Con fecha 16 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:

- La inadmisión de la solicitud de "Informe de la Alta Inspección del Estado respecto al adoctrinamiento en los libros de texto" 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 1912013, 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 el recientemente finalizado expediente R/0584/2018.

Efectivamente, en el mencionado expediente 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 [REDACTED] contra la resolución de 3 de octubre 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