

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

ANTECEDENTES

PRIMERO. El día 16 de febrero de 2026 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).

La reclamante manifestó no estar conforme con la respuesta recibida a su solicitud de acceso a la siguiente información pública presentada el día 12 de enero de 2026 ante la Dirección General de Infraestructuras y Servicios de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades:

«Solicitud mediante documento adjunto del acceso a la información pública y emisión de informe justificativo relativo a la decisión administrativa de proceder al cambio de ubicación y la posible demolición de las actuales instalaciones del CEIP Ciudad de Jaén, así como al gasto público asociado a dichas actuaciones».

En el documento adjunto mencionado por la reclamante, esta precisó su solicitud e indicó que deseaba acceder a los siguientes contenidos:

«Informe o informes técnicos completos que justifiquen la necesidad de la demolición total del CEIP Ciudad de Jaén, incluyendo el análisis comparativo con otras alternativas de rehabilitación o reforma parcial.

Memoria económica y justificativa del Presupuesto Base de Licitación (6.612.872 €), con desglose de costes y explicación detallada de los criterios utilizados para su determinación.

Informe comparativo de alternativas, en el que se razone por qué se descartan opciones de menor impacto económico y educativo, como la reparación de deficiencias detectadas en la Inspección Técnica del edificio.

Documentación urbanística y de planificación educativa que explique la reducción de superficie destinada al centro y el destino previsto del resto de la parcela, actualmente adscrita a uso educativo.

Cualquier otro informe, estudio o acuerdo administrativo que sustente la decisión adoptada».

SEGUNDO. El día 5 de marzo de 2026 se envió a la 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).

En la misma fecha, se trasladó la documentación a la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades para que, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 79 y 82 LPAC, remitiesen informe en relación con el asunto objeto de la reclamación y formularsen las alegaciones que considerasen oportunas.

TERCERO. El día 6 de abril de 2026 tuvo entrada en este Consejo un escrito de alegaciones remitido por la Dirección General de Infraestructuras y Servicios de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades. En él, el órgano reclamado manifestó, en síntesis, lo siguiente:

«Cabe destacar, en primer lugar, cuál es el objeto de acceso señalado en la solicitud, puesto que se trata de “la emisión de informe justificativo relativo a la decisión administrativa de (...)”.

Teniendo en cuenta los términos literales de la solicitud, es preciso indicar que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha venido señalando que el derecho de acceso previsto en dicha ley no ampara la obtención de respuestas o la elaboración de informes ad hoc fuera del ámbito de un procedimiento administrativo, especialmente si dichos informes o respuestas tienen que ser elaboradas expresamente para dar contestación a una concreta solicitud de acceso, como sucede en el presente caso. Puede traerse a colación, por todas, la Resolución R/0276/2018:

“Como tiene reconocido este Consejo, el derecho de acceso a la información pública, en la configuración efectuada por la LTAIBG, no ampararía la posibilidad de obtener una respuesta expresamente elaborada o informe ad hoc frente a cuestiones formuladas, ...

Así, la inadmisión de una solicitud de información no sólo podrá fundarse en las causas expresamente previstas en el artículo 18 de la LTAIBG, sino, igualmente, cuando el propio objeto del derecho de acceso no recaiga sobre “información pública”, según la configuración prevista en el artículo 13 de la LTAIBG”.

Así pues, el derecho de acceso a información pública no ampara la elaboración de informes ad hoc, juicios de valor, explicaciones o reconstrucciones de decisiones administrativas cuando no exista un documento previo.

A mayor abundamiento, esta Dirección General quisiera aclarar cuál es el procedimiento de contratación de las referidas obras, en lo relativo a hitos temporales y documentación que se hace pública en el perfil del contratante.

En el año 2025, la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades tramitó el expediente de contratación [REDACTED] de servicios de redacción de proyectos de obras de refuerzo de la red educativa, siendo el lote 1 el relativo a la “construcción de 6 aulas de infantil, 12 aulas de primaria, 2 aulas polivalentes (Infantil y Primaria), 2 aulas específicas, aulas de pequeño grupo, zona administrativa, biblioteca y pista deportiva en el nuevo CEIP (Línea 2) Ciudad de Jaén”.

Toda la documentación referida a este expediente de contratación de redacción del proyecto de obras, se encuentra publicada en el perfil de del contratante de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades:

Enlace del perfil del contratante de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades:
[enlace]

Una vez sea redactado el referido proyecto de obras, cuya contratación (contrato de servicios) ha sido publicada en el perfil del contratante de acuerdo con la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, se procederá a la tramitación del correspondiente expediente de contratación para la ejecución de las obras en sí (contratos de obras).

