



Resolución: RDA097/2022

Nº Expediente de la Reclamación: RDACTPCM023/2022

Reclamante: [REDACTED]

Administración reclamada: Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía de la Comunidad de Madrid.

Información reclamada: Informe jurídico para la propuesta de supresión del segundo ciclo de infantil de la Escuela de Educación Infantil Los Títeres.

Sentido de la resolución: Estimación.

ANTECEDENTES

PRIMERO. Con fecha 20 de diciembre de 2021, la Sra. Doña [REDACTED] solicita a la Dirección del Área Territorial (DAT) de Madrid-Capital, el acceso al expediente administrativo en el que se recoge la tramitación del informe jurídico realizado para la propuesta de supresión del segundo ciclo de infantil de la Escuela de Educación Infantil Los Títeres. Su solicitud de información fue la siguiente:

(...) Que a través del presente escrito venimos a SOLICITAR acceso al expediente administrativo en el que se recoja la tramitación e informe jurídico realizado para la propuesta de supresión del segundo ciclo de infantil en la Escuela Infantil Los Títeres (...)

SEGUNDO. Con fecha 23 de enero de 2022, la Sra. Doña [REDACTED], vuelve a reclamar a la Comunidad de Madrid la información, sin



obtener respuesta alguna. Y, el 25 de enero de 2022, la interesada presenta una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Participación ante la falta de respuesta a su solicitud de acceso a la información. En su escrito, la reclamante exponía lo siguiente:

(...) SOLICITO que se tenga por presentado este escrito, se sirva admitirlo y tras lo alegado en el expositivo y fundamentación jurídica invocada se proceda por parte del Consejo de Transparencia y Participación a emitir el correspondiente informe en este caso, y en cumplimiento de la legalidad vigente, se requiera LA CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN, para que a través del órgano competente se nos de acceso al EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO EN EL QUE SE RECOJA LA TRAMITACIÓN E INFORME JURÍDICO REALIZADO PARA LA PROPUESTA DE SUPRESIÓN DEL SEGUNDO CICLO DE INFANTIL EN LA ESCUELA DE EDUCACIÓN INFANTIL Los Títeres (...)

SEGUNDO. El 31 de marzo de 2022, este Consejo de Transparencia y Participación admite a trámite la reclamación e inicia las actuaciones ante la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía de la Comunidad de Madrid, solicitándole la remisión de las alegaciones que consideren convenientes, copia del expediente y en general, toda la información o antecedentes que puedan ser relevantes para resolver la señalada reclamación.

TERCERO. El 27 de abril de 2022, la Dirección del Área Territorial de Madrid-Capital alega que no existe un expediente administrativo ni informe jurídico *tal y como se solicita*, que recoja la tramitación y propuesta de supresión del segundo ciclo de infantil de la Escuela Los Títeres. En su escrito de alegaciones, la administración reclamada indica lo siguiente:



(...) Ante la solicitud presentada en el Portal de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid indicar que no existe un expediente administrativo ni informe jurídico tal y como se solicita, que recoja la tramitación y propuesta de la supresión del segundo ciclo de infantil de la escuela Los Títeres.

La educación infantil pública no solo es una preocupación compartida con el escrito presentado por la interesada, sino que también es objetivo fundamental de la acción de cualquier Administración y lo es, desde luego, de la Comunidad de Madrid, que considera este tramo educativo imprescindible para la proyección social y educativa de los niños, necesario para la conciliación familiar y fundamental como servicio social. Por todo ello se acentúa todo el esfuerzo para garantizar y subvencionar plazas escolares suficientes.

En cuanto a la oferta de plazas escolares es preciso señalar que en ningún caso se van a eliminar plazas públicas de 3 a 6 años para el curso 2021-22, sino que se va a producir un incremento en la oferta.

Por un lado, este incremento se registrara en el tramo 0-3 en términos globales. Además se van a proponer ratios de 20 alumnos en Educación infantil de 3 años para el curso 2021-22 con una oferta educativa de plazas escolares adecuadas a la demanda de escolarización realizando la reorganización de este ciclo de forma progresiva.

