



Resolución: RDA014/2023

Nº Expediente de la Reclamación: RDACTPCM096/2022

Reclamante: [REDACTED]

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

Información reclamada: Documentación sobre el Convenio con “Educando en la Creatividad, S.L.”

Sentido de la resolución: Estimación.

ANTECEDENTES

PRIMERO. El día 23 de marzo de 2022, se recibe en este Consejo reclamación de D. [REDACTED], por disconformidad con la resolución de inadmisión a su solicitud de información formulada en fecha 17/03/2022, relativa a la documentación que ha llevado a la firma de un convenio entre la Consejería reclamada y la empresa “Educando en la Creatividad, S.L.”. En concreto, el interesado solicitó la siguiente información:



Solicito copia o enlace a la documentación sobre la demanda de escolarización que ha llevado a la firma del convenio de 4 de marzo de 2022 con Educando en la Creatividad, S. L. previo a la suscripción del concierto educativo con el centro docente privado Educrea El Viso., así como a asumir la financiación de unidades concertadas para curso 2022-23, publicado en BOCM el 17 de marzo de 2022.

Y en su escrito de reclamación, el interesado expone lo siguiente:

Se inadmite un documento por considerarlo interno, cuando refleja cómo se gestiona decisiones públicas sobre creación de centros. El BOCM cita la valoración de la demanda como motivo del concierto:

https://www.bocm.es/boletin/CM_Orden_BOCM/2022/03/17/BOCM-20220317-30.PDF

Es relevante que el concierto sobre el que se pide información es de un centro construido sobre una parcela pública cedida en 2005, y de la misma manera que se puede ver este dictamen de 2011 cómo la demanda es analizada por la administración la analiza para la toma de decisiones y es utilizada para resolver contratos, la decisión de 2022 debe ser analizada, y por su transcendencia, ser información pública.

<https://www.comunidad.madrid/sites/default/files/dictamenes/2019/dictamen282-11.pdf>



Se incluye documento con argumentación adicional citando frases de los documentos enlazados. Tiene relación con RDACTPCM076/2022, y de la misma manera creo que procede citar RT 0787/2021, estimatoria, en ese caso de FP, pero también sobre datos e información de planificación en educación.

SEGUNDO. El 7 de septiembre de 2022 este Consejo admitió a trámite la reclamación y dio traslado de la misma al director general de Educación Concertada, Becas y Ayudas al Estudio, 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 valorar y resolver la citada reclamación.

TERCERO. El 27 de septiembre de 2022, se recibe escrito de alegaciones por parte de la Consejería en el que se reitera en la inadmisión de la solicitud, amparándose para ello lo siguiente:

(...) La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en lo referente al ejercicio del derecho de acceso a la información, establece en su artículo 18 las causas de inadmisión a trámite de las solicitudes, recogiendo en su apartado b) “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.”

Esta Dirección General, en su resolución de inadmisión señaló que la información solicitada por D. [REDACTED], era documentación de carácter interno. Desde la Dirección de Área Territorial de Madrid-Este, unidad administrativa competente en materia de escolarización, se valoran las posibles necesidades de escolarización de un distrito, en función de los datos aportados



por el Instituto Nacional de Estadística y el padrón municipal, los datos relativos a los desarrollos urbanísticos proporcionados por la concejalía de vivienda y urbanismo municipal, y el análisis de las infraestructuras educativas existentes en la zona. A partir de estos datos la Dirección de Área Territorial emite una valoración sobre las necesidades de escolarización en la zona, y valora la necesidad de creación de nuevos centros educativos, ampliando la oferta de plazas sostenidas con fondos públicos.

Los datos objetivos señalados anteriormente están a disposición de los ciudadanos. En lo referido a los datos del padrón y de los desarrollos urbanísticos, siendo la elaboración de los mismos competencia del Ayuntamiento de Villalbilla. En lo que respecta a los centros educativos del municipio, en la página web del buscador de colegios de la Comunidad de Madrid (<https://www.comunidad.madrid/servicios/educacion/buscador-centros-educativos>), se pueden consultar el número de alumnos escolarizados en los 5 últimos cursos escolares y los datos del proceso de admisión de los últimos 4 cursos, para realizar un análisis de la oferta y la demanda de plazas escolares.

Respecto a la resolución RT 0787/2021, estimatoria, sobre datos e información de planificación en educación citada por el ciudadano, se considera que no es de aplicación a la reclamación que ahora presenta, dado que en ese caso se estaban solicitando datos numéricos de la distribución de solicitudes de Formación Profesional por centro, y lo que se solicita ahora es un informe interno con análisis y juicios de valor.