Dentro de los expedientes de contratación de obras, se publican los proyectos de obras, que definen con precisión el objeto del contrato. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 233 de la LCSP, el proyecto debe comprender “una memoria en la que se describa el objeto de las obras, que recogerá los antecedentes y situación previa a las mismas, las necesidades a satisfacer y la justificación de la solución adoptada, detallándose los factores de todo orden a tener en cuenta”.

Por tanto, una vez que se lleve a cabo la redacción del proyecto contratado, y se licite a continuación la obra, se publicará en el portal de la contratación de la Comunidad de Madrid el referido proyecto, con toda la documentación que forma parte de su contenido, de acuerdo con lo dispuesto en la LCSP.

En relación a la solicitud de informe justificativo del gasto público asociado a dichas actuaciones, ha de señalarse que, simultáneamente a la publicación del proyecto de obras, se da a conocer también el presupuesto base de licitación y el importe de adjudicación del contrato de obras, conforme a lo establecido en el artículo 63 de la LCSP».

CUARTO. Mediante una notificación de fecha 24 de abril de 2026, se dio traslado de esta documentación a la reclamante y se le confirió el trámite de audiencia previsto en el artículo 82 LPAC, con un plazo máximo de diez días para que presentase alegaciones. Obra en el expediente un acuse de recibo de notificación telemática aceptada por la reclamante ese mismo día 24 de marzo de 2026.

En uso del trámite de audiencia conferido, la interesada presentó un escrito de alegaciones en el que, en síntesis, manifestaba lo siguiente:

«PRIMERA.- SOBRE LA NATURALEZA DE LA SOLICITUD Y SU ENCAJE EN EL CONCEPTO DE “INFORMACIÓN PÚBLICA”

La resolución impugnada fundamenta la inadmisión en que la solicitud presentada tendría por objeto la elaboración de un “informe ad hoc”, ajeno al derecho de acceso a la información pública.

Sin embargo, esta interpretación no se ajusta al contenido real de la solicitud ni a la doctrina consolidada en materia de transparencia.

La solicitud no se limita a requerir la elaboración de un informe ex novo, sino que interesaba expresamente el acceso a: Informes técnicos existentes; Memorias económicas; Documentación urbanística; Estudios comparativos de alternativas. En general, cualquier soporte documental que haya servido de base a la decisión administrativa.

Es decir, se solicitaba acceso a información que, por su propia naturaleza, debe necesariamente existir en cualquier actuación administrativa de esta envergadura, máxime tratándose de una inversión pública superior a seis millones de euros.

No puede sostenerse razonablemente que una decisión administrativa de demolición y nueva construcción de un centro educativo carezca de soporte documental previo.

SEGUNDA.- SOBRE LA OBLIGACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DE DISPONER DE DOCUMENTACIÓN JUSTIFICATIVA

La propia Administración, en su escrito de alegaciones, reconoce que el proyecto de obras deberá incluir una memoria justificativa conforme al artículo 233 de la Ley de Contratos del Sector Público, que establece el contenido de los proyectos y responsabilidad derivada de su elaboración, en la que se detallen, las necesidades a satisfacer, los antecedentes y la justificación de la solución adoptada

Este reconocimiento resulta particularmente relevante, pues evidencia que la información solicitada no sólo es información pública, sino que es estructuralmente inherente al procedimiento administrativo en curso.

No estamos, por tanto, ante una petición de creación de conocimiento nuevo, sino ante el acceso a la documentación que necesariamente debe existir para poder licitar y ejecutar una obra pública.

TERCERA.- SOBRE LA INTERPRETACIÓN RESTRICTIVA DEL ARTÍCULO 13 DE LA LEY 19/2013

La interpretación realizada por la Administración resulta excesivamente restrictiva y contraria al principio pro actione que rige el derecho de acceso. El artículo 13 de la Ley 19/2013 define la información pública como los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de la Administración y hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.

En este caso, la Administración no acredita la inexistencia de dicha información, sino que se limita a calificar la solicitud como petición de informe ad hoc, sin realizar un análisis desagregado de los distintos elementos solicitados.

Esta forma de proceder ha sido reiteradamente rechazada por los órganos garantes de transparencia, que exigen una interpretación favorable al acceso y una respuesta diferenciada respecto de cada categoría de información solicitada.