En uso de las competencias atribuidas por el Decreto 236/2021, de 17 de noviembre, del Consejo de Gobierno, par el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía, se ha promovido dicha oferta educativa para el primer ciclo de Educación infantil a través de la puesta en marcha de nuevos centros o a través de la reorganización, ampliación o adecuación de las unidades de los centros ya existentes. Es indiscutible que el Segundo Ciclo de Educación infantil se debe



impartir en los Colegios de Educación Infantil y Primaria, quedando ya reflejada dicha necesidad, en el apartado 3 del art. 15 de la Ley Orgánica 2/02006 de 3 de mayo (LOE) y mantenida en el mismo apartado por la Ley Orgánica 3/2022 de 29 de diciembre (LOMLOE) "...las Administraciones educativas promoverán la existencia de centros públicos que incorporen la educación infantil con otras etapas educativas posteriores."

Desde 2006 se ha desarrollado este modelo organizativo en toda la Comunidad de Madrid con la excepción de nueve escuelas infantiles que en su momento conservaron oferta de plazas escolares en este tramo educativo por la insuficiencia de oferta escolar detectada en su momento en los Colegios de Educación Infantil y Primaria de su entorno. Esa necesidad de permanencia de oferta en las Escuelas Infantiles no existe en la actualidad y, por otro lado el modelo de integración del Segundo Ciclo de Educación Infantil con la Educación Primaria se ha demostrado eficiente y ha sido contrastado en diversos organismos y estudios.

Existe un marco procedimental anual de la Dirección General de Educación Infantil y Primaria y, en última instancia, de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía de la Comunidad de Madrid que consiste en la revisión y reordenación de la Red de Centros Públicos de Educación Infantil, Escuelas Infantiles y Casas de Niños, con el fin de adecuar, de cara al curso siguiente, la oferta educativa de dichos centros a las necesidades de escolarización previstas en cada zona.

Un dato muy relevante es que de los 29.688 alumnos matriculados en Educación Infantil de segundo ciclo en la ciudad de Madrid en centros públicos, 497 alumnos cursan el segundo ciclo de educación infantil en Escuelas Infantiles, es decir el 1,67%, además focalizados en cinco de los 21 distritos de Madrid. No es, por tanto, un modelo organizativo que sea extensivo a todos los



madrileños, ni siquiera es un modelo organizativo elegido por la mayoría de las familias dado que solo el 41% del total de alumnos de dos años del curso 2020-21 continúan en Educación Infantil de 3 años en las mismas Escuelas Infantiles en el curso 2021-22, el 59% restante optó por dejar la escuela para matricularse en educación infantil 3 años en un colegio.

Los proyectos pedagógicos innovadores y participativos no son patrimonio exclusivo de las Escuelas Infantiles y los mismos son una seña de identidad de los Colegios de Infantil y Primaria por los mismos motivos que lo son para las Escuelas Infantiles.

Las familias que tengan que cambiar a sus hijos de centro para cursar Segundo Ciclo de Educación infantil lo harán lo mismo que el resto de familias de la Comunidad de Madrid, con la garantía de una plaza escolar en el tramo educativo solicitado, con la seguridad de participar en proyectos educativos sólidos y contrastados, con la certeza de contar con todos los recursos personales y materiales que la educación pública pone a disposición de todos los alumnos de Educación Infantil en los Colegios. Creemos en definitiva que en cualquier caso queda garantizada la óptima respuesta a las demandas educativas, así como el esfuerzo que desde la Administración Pública y desde las propias comunidades educativas se realiza para ofrecer el mejor servicio público educativo posible.

En definitiva, se solicitaba una copia de expediente administrativo, que no existe como tal, una vez que la Administración educativa realiza una valoración de todas las intervenciones con la participación de múltiples instancias administrativas, y la colaboración de las Direcciones de los centros educativos de referencia, sirviendo todo ello para que en última instancia se adopte por la Administración una decisión de carácter organizativo, al residir la competencia



para configurar la red de centros en los órganos de la Administración que adoptan una disposición de carácter general.