De acuerdo a todo lo expuesto anteriormente, esta Dirección General, tal y como ya manifestó en su resolución de inadmisión de fecha 22 de marzo, considera que, al amparo normativo de los establecido en el artículo 18.b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, no procede la entrega de documentación e informes internos con los que se trabaja en las unidades administrativas, más aun,



cuando los datos objetivos son de acceso público a los ciudadanos a través de las distintas plataformas de las que dispone la Administración.

CUARTO. El 29 de septiembre de 2022, este Consejo dio traslado a D. [REDACTED] del escrito recibido, concediéndole un plazo de 10 días para que efectúe las alegaciones que considere convenientes. En la misma fecha, el reclamante presenta las siguientes alegaciones:

Envío alegaciones a la información recibida. Aunque básicamente se reiteran en las afirmaciones de la inadmisión y aplican los mismos comentarios que envié en mi reclamación, creo que procede destacar esta frase: "A partir de estos datos la Dirección de Área Territorial EMITE UNA VALORACIÓN sobre las necesidades de escolarización en la zona, y valora la necesidad de creación de nuevos centros educativos, AMPLIANDO la oferta de plazas sostenidas con fondos públicos."

"Los datos objetivos señalados anteriormente están a disposición de los ciudadanos ... para realizar un análisis de la oferta y la demanda de plazas escolares."

Se me remite a que consulte unos datos y realice yo la valoración, pero no mi reclamación no fue sobre esos datos, fue sobre "copia o enlace a la documentación sobre la demanda de escolarización que ha llevado a la firma del convenio"

La administración es consciente, porque se puede comprobar que la inadmisión fue alegando que lo que solicitaba era un documento interno, no sobre esos datos.

Mi reclamación es sobre una valoración EMITIDA que ha llevado a la ampliación de plazas; la ampliación de plazas es un acto real con consecuencias administrativas y económicas, y se entiende que la valoración



emitida no es oral, es un acto plasmado en un documento que lleva a considerar la ampliación de plazas.

Tal y como ya comenté: "de la misma manera que se puede ver este dictamen de 2011 cómo la demanda es analizada por la administración para la toma de decisiones y es utilizada para resolver contratos, la decisión de 2022 debe ser analizada, y por su transcendencia, ser información pública."

<https://www.comunidad.madrid/sites/default/files/dictamenes/2019/dictamen282-11.pdf>

Termino citando una frase el preámbulo de ley 19/2013: pretendo como ciudadano conocer cómo se toman decisiones, bajo que criterios actúa la administración que suponen manejar fondos públicos para un centro privado.

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

"...cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones ..."



FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO. La Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante LTPCM) reconoce en su artículo 30 que todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública en los términos previstos en esta Ley y en el resto del ordenamiento jurídico. El artículo 5.b) de la misma entiende por información pública “los contenidos o documentos que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de esta Ley y que hayan sido elaborados, adquiridos o conservados en el ejercicio de sus funciones”. El derecho de acceso, por tanto, se ejerce sobre una información existente y en posesión del organismo que recibe la solicitud, ya sea porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas.

SEGUNDO. El artículo 47 y siguientes y el 77 de la LTPCM, así como el artículo 6 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del 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. El artículo 2 de la LTPCM establece que las disposiciones de esa ley serán de aplicación a: “...a) La Administración pública de la Comunidad de Madrid.” Al interponerse la reclamación contra la Consejería de Educación, Ciencia, Universidades y Portavocía de la Comunidad de Madrid, se considera una reclamación interpuesta contra la Administración pública de la Comunidad de Madrid.



CUARTO. El reclamante en el presente caso solicita la documentación que llevó a la firma de un Convenio entre la Consejería reclamada y la empresa “Educando en la Creatividad, S.L.”. La administración reclamada inadmite a trámite la solicitud de acceso a la información, por considerar que resulta de aplicación una de las causas de inadmisión de las establecidas en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (en adelante, LTAIBG). En concreto, la Consejería sostiene que la información solicitada no puede concederse al ser de aplicación la causa inadmisión prevista en el artículo 18.1.b) LTAIBG, al considerarse dicha información *de carácter interno*, añadiendo además que los datos objetivos que dieron origen al convenio firmado *son de acceso público a los ciudadanos a través de las distintas plataformas de las que dispone la Administración*. Procede, por tanto, conforme indica el preámbulo de la LTPCM, analizar la causa de inadmisión invocada por la Consejería en función de la normativa citada, la doctrina de los diferentes órganos de control en materia de transparencia y los criterios interpretativos adoptados por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, todo ello para determinar si resulta aplicable al supuesto que da origen a la presente reclamación.

