

RESOLUCIÓN DEL PRESIDENTE DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y PROTECCIÓN DE DATOS POR LA QUE SE RESUELVE LA RECLAMACIÓN FORMULADA POR [REDACTED]

ANTECEDENTES

PRIMERO. Con fecha 24 de diciembre de 2025 tuvo entrada en el Registro Electrónico de la Comunidad de Madrid una reclamación formulada por [REDACTED] de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (LTPCM).

El reclamante aduce su desacuerdo con la Resolución del Director General de Educación Infantil, Primaria y Especial, de 23 de diciembre de 2025 (expediente: [REDACTED]), por la que se inadmitió su solicitud de 17 de diciembre de 2025, por la que pidió la siguiente información:

«[...] Instrucciones para la planificación de las necesidades de personal no docente en centros públicos de Educación Infantil, Primaria y Especial a partir del curso 2025-2026 de la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid»

Junto con su reclamación, el reclamante aportó copia electrónica de la resolución impugnada.

SEGUNDO. El 5 de enero de 2026 se envió al reclamante la comunicación de inicio del procedimiento, según lo dispuesto en el artículo 21.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).

El mismo día se trasladó la documentación a la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades de la Comunidad de Madrid para que, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 79 y 82 LPAC, remitiese un informe en relación con el asunto objeto de la reclamación y formulase las alegaciones que considerase oportunas.

TERCERO. En respuesta al requerimiento reseñado en el antecedente de hecho anterior, tuvo entrada un informe del Director General de Educación Infantil, Primaria y Especial, de fecha 26 de enero de 2026, en el que, en esencia, se desarrollaban las siguientes alegaciones:

«[...] El artículo 18.1.b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG) establece que se inadmitirán a trámite 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”.

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en su criterio interpretativo N/REF:CI/006/2015 de 12 de noviembre de 2015, precisa que es información auxiliar o de apoyo la de carácter preparatorio, instrumental o no final, elaborada para facilitar la formación del criterio del órgano, carente de autonomía decisoria y que no expresa la voluntad administrativa definitiva. Asimismo, recuerda que esta causa ha de interpretarse de forma restrictiva y con motivación específica.

[...] **CONCLUSIÓN**

Tras la valoración de los hechos expuestos, la Dirección General de Educación Infantil, Primaria y Especial concluye lo siguiente:

Las instrucciones solicitadas son un instrumento interno de planificación y coordinación, destinado a la fase preliminar de identificación y planificación de necesidades de personal no docente, que no contienen decisiones administrativas de asignación de efectivos ni producen efectos jurídicos directos sobre terceros, teniendo como única finalidad servir de apoyo técnico y organizativo para la adopción de actuaciones administrativas posteriores.

En consecuencia, este tipo de información se encuentra en el supuesto previsto en el artículo 18.1.b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, conforme a la interpretación establecida por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, al tratarse de información de carácter auxiliar o de apoyo.

La inadmisión se fundamenta específicamente en que las referidas Instrucciones:

- a) Tienen carácter interno y organizativo, dirigidas a Direcciones de Área Territorial y centros dependientes, con la finalidad de homogeneizar criterios de trabajo en la recogida y previsión de necesidades.
- b) Tienen naturaleza preparatoria, sin determinar por sí mismas la dotación efectiva de personal ni alterar situaciones jurídicas individuales, quedando su eventual consideración supeditada a la emisión de informes actualizados, propuestas y demás documentación justificativa que sirva de base para la posterior adopción de decisiones administrativas.
- c) Carecen de autonomía decisoria y no expresan la voluntad administrativa definitiva; por tanto, su difusión como tal documento no se corresponde con información pública decisoria, sino con material interno destinado exclusivamente al apoyo de los procesos de planificación.

La motivación expuesta cumple con las exigencias de concreción y especificidad requeridas por la LTAIBG y por el CTBG para la aplicación restrictiva de las causas de inadmisión previstas en el artículo 18.

Por todo lo anterior, no resulta exigible la emisión de las Instrucciones solicitadas, al tener estas carácter auxiliar o de apoyo, y no de información pública.»

CUARTO. El 4 de febrero de 2026 se remitió al reclamante el informe del Director General de Educación Infantil, Primaria y Especial referido en el antecedente de hecho anterior y se le confirió un trámite de audiencia de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 82 LPAC, otorgándole un plazo máximo de diez días para que presentase las alegaciones que considerase oportunas.

No obstante, aunque obra en el expediente el acuse de recibo de la referida comunicación, no consta que se hayan recibido alegaciones por parte del interesado en uso de este trámite.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO. De conformidad con lo establecido en el artículo 77.1 a) LTPCM, el Consejo de Transparencia y Protección de Datos tiene atribuida la resolución de las reclamaciones que se interpongan contra los actos expresos o presuntos resolutorios de las solicitudes de acceso a la información de los sujetos relacionados en el ámbito de aplicación de esta Ley. El mismo artículo, en su punto 3, atribuye al Presidente del Consejo de Transparencia y Protección de Datos la resolución de las citadas reclamaciones.