Por todo ello, la petición de una copia de un expediente administrativo que no existe, no ha podido ser atendida (...)

CUARTO. El 4 de mayo de 2022, este Consejo remite a Dña. [REDACTED] el escrito de alegaciones recibido por parte de la entidad reclamada, concediéndole un plazo de 10 días para que efectúe las alegaciones que considere convenientes. A la fecha de la presente resolución, no se recibió alegación alguna por parte de la reclamante.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO. De conformidad con el artículo 24.6 de la Ley 19/2013, de 19 de abril, de transparencia, acceso a la información pública y buen Gobierno (en adelante LTAIBG), el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno tiene competencia para conocer de las reclamaciones que se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información, salvo en aquellos supuestos en que las Comunidades Autónomas atribuyan dicha competencia a un órgano específico, de acuerdo con lo establecido en la disposición adicional cuarta de la Ley.

En desarrollo de esta previsión, los artículos 47 y 77 b) de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, LTPCM) atribuyen al Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid la resolución de las reclamaciones que se interpongan contra las resoluciones desestimatorias, total o parcial de las



solicitudes de acceso a la información dictada por los sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de esta Ley. Añadiendo el artículo 6 b) del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid que la competencia para resolver, en estos casos, corresponderá al Pleno de este órgano.

Al interponerse la reclamación contra una resolución dictada por la Dirección de Área Territorial Madrid-Capital de la Comunidad de Madrid, que integra la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía de la Comunidad de Madrid, se considera, de conformidad con el artículo 2 de la LTPCM, una reclamación interpuesta contra Administración de la Comunidad de Madrid y, por tanto, su resolución corresponde al Pleno de este Consejo.

SEGUNDO. El artículo 47 y siguientes y el 77 de la LTPCM, así como el artículo 6 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de este Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid, reconocen la competencia de este Consejo para resolver las reclamaciones que se presenten en el ámbito del derecho de acceso a la información.

TERCERO. Antes de entrar a examinar el fondo del asunto resulta pertinente señalar que el artículo 20.1 de la LTAIBG dispone que *la resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver. Este plazo podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante.*

En el presente caso, según figura en el expediente y se recoge en los antecedentes, la Dirección de Área Territorial Madrid-Capital a la que se dirigió



la solicitud deniega el acceso por silencio administrativo contestando a la interesada recién en fase de alegaciones del procedimiento de reclamación. A la vista de ello, es obligado recordar la doctrina del Tribunal Supremo y del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que ha puesto de manifiesto la obligación de la Administración de observar el plazo máximo de contestación y de motivar suficientemente la concurrencia de una causa de inadmisión que deniegue el acceso a esa información como un elemento esencial del contenido del derecho constitucional de acceso a la información pública, como el propio Legislador se encargó de subrayar en el artículo 20.2 LTAIBG al establecer que:

Serán motivadas las resoluciones que denieguen el acceso, las que concedan el acceso parcial o a través de una modalidad distinta a la solicitada y las que permitan el acceso cuando haya habido oposición de un tercero. En este último supuesto, se indicará expresamente al interesado que el acceso sólo tendrá lugar cuando haya transcurrido el plazo del artículo 22.2.

Y, en el Preámbulo de la Ley al manifestar que *con el objeto de facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública la Ley establece un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta.*

El Tribunal Supremo ha insistido en toda su jurisprudencia que *la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración, pues (...) es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley.* (SSTS 15747/2017. De 16 de octubre de 2017 y 1422/2022, de 5 de mayo de 2022). Y por ello, *se han de 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 o inadmisiones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información. De modo que sólo serán aceptables las limitaciones que resulten justificadas y proporcionadas, según se desprende del artículo 14.2 de la LTAIBG: (...) 2. La aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso. En consecuencia, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración y sólo resulta posible cuando concurra uno de los supuestos legalmente establecido, que aparezca debidamente acreditado por quien lo invoca y resulte proporcionado y limitado por su objeto y finalidad. (SSTS 1547/2017, de 16 de octubre de 2017 (RCA 75/2017), 344/2020, de 10 de marzo de 2020 (RCA 8193/2018), 748/2020, de 11 de junio de 2020 (RCA 577/2019) y. 3866/2020, de 19 de noviembre de 2020 (RCA 4614/2019).