QUINTO. A la hora de examinar la procedencia de la aplicación de la causa de inadmisión antes citada, es preciso comenzar recordando que las causas de inadmisión suponen una limitación o restricción a un derecho de rango constitucional y, por tanto, deberán ser siempre objeto de interpretación restrictiva y estricta, tal y como lo ha establecido el Tribunal Supremo en su Sentencia 3530/2017, de 16 de octubre (ECLI: ES:TS:2017:3530), que sienta la siguiente doctrina en interés casacional: *La 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. 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 establecidos, que aparezca debidamente acreditado por quien lo invoca y resulte proporcionado y limitado por su objeto y finalidad.

En cuanto a la aplicación de la causa de inadmisión, resulta esencial que esta se justifique de manera motivada, argumentando razones creíbles que en base al contexto y la situación de la administración reclamada permitan a este Consejo apreciar la aplicación de esta, lo que en el presente caso y a la luz de las argumentaciones expuestas.

Como se ha indicado, la Consejería invoca la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.b) de la LTAIBG, considerando que la información solicitada es de carácter interno, es decir, que está comprendida dentro del supuesto de *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.*

Para analizar esta alegación debemos acudir al Criterio Interpretativo CI-006/2016, adoptado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG). Este criterio señala expresamente los supuestos en los que puede entenderse que una solicitud se refiere a información de carácter interno.



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 en la decisión final.*

Y el mismo criterio señala asimismo que *en ningún caso tendrán la condición de informaciones de carácter auxiliar o de apoyo, la 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.*

En la misma línea se expresa el artículo al artículo 40.2.b) de la LTPCM, al establecer lo siguiente como regla a seguir a la hora de valorar la aplicación de esta causa de inadmisión:

(...) no podrá considerarse información de carácter auxiliar o de apoyo los informes preceptivos ni aquellos otros documentos que sin serlo hayan servido de forma total o parcial, en su caso, directamente de motivación a resoluciones.

De igual forma se expresa la Sentencia 41/2017, de 6 de abril de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 5 de Madrid (invocada por el CTBG en su resolución R/0290/2018 (100-000827), entre otras), al indicar:



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; (...) son imprescindibles; (...) y en consecuencia, no se está ante información auxiliar” (...).

Y la Sentencia de la sección séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, de 25 de julio de 2017, dictada en el recurso de apelación nº 46/2017 (invocada por el CTBG en su resolución R/0290/2018 (100-000827) al expresar lo que sigue: (...) *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 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 (...).*

De la respuesta a la solicitud de acceso planteada y de las alegaciones de la administración, se constata no solo la existencia de informes u otros documentos con similares características, sino también que los mismos sirvieron para analizar y valorar la decisión final que derivó en la firma del Convenio de 4 de Marzo entre la Consejería y la mercantil “Educando en la Creatividad, S.L.”.

Así lo reconoce la propia administración en diferentes pasajes de su escrito de alegaciones, cuando indica, por ejemplo, que *lo que se solicita ahora es un informe interno con análisis y juicios de valor, y que a partir de estos datos la Dirección de Área Territorial emite una valoración sobre las necesidades de escolarización en la zona, y valora la necesidad de creación de*



nuevos centros educativos, ampliando la oferta de plazas sostenidas con fondos públicos.

Lo anterior, nos lleva a concluir que el contenido del informe o documento que se originó la firma del convenio en cuestión se refiere a aspectos relevantes de interés público que deberían ser conocidos por la ciudadanía, considerándose por tanto dicho contenido relevante para la rendición de cuentas y el conocimiento de la toma de decisiones públicas o los criterios sobre los que actúan nuestras instituciones. Por ello no parece que pueda considerarse dicha documentación como información de carácter auxiliar o de apoyo al resultar relevante para fundamentar la toma de decisiones, en este caso la adopción de un convenio con el fin de establecer concierto con un centro educativo y ampliar las plazas escolares en el ámbito municipal de Villalbilla y como dicha documentación obra en poder de la administración, no resultando de aplicación la causa de inadmisión invocada dado que la documentación solicitada por el reclamante permitirá conocer el fundamento de la decisión.

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 con número de expediente RDACTPCM096/2022, presentada en fecha 23 de marzo de 2022 por D. [REDACTED], por constituir su objeto información pública.

SEGUNDO. Instar al Director General de Educación Concertada, Becas y Ayudas al Estudio a que en el plazo de 20 días hábiles entregue a la reclamante la información solicitada relativa a la documentación en la que se fundamentó la decisión de adoptar el convenio firmado el 4 de marzo de 2022 entre la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía de la Comunidad de Madrid y “Educando en Creatividad, S.L.”, 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 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.

Rafael Rubio Núñez. Presidente.

Responsable del Área de Publicidad Activa y Control

Ricardo Buenache Moratilla. Consejero.

Responsable del Área de Participación y Colaboración Ciudadana

Antonio Rovira Viñas. Consejero.

Responsable del Área de Acceso a la información

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.