SEGUNDO. El artículo 21.1 LPACAP establece la obligación de la Administración de dictar resolución expresa y a notificarla en todos los procedimientos cualquiera que sea su forma de iniciación. Con todo, en los casos de prescripción, renuncia del derecho, caducidad del procedimiento o desistimiento de la solicitud, así como de desaparición sobrevenida del objeto del procedimiento, la resolución consistirá en la declaración de la circunstancia que concurra en cada caso, con indicación de los hechos producidos y las normas aplicables.

TERCERO. La reclamación ha sido formulada dentro del plazo establecido en el artículo 48 LTPCM, según el cual «se interpondrá por escrito en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo».

CUARTO. Según establece el artículo 5.b) LTPCM, se 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».

De este modo, la LTPCM delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de «formato o soporte». Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza «pública» de las informaciones: (a) que se encuentren «en poder» de alguno de los sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas «en el ejercicio de sus funciones».

En el presente caso, el interesado pidió acceso a las «Instrucciones para la planificación de las necesidades de personal no docente en centros públicos de Educación Infantil, Primaria y Especial a partir del curso 2025-2026 [...] de la Comunidad de Madrid».

Sin embargo, la Dirección General de Educación Infantil, Primaria y Especial inadmitió la solicitud por medio de la resolución impugnada en el entendido de que «el peticionario no solicita información pública sobre una materia, sino aclaraciones a actuaciones materiales de la Administración en el marco de sus competencias, respecto a la planificación de las necesidades de personal no docente en centros públicos de Educación Infantil, Primaria y Especial a partir del curso 2025-2026». En atención a esta consideración, la administración destinataria entendió aplicable la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIPBG).

Por su parte, el reclamante adujo su desacuerdo con el planteamiento de la Dirección General de Educación Infantil, Primaria y Especial y, a este respecto, manifestó que las instrucciones solicitadas son «elaboradas por un órgano administrativo en el ejercicio de sus funciones», «[s]e aplican de manera general y directa en la planificación de plantillas del personal no docente» y «[s]irven de base material para resolver solicitudes y alegaciones presentadas por familias y centros educativos». En particular, el reclamante manifiesta que las «Direcciones de Área Territorial [...] fundamentan sus respuestas en tales instrucciones» y, en este sentido, cita un fragmento de una decisión adoptada por el Director del Área Territorial Madrid Oeste, en la que se efectúa una referencia a dichas instrucciones en los siguientes términos:

«Según se recoge en las Instrucciones para la planificación de las necesidades de personal no docente en centros públicos de educación infantil, primaria y especial a partir del curso 2025-2026, la plantilla de profesionales (...) está al servicio de las necesidades de los alumnos del centro en su conjunto.»

Asimismo, añade que, a su juicio, en la medida en que las instrucciones solicitadas «condicionan decisiones administrativas que afectan a derechos e intereses legítimos, difícilmente pueden calificarse como meramente “auxiliares”».

En contraste, en su informe de alegaciones, reseñado en el antecedente de hecho tercero, la Dirección General de Educación Infantil, Primaria y Especial sostiene que «[l]as instrucciones solicitadas son un instrumento interno de planificación y coordinación, destinado a la fase preliminar de identificación y planificación de necesidades de personal no docente, que no contienen decisiones administrativas de asignación de efectivos ni producen efectos jurídicos directos sobre terceros, teniendo como única finalidad servir de apoyo técnico y organizativo para la adopción de actuaciones administrativas posteriores».

Más concretamente, en lo que respecta a la aplicación del artículo 18.1.b) LTAIPBG, manifiesta que «la [decisión de] inadmisión se fundamenta específicamente en que las referidas Instrucciones:

- a) Tienen carácter interno y organizativo, dirigidas a Direcciones de Área Territorial y centros dependientes, con la finalidad de homogeneizar criterios de trabajo en la recogida y previsión de necesidades.
- b) Tienen naturaleza preparatoria, sin determinar por sí mismas la dotación efectiva de personal ni alterar situaciones jurídicas individuales, quedando su eventual consideración supeditada a la emisión de informes actualizados, propuestas y demás documentación justificativa que sirva de base para la posterior adopción de decisiones administrativas.
- c) Carecen de autonomía decisoria y no expresan la voluntad administrativa definitiva; por tanto, su difusión como tal documento no se corresponde con información pública decisoria, sino con material interno destinado exclusivamente al apoyo de los procesos de planificación.»

A partir de los antecedentes expuestos, procede concluir, a diferencia de lo que sugiere la resolución impugnada, que las instrucciones solicitadas son un documento identificable y reconocible que obra en poder de la administración destinataria de la solicitud en la medida en que habría sido elaborada por ella para guiar la adopción de «actuaciones administrativas posteriores» desarrolladas por unidades integradas en la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades de la Comunidad de Madrid. Este extremo resulta ostensible a partir del contenido del informe de alegaciones de la Dirección General de Educación Infantil, Primaria y Especial.

Desde esta perspectiva, este Consejo considera que las instrucciones solicitadas son claramente subsumibles en la noción de información pública recogida en el artículo 5.b) LTPCM, ya que se trata de un documento que obra en poder de la administración porque ha sido elaborado por esta en el ejercicio de sus funciones. No obstante, procede valorar si, aún así, dicho documento pudiera ser calificado como auxiliar o de apoyo y, en consecuencia, procediera negar el acceso al mismo en aplicación de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.b) LTAIPBG.

En lo que respecta a los presupuestos en los que se asienta la causa de inadmisión del artículo 18.1.b) LTAIPBG, son ilustrativas las consideraciones recogidas en el Criterio Interpretativo 006/2015 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG), de 12 de noviembre de 2015:

«[...] 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.»

Teniendo en cuenta estos planteamientos, este Consejo considera que la información solicitada no puede ser calificada como auxiliar o de apoyo en el sentido del artículo 18.1.b) LTAIPBG. En efecto, lo determinante a efectos de la aplicación de la causa de inadmisión no es su denominación formal, sino su relevancia en la conformación de la voluntad administrativa.

En el caso, de los antecedentes se desprende que dichas instrucciones no se agotan en una función meramente accesorio, sino que sirven de referencia para la adopción de decisiones administrativas posteriores, en particular en materia de planificación de recursos humanos en los centros educativos. Así lo evidencia, entre otros elementos, el hecho de que ciertos órganos administrativos invoquen su contenido como fundamento de sus actuaciones, lo que pone de manifiesto su incidencia real en la toma de decisiones.

Esta conclusión no queda desvirtuada por la circunstancia de que, como señala el órgano informante, las instrucciones no determinen de manera automática o exclusiva el contenido de las decisiones administrativas que se dicten en su ámbito material. Es evidente que tales decisiones pueden venir condicionadas, además, por las concretas circunstancias fácticas concurrentes en cada caso, así como por la aplicación de otras normas o directrices de carácter general. Sin embargo, ello no impide apreciar que las instrucciones solicitadas constituyen un elemento relevante en el proceso de adopción de decisiones públicas, en la medida en que orientan, estructuran y condicionan la actuación administrativa en una materia determinada.

En consecuencia, no se puede sostener que la información solicitada carezca de relevancia para la rendición de cuentas o para el conocimiento del proceso de toma de decisiones públicas. Más bien al contrario, su contenido resulta idóneo para comprender los criterios que guían la actuación administrativa, lo que excluye su consideración como información meramente auxiliar o de apoyo a los efectos del artículo 18.1.b) LTAIPBG.

En conclusión, a juicio de este Consejo, procede estimar la reclamación en la medida en que la información solicitada queda comprendida en el concepto de información pública del artículo 5.b) LTPCM y no concurren los presupuestos para aplicar la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.b) LTAIPBG, referida a solicitudes que interesan información auxiliar o de apoyo.

En virtud de los antecedentes y fundamentos jurídicos anteriores y de acuerdo con lo establecido en las normas citadas

RESUELVO

PRIMERO.- ESTIMAR la reclamación formulada por [REDACTED] en el sentido de instar a la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades a que facilite a la persona del reclamante las "Instrucciones para la planificación de las necesidades de personal no docente en centros públicos de Educación Infantil, Primaria y Especial a partir del curso 2025-2026".

SEGUNDO.- Instar a la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades a que facilite a la persona del reclamante la información indicada en el punto anterior en el plazo de veinte días a contar desde el día siguiente a la notificación de esta Resolución, remitiendo a este Consejo las actuaciones realizadas y la acreditación del resultado de las notificaciones practicadas.

Según establece el artículo 47.1 LTPCM, la reclamación prevista en este artículo tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos según lo dispuesto en el artículo 112.2 LPAC.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa (artículo 114 1.b LPAC), podrá interponerse recurso contencioso administrativo ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en el plazo de dos meses contados a partir del día siguiente a la fecha en que reciba la notificación de esta resolución, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1.a) y 46 de la Ley 29/1998, de 13 de Julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LRJCA). Todo ello, sin perjuicio de interponer cualquier otro recurso que estime pertinente, según dispone el artículo 40.2 LPAC.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA
Y PROTECCIÓN DE DATOS
Jesús María González García

Firmado digitalmente por: GONZÁLEZ GARCÍA JESÚS MARÍA
Fecha: 2026.06.02 11:19