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno insiste también en esta cuestión e indica en reiteradas ocasiones que *es criterio de este Consejo de Transparencia, en consonancia con el mandato legal, que en cualquier caso es necesario motivar toda denegación o restricción del derecho de acceso a la información y, en tal sentido, además de la invocación del precepto legal en que dicha denegación o limitación se sustenta, deben incluirse los argumentos en base a los que se aplica.* (Resolución 0019/2018 de 12 de abril de 2018; Resolución 591/2018 de 11 de enero de 2018, entre otras).

Conforme a lo anterior, en el supuesto objeto de la presente reclamación, aún cuando se denegó la información por silencio administrativo y por tanto sin motivación alguna, al no explicar la Dirección de Área Territorial de Madrid Capital en su alegaciones las causas de inadmisión, se hace necesario entrar en el fondo del asunto.



CUARTO. La información solicitada no ha sido concedida por la Dirección del Área Territorial de Madrid-Capital por no existir un expediente administrativo ni informe jurídico tal y como se solicita, según su escrito de alegaciones.

En este sentido, hay que recordar que el derecho de acceso a la información pública, tal y como establece el artículo 13 LTAIBG, se refiere a *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*. A lo que añade el Tribunal Supremo que *esta información ha de obrar en poder de la Administración en el momento de solicitar la petición* (STS 2272/2022, de 2 de junio de 2022, recurso de casación C-A núm.4116/2020, Fundamento derecho segundo.2).

La Dirección de Área Territorial de Madrid-Capital, en su escrito de alegaciones, no niega tener la información, sino que lo que indica es que la información *tal y como se solicita* es inexistente, por no estar integrada la misma a un expediente o constar en un informe jurídico, no coincidiendo, por tanto, con los términos en que se solicitó la información por parte de la reclamante. Esto significa que la Administración de la Comunidad de Madrid sí tiene la información, aunque no reunida en un expediente o en un informe jurídico específico, tal y como fue requerida por la reclamante.

Por esta razón, puesto que se trata de información que obra en poder de la Administración, no cabe considerar conforme a Derecho la motivación alegada por la Dirección de Área Territorial de Madrid Capital. De hecho, en su escrito de alegaciones, esta Dirección afirma el que la Administración educativa realiza una valoración de todas las intervenciones con la participación de múltiples instancias administrativas y con la colaboración de las Direcciones de centros



educativos de referencia, sirviendo todo ello para que la Comunidad de Madrid adopte una decisión de carácter organizativo. Afirmaciones que tienen su lógica dada la materia a la que afectan, como es el derecho fundamental del artículo 27 CE.

Por esta razón, la Comunidad de Madrid se debe acoger a lo establecido por el Estado que en el artículo 17 de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación establece, al indicar que *la creación y supresión de centros públicos se efectuará por el Gobierno o por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma correspondiente, en el ámbito de sus respectivas competencias*. Lo que se reitera y desarrolla en el Real Decreto 82/1996, de 26 de enero, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de las Escuelas de Educación Infantil y de los Colegios de Educación Primaria. Y que se ve completado, entre otros, por el Decreto 236/2021, de 17 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía, y atribuye a la Dirección General de Educación Infantil, Primaria y Especial, además de las competencias previstas en el artículo 47 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, y de la dirección y coordinación con carácter general de las actuaciones que en el ámbito de su competencia desarrollen las Direcciones de Área Territoriales, el ejercicio de las competencias relativas a la Educación Infantil, Educación Primaria y Educación Especial, en aplicación de lo dispuesto en las normas legales y reglamentarias y, en particular, las siguientes: a) La propuesta de creación, modificación, transformación y supresión jurídica de centros docentes públicos que impartan las enseñanzas de competencia de esta dirección general (...).