CUARTA.- SOBRE LA IMPOSIBILIDAD DE INADMITIR GLOBALMENTE UNA SOLICITUD MIXTA

Incluso en el supuesto, de que una parte de la solicitud pudiera implicar la elaboración de un informe ad hoc, ello no justificaría la inadmisión total.

La solicitud contenía múltiples apartados claramente referidos a documentos existentes, tales como informes técnicos, documentación contractual, memorias económicas... La Administración, al menos, debió, en su caso, admitir parcialmente la solicitud y facilitar la información disponible, conforme al principio de proporcionalidad y al deber de facilitar el acceso en la mayor medida posible. La inadmisión en bloque vulnera directamente este principio.

QUINTA.- SOBRE LA PUBLICIDAD ACTIVA Y EL ACCESO EFECTIVO A LA INFORMACIÓN

La Administración sostiene que parte de la información será publicada en el futuro en el perfil del contratante.

Este argumento no puede justificar la denegación actual del acceso, por dos razones:

El derecho de acceso no queda condicionado a la futura publicación de la información.

La transparencia no se satisface con remisiones genéricas, sino con el acceso efectivo y concreto a la documentación existente.

Además, la remisión a publicaciones futuras refuerza la idea de que la documentación existe o existirá como parte del procedimiento, lo que contradice la tesis de inexistencia implícita en la inadmisión.

SEXTA.- SOBRE LOS PRINCIPIOS DE BUENA ADMINISTRACIÓN Y CONTROL DEL GASTO PÚBLICO

La actuación administrativa objeto de la solicitud implica una inversión pública de gran magnitud y un impacto directo en la comunidad educativa. En estos casos, el estándar de motivación, transparencia y rendición de cuentas debe ser especialmente exigente, conforme a los principios de eficacia, eficiencia, economía del gasto público y proporcionalidad.

Negar el acceso a la información que justifica la decisión impide el control ciudadano y vacía de contenido el derecho reconocido en la normativa de transparencia».

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO. De conformidad con lo establecido en el artículo 77.1 a) de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (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. Según dispone el artículo 4.2. d) del Reglamento de organización y funcionamiento de este Consejo aprobado por Decreto 90/2025, de 19 de noviembre, del Consejo de Gobierno, corresponde a su Presidente resolver las reclamaciones que se presenten en aplicación del citado artículo 77.1 a).

SEGUNDO. Establece el artículo 48 LTPCM que la reclamación «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». En este caso, la reclamación ha sido presentada en plazo.

TERCERO. El artículo 5.b) LTPCM define la información pública como «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».

En este sentido, el artículo 30 LTPCM dispone que «[t]odas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en esta Ley y en el resto del ordenamiento jurídico» y el artículo 6 LTPCM establece que la interpretación y aplicación de la Ley se regirá por el principio de transparencia pública, en virtud del cual «[...] toda la información pública, es accesible en los términos y con los límites establecidos en la Ley».

Así, la legislación que regula la transparencia se fundamenta y estructura en torno a una regla general de acceso que puede ser limitada por la aplicación motivada y restrictiva de alguno de los supuestos legales que permiten su denegación. Estos están previstos en los artículos 14, 15 y 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIPBG), dedicados a los límites al derecho de acceso y a las causas de inadmisión de las solicitudes. Estos deben ser interpretados restrictivamente y su concurrencia de ser debidamente acreditada por el órgano reclamado.

En relación con esto, la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, en su Sentencia número 1547/2017, de 16 de octubre, señaló lo siguiente:

«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. [...] Asimismo, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley».

CUARTO. De conformidad con la documentación aportada por la reclamante, esta solicitó acceder a información relativa al cambio de ubicación y posible demolición del CEIP Ciudad de Jaén. En este caso, la Dirección General reclamada inadmitió la solicitud de la reclamante por entender que era de aplicación la causa de inadmisión del artículo 18.1.e) LTAIPBG, relativo a las solicitudes abusivas y no justificadas con la finalidad de la Ley, ya que entendió que la aspiración de la reclamante era exclusivamente la obtención de un informe —acción no amparada por la legislación de transparencia—.

En este caso, este Consejo de Transparencia y Protección de Datos entiende que gran parte de la información que solicita la reclamante se encuentra en el expediente de contratación [REDACTED]. Dicho expediente y sus contenidos sometidos a publicidad activa pueden ser consultados en el Perfil del Contratante de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades. De hecho, en el escrito de alegaciones remitido por la Dirección General reclamada se facilitó a la reclamante un enlace a través del que puede acceder a estos contenidos conforme van siendo publicados, de conformidad con el artículo 43.6 LTPCM. En este sentido, se informa a la interesada que durante la tramitación de la reclamación han sido publicados contenidos que pueden satisfacer sus pretensiones, como es el Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares para la Redacción del Proyecto Básico y de Ejecución del nuevo CEIP Ciudad De Jaén, entre otros documentos.

En el momento de la solicitud, aún no había sido redactado el proyecto de obras y también estaba pendiente de tramitación el correspondiente expediente de contratación para la ejecución de las obras como tal, en el que figurarán los proyectos. Dicho proyecto incluirá una memoria en la que se describirá el objeto de las obras; así como los antecedentes y circunstancias previos a estas o las necesidades y la justificación de la decisión que se adopte, todo ello de conformidad con el artículo 233 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP). Dicho de otro modo, una vez perfeccionada la redacción del proyecto y licitada la obra, el proyecto y la documentación vinculada a este será publicada en el Portal de Contratación de la Comunidad de Madrid.

Si tenemos en cuenta las circunstancias expuestas, las peticiones de la reclamante deben ser desestimadas por dos motivos. El primero de ellos, es que los documentos que solicita no constituyen información pública de conformidad con el artículo 5.b) LTPCM, ya que en el momento de la solicitud no obraban en poder del órgano reclamado por no haber sido aún elaborados. El segundo motivo es que los contenidos a los que desea acceder la reclamante serán publicados —una vez elaborados—, en el Portal de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid. Por ello, es en este caso de aplicación la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.a), relativa a las solicitudes «[q]ue se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general».

QUINTO. La reclamante solicitó la «emisión de informe justificativo relativo a la decisión administrativa de proceder al cambio de ubicación y la posible demolición de las actuales instalaciones del CEIP Ciudad de Jaén». En relación con esta petición, este Consejo de Transparencia y Protección de Datos recuerda que su competencia versa sobre la resolución de las reclamaciones presentadas en materia de derecho de acceso a la información.

En este caso, las pretensiones de la reclamante —obtener un informe justificativo— no son asimilables a la obtención de información pública tal y como viene definida en el artículo 5.b) LTPCM. Para poder satisfacer sus inquietudes, sería necesaria la generación de un nuevo contenido, en este caso un informe. Dicho de otro modo, la elaboración de informes ex profeso es algo que excede del derecho de acceso a la información, tal y como se expresa en el apartado primero del fundamento de derecho cuarto de la Sentencia de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 24 de enero de 2017:

«[...] Pero el derecho a la información no puede ser confundido con el derecho a la confección de un informe por un órgano público a instancia de un particular. Es por ello por lo que el mencionado art. 18.1.c permite la inadmisión de una solicitud cuando la información que se solicita requiere una elaboración y tarea de confección por no ser fácilmente asequible acceder a ella, pero sin que ello signifique deba ser objeto de una interpretación amplia. Por consiguiente, es indiferente que dicha información obre en poder de la Administración o ente público encargada de dispensarla. Y en estos términos hay que interpretar el art. 13 de dicha Ley, de lo contrario se estaría alterando el objeto y espíritu de dicha Ley, que no parece haber convertido el derecho a la información pública en el derecho a obtener un informe solicitado sin previa tramitación de un procedimiento administrativo y con la finalidad de preparar la resolución que ponga término al mismo (art. 82 de la Ley 30/1992)».

Por todo lo expuesto, este extremo de la reclamación debe ser desestimado por no encajar lo solicitado en el concepto de información pública previsto en el artículo 5.b) LTPCM, ya que la emisión de nuevos informes no encuentra cabida en el ejercicio del derecho de acceso a la información.

En conclusión, la reclamación que nos ocupa debe ser desestimada porque, en primer lugar, el derecho de acceso a la información previsto en la legislación de transparencia no ampara la elaboración de informes ex profeso. En segundo lugar, porque los contenidos solicitados por la reclamante serán publicados conforme vayan siendo elaborados en el Portal de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid. Todo documento en curso de elaboración no constituye información pública de conformidad con el artículo 5.b) LTPCM y, además, se ve afectado por la causa de inadmisión del artículo 18.1.a) LTAIPBG.

No obstante, se recuerda a la reclamante que, si su insatisfacción persistiera o si durante el desarrollo de la licitación los contenidos solicitados no fueran publicados, siempre es posible la presentación de una nueva solicitud de acceso a la información o de una reclamación por incumplimiento de los deberes en materia de publicidad activa.

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

RESUELVO

DESESTIMAR la reclamación formulada por [REDACTED]

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: JESÚS MARÍA GONZÁLEZ GARCÍA - ***2050**
Fecha: 2026.08.14 01:53