Conforme a esta normativa, la Comunidad de Madrid tiene en su poder toda la documentación necesaria para adoptar una decisión sobre la creación o supresión de plazas públicas de 3 a 6 años para el curso 2022-2023, que es lo



que está pidiendo la interesada en su reclamación. Esto significa que, aún no existiendo la información en los términos exactos solicitados por la interesada en su reclamación, la Comunidad de Madrid tiene que tener toda la documentación o información sobre este tema, aunque ésta no se encuentre localizada en un solo órgano, organismo, dirección o entidad, o en un solo archivo o expediente, pues como se desprende de las alegaciones para adoptar la decisión, *se realiza una valoración de todas las intervenciones con la participación de múltiples instancias administrativas, y la colaboración de las Direcciones de los centros educativos de referencia (...).*

Si la Administración ha adoptado esta decisión en función de una serie de documentos y valoraciones, la información obra en su poder, aunque no sea en forma de expediente y en exclusiva para esa escuela. En estos casos, es reiterada la doctrina tanto del Tribunal Supremo como del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de considerar a estos datos información a los efectos del artículo 5 de la LTPCM y del artículo 13 de la LTAIBG, sin perjuicio de que se pueda acoger la administración de manera motivada y ponderando los intereses públicos en juego a cualquiera de las causas de inadmisión que se regulan en el artículo 18 de la LTAIBG. Sin embargo, en el presente caso, la administración reclamada no invoca ninguna de las causas de inadmisión, por lo que se entiende que no existe impedimento alguno para poner a disposición de la reclamante la información solicitada.

A la vista de lo anteriormente expuesto, este Consejo debe estimar la reclamación interpuesta, procediendo la entrega de la información solicitada a la reclamante.



RESOLUCIÓN

En atención de todos los antecedentes y fundamentos jurídicos expuestos, el Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad Autónoma de Madrid ha decidido,

PRIMERO. ESTIMAR la reclamación presentada por la Sra. [REDACTED], por constituir su objeto información pública.

SEGUNDO. Instar a la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía de la Comunidad de Madrid a que remita a la reclamante la información solicitada en el plazo máximo de 20 días hábiles, remitiendo al Consejo testimonio de las actuaciones llevadas a cabo para la ejecución del contenido de la presente resolución.

TERCERO. Recordar a la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía de la Comunidad de Madrid que si no se diera cumplimiento al contenido de la presente resolución o lo hiciera de forma parcial o defectuosa, el Área a la que corresponda la tramitación de la reclamación, o el Pleno en los casos que le corresponda, remitirán los correspondientes requerimientos instándole al cumplimiento íntegro de la misma y, de no atenderlos, se podrá remitir el expediente a la Presidencia del Consejo para que inicie el procedimiento sancionador regulado en el Título VI de la Ley 10/2019, de 10 de abril. Asimismo, de todo ello se dejará constancia en el informe que el Consejo remite anualmente a la Mesa de la Asamblea de la Comunidad de Madrid.

De acuerdo con el artículo 48 del Reglamento de Funcionamiento y Organización del Consejo de Transparencia y Participación, esta resolución tiene carácter ejecutivo y será vinculante para los sujetos obligados por la Ley 10/2019, de 10 de abril. Asimismo, de conformidad con lo dispuesto en el



artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, el artículo 47 de la Ley 10/2019, de 10 de abril y el artículo 37 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, esta resolución pone fin a la vía administrativa.

Madrid, en la fecha que figura en la firma.

Resolución firmada electrónicamente, consta firma en original.

Antonio Rovira Viñas. Presidente
Responsable del Área de Acceso a la Información

Ricardo Buenache Moratilla. Consejero
Responsable del Área de Participación y Colaboración Ciudadana

Rafael Rubio Núñez. Consejero
Responsable del Área de Publicidad Activa y Control

Conforme a la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa y en un plazo de dos meses desde el día siguiente a la notificación de esta, puede interponerse recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid.