

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 6 de mayo de 2025, tiene 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 manifiesta que no ha recibido respuesta a su solicitud de acceso a la información pública presentada el día 31 de marzo de 2025 ante el Ayuntamiento de Villaviciosa de Odón, por la que solicitaba acceso a la siguiente información:

«Se solicita copia de las actas del Comité de Seguimiento relativas a la gestión del complejo deportivo municipal concesionado a la empresa [REDACTED] desde su constitución hasta la fecha de esta solicitud».

Junto a la reclamación, aporta el justificante de presentación de la solicitud de información.

SEGUNDO. El 16 de mayo de 2025 se envía al reclamante 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 traslada la documentación al Ayuntamiento de Villaviciosa de Odón, para que, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 79 y 82 LPAC, remitan informe en relación con el asunto objeto de la reclamación y formulen las alegaciones que consideren oportunas.

TERCERO. Con fecha 5 de junio de 2025 tiene entrada escrito de alegaciones del Ayuntamiento de Villaviciosa de Odón en las que, manifiesta lo siguiente:

«Tal y como consta en los antecedentes, la petición inicial del interesado, formulada el 18 de mayo de 2024 por correo electrónico y reiterada por registro de entrada el 5 de agosto de 2024 fue atendida mediante correo electrónico de fechas 13 y 14 de agosto de 2024, con la remisión de copia de los pliegos (técnico y administrativo), donde se recoge toda la información relativa al Complejo Deportivo, dando además respuesta a las cuestiones que, a la vista del mismo, fueron planteadas por el interesado en el email de 13 de agosto de 2024. No obstante, el interesado insiste en la petición de unas “actas de seguimiento”, si bien, y tal como se constata en el Pliego, la obligación del Comité de Seguimiento no es la elaboración de actas sino la emisión de un informe anual.

[...] Las “actas de seguimiento” a las que alude el interesado y cuya falta de entrega fundamenta la reclamación efectuada ante el Consejo de Transparencia, son documentos internos que dada la composición y objetivo del Comité pueden afectar a derechos de terceros y que han sido redactados a modo de borrador, con el objetivo de elaborar el informe anual al que obliga el Pliego, por lo que entendemos no procede su entrega al interesado, a tenor de lo previsto en el artículo 18 de la Ley 19/2013 de 9 de diciembre que expresamente dispone que se inadmitirán a trámite, entre otras, 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.

Así mismo y según se constata en los antecedentes descritos, las solicitudes del interesado son manifiestamente repetitivas, y a pesar de los intentos por esta Administración de satisfacer la información solicitada, e incluso de mantener una reunión al efecto con la Concejal de Deportes, el interesado ha optado por acudir a la vía contencioso-administrativa, por lo que entendemos que debe ser ahora esta jurisdicción la que se pronuncie sobre el asunto».

CUARTO. Mediante notificación de fecha 29 de julio de 2025, se da traslado de las alegaciones al reclamante y se confiere el trámite de audiencia previsto en el artículo 82 LPAC, concediéndole un plazo máximo de diez días para que presente alegaciones.

Con fecha 31 de julio de 2025 tiene entrada escrito de alegaciones del reclamante en el que manifiesta que:

«1. *Sobre la respuesta del Ayuntamiento:*

La documentación remitida por el Ayuntamiento consiste en una bitácora interna de comunicaciones sin valor sustancial, que únicamente refleja los intentos del solicitante de obtener información conforme a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

Dicho documento no responde a los requerimientos planteados y no aporta ni un solo archivo o acta que acredite el seguimiento, control o fiscalización de la concesión del complejo deportivo ni la existencia de relación contractual o autorización alguna de la empresa que imparte actividades de buceo.

2. *Reiteración de solicitud:*

Se reitera formalmente el acceso a la siguiente información pública:

- *Actas de seguimiento del contrato de concesión del complejo deportivo municipal.*
- *Documentación sobre el abono de cánones, ingresos o contraprestaciones relacionados con dicha concesión.*
- *Autorizaciones o contratos celebrados con terceras empresas, en especial la que imparte cursos de buceo.*
- *Facturación u otra documentación económica vinculada a dichas actividades.*
- *Informe, si lo hubiera, sobre el cumplimiento de las cláusulas del contrato relativas a la prohibición de subarriendo o cesión no autorizada del espacio público».*

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. 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. 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».

TERCERO. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide acceso a las «actas del Comité de Seguimiento relativas a la gestión del complejo deportivo municipal concesionado a la empresa [REDACTED]».

Las comisiones/comités de seguimiento son órganos colegiados específicos creados *ad hoc* para el control, vigilancia y correcta ejecución de contratos públicos o convenios administrativos.

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), prevé en su artículo 62, relativo al responsable del contrato, la creación de unidades encargadas del «seguimiento y ejecución ordinaria del contrato» en caso de que así lo establecieran los pliegos de contratación.

Estas unidades, como órganos colegiados creados específicamente para el seguimiento del contrato cuyos pliegos prevén su creación, se rigen por lo dispuesto en los mismos y, en su defecto, por lo establecido en los artículos 15 a 22 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), para los órganos colegiados de la Administración.

En el presente caso, los pliegos del contrato objeto de la presente reclamación establecen en el punto 25 la constitución de un comité de seguimiento *«siendo su función genérica velar por el cumplimiento de este Pliego de Cláusulas y elaborar un informe anual sobre:*

- *Programas deportivos*
- *Plan de utilización de la instalación*
- *Propuesta de precios*
- *Plan de conservación y mantenimiento*
- *Plantilla y estructura de personal.*

El Comité de Seguimiento, estará formada por cuatro miembros, entre los cuales el Ayuntamiento designará al presidente y a un vocal y el concesionario designará los otros dos vocales. Actuará como secretario uno de los miembros. Se reunirá preceptivamente y como mínimo una vez por trimestre».

Por tanto, los pliegos de contratación prevén expresamente la creación de una unidad de seguimiento y control de la ejecución del contrato y establece la obligatoriedad de que esta unidad presente un informe anual relativo a su fiscalización y control realizados.

En los pliegos no se menciona el levantamiento de actas, si bien sí que se preceptúa que la unidad se debe reunir trimestralmente. Ante la falta de regulación más específica sobre su régimen de actuación en los pliegos, supletoriamente se debe acudir a lo estipulado en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, en relación con los órganos colegiados.

De acuerdo con el artículo 17 de la LRJSP, la formación de la voluntad del órgano colegiado se alcanza en sesiones debidamente convocadas y se refleja en actas. Las actas se regulan concretamente en el artículo 18 de la LRJSP. En el mismo, se señala que de cada sesión que celebre el órgano colegiado se levantará acta, «que especificará necesariamente los asistentes, el orden del día de la reunión, las circunstancias del lugar y tiempo en que se ha celebrado, los puntos principales de las deliberaciones, así como el contenido de los acuerdos adoptados».

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».*

A tenor literal del artículo, las actas de los órganos colegiados de la Administración Pública son documentos que obran en poder de dicha Administración y que han sido elaboradas en el ejercicio de sus funciones.

No obstante, hay que hacer una delimitación del contenido del acta. De acuerdo con el artículo 15 de la LRJSP, ya mencionado, el contenido mínimo obligatorio esencial está conformado por:

- los asistentes,
- el orden del día de la reunión,
- las circunstancias del lugar y tiempo en que se ha celebrado,
- los puntos principales de las deliberaciones,
- el contenido de los acuerdos adoptados

El Tribunal Supremo, en abundante jurisprudencia (véase, STS de 17 de enero de 2020, STS de 19 de febrero de 2021 y STS 17 de noviembre de 2022), ha venido a ratificar el contenido mínimo esencial de las actas. Frente a este contenido cabe la posibilidad de incluir en las mismas un contenido facultativo adicional, como puede ser los votos particulares de los miembros que componen el órgano o el contenido de las deliberaciones de forma extendida.

En definitiva, el contenido mínimo esencial es el que permite verificar la adecuación de las decisiones adoptadas a la legalidad, en lo que se refiere al quórum y el cumplimiento de la mayoría exigida por la normativa. Es un fiel reflejo de la conformación de la voluntad del órgano colegiado, como una voluntad diferenciada de la de sus miembros. Pues no hay que olvidar que, es la voluntad colegiada, la que define la voluntad del órgano y no la voluntad individual de sus miembros.

QUINTO. La distinción anterior es capital para el discernimiento de si a las actas se les puede aplicar alguno de los límites del artículo 14 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en concreto, el previsto en el artículo 14.1.k):

«1. El derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para: (...) k) La garantía de la confidencialidad o el secreto en procesos de toma de decisión».

El debate se centra en si el acceso al contenido del acta pone en riesgo la confidencialidad de las decisiones alcanzadas por los órganos colegiados, la cual se erige a partir de las deliberaciones y opiniones de sus miembros.

A mayor abundamiento, han sido numerosas Administraciones las que han denegado el acceso de los ciudadanos al contenido de las actas alegando que su acceso supone una vulneración del secreto de las deliberaciones de los órganos, no solo de los acuerdos ya alcanzados, sino que supone un riesgo potencial para la toma de decisiones futuras, puesto que los miembros pueden ver comprometida su decisión individual si ésta va a ser objeto de escrutinio público.

A este respecto, el Tribunal Supremo hace hincapié en que la voluntad objeto de examen no es la individual, sino la colegiada, alcanzada por el sistema de mayoría que el órgano haya establecido al efecto. Por ello considera como información pública exclusivamente el contenido mínimo esencial antes expuesto, excluyendo las voluntades individuales de cada miembro, así como el cuerpo de las deliberaciones y opiniones expresadas en la toma de decisión.

Por lo tanto, el contenido de las actas «no está, en principio, excluido del conocimiento público al amparo del art. 14.1.k de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de Transparencia, ya que los datos en ella incorporados de forma obligatoria no afectan a la garantía de confidencialidad o el secreto requerido en la formación de voluntad del órgano colegiado, tal y como ha sido interpretado anteriormente». Pero en virtud de este límite, sí que está excluido el contenido facultativo adicional en cuanto que refleja deliberaciones secretas y la voluntad individual de sus miembros.

Con todo, se debería estimar un acceso parcial aplicando lo dispuesto en el artículo 36.1 de la Ley 10/2019, de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid, que establece que «*[e]n los casos en que la aplicación de alguno de los límites previstos [...] no afecte a la totalidad de la información, se concederá el acceso parcial previa omisión de la información afectada por el límite salvo que de ello resulte una información distorsionada o que carezca de sentido*». Y tan solo conceder el acceso al contenido mínimo esencial del acta.

SEXTO. Por otro lado, en su escrito de alegaciones, el Ayuntamiento de Villaviciosa de Odón manifiesta que las actas del Comité de Seguimiento *«han sido redactadas a modo de borrador, con el objetivo de elaborar el informe anual al que obliga el Pliego, por lo que entendemos no procede su entrega al interesado, a tenor de lo previsto en el artículo 18 de la Ley 19/2013 de 9 de diciembre que expresamente dispone que se inadmitirán a trámite, entre otras, las solicitudes referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo».*

En este sentido, el artículo 18.1.b) LTAIPBG establece que se inadmitirán a trámite aquellas 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 adelante, CTBG), en su criterio interpretativo CI/006/2015, hace hincapié en que es el carácter auxiliar o de apoyo de la información y no el hecho de que se denomine como una nota o borrador, resumen o informe interno lo que conlleva la posibilidad de aplicar la causa de inadmisión prevista en la ley. Por ello, establece una serie de circunstancias que, de darse, se entendería que la información que se solicita tiene carácter de auxiliar o de apoyo. Esto es: cuando contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad; cuando lo solicitado sea un texto preliminar o borrador sin la consideración de final; cuando se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud; cuando la solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento; o cuando se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.

Junto a ello, es preciso tener en cuenta la doctrina de la Audiencia Nacional contenida en su Sentencia de 25 de julio de 2017, en la que se confirman los elementos esenciales del mencionado Criterio 006/2015 del CTBG e incorporan algunas pautas interpretativas relevantes en los siguientes pasajes del fundamento jurídico segundo:

«[...] 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 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».

De todo lo anterior se desprende que la información solicitada no se puede considerar auxiliar o de apoyo puesto que, si bien por sí mismas las actas del Comité de Seguimiento no sirven de base para motivar la acción de la Administración, son relevantes para objetivar y valorar dicha actuación, puesto que de las mismas se deriva fundamentalmente la información que conforma el informe anual. Se trata de información con relevancia en si misma que no puede ser encajada en ninguna de las circunstancias descritas por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

SÉPTIMO. Sin perjuicio de lo anterior, el Ayuntamiento de Villaviciosa de Odón en su escrito de alegaciones esgrime la existencia de un límite de los previstos en la legislación en materia de transparencia al señalar que «el interesado ha optado por acudir a la vía contencioso-administrativa, por lo que entendemos que debe ser ahora esta jurisdicción la que se pronuncie sobre el asunto». Debe recordarse que antes de la presentación de la solicitud de acceso a la información pública y antes de su resolución se inició ante el Juzgado de lo Contencioso-administrativo nº 13 de Madrid, un proceso contencioso-administrativo, pendiente de tramitación, en el que se solicitó la siguiente información relativa a la autorización, licencia o justificación que avale el uso privado lucrativo-preferente de las piscinas municipales del centro municipal de [REDACTED] para las clases de buceo que imparte Calpe Divers SL, frente al uso recreativo, con el número de procedimiento ordinario 47/2025 ASU, lo que podría suponer la concurrencia del límite de acceso a la información pública que establece el artículo 14.1. f) LTAIBG (“cuando acceder a la información suponga un perjuicio para [...] la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva”), en la medida en que la información solicitada forma parte del objeto del proceso y su publicación podría afectar a la estrategia procesal de la Administración demandada.

El anterior razonamiento se ve reforzado por la doctrina que emana de la Sentencia del Tribunal Supremo (sala de lo contencioso-administrativo) n.º 645/2022, de 31 de mayo, en la que se estima un recurso de casación promovido contra una Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional. El Tribunal Supremo aplica la restricción del derecho a la información pública prevista por el art. 14 de la Ley 19/2013, letra f) - cuando el acceso a dicha información pueda suponer un perjuicio para la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva—, en un asunto en el que se había concedido el acceso a cierta documentación que obraba en un procedimiento judicial seguido ante el Tribunal de Cuentas. En lo que aquí interesa, la STS 645/2022 estableció, en el asunto enjuiciado, que carecía de fundamento ordenar la entrega de la documentación —dados los términos del artículo 13 y la disposición adicional primera, de la Ley 19/2013—, “en la medida que compete al Tribunal de Cuentas ponderar si la divulgación de los documentos solicitados, por su contenido específico, podría suponer una merma de las garantías procesales de las partes afectadas”. Este mismo razonamiento es aplicable en el caso que trae causa de la presente resolución.

En palabras de la STS 645/2022, FD tercero, las previsiones de la legislación general de transparencia “quedan desplazadas, actuando en este caso como supletorias, cuando otra norma legal haya dispuesto un régimen jurídico propio y específico de acceso a la información”. El desplazamiento de las previsiones contenidas en la Ley 19/2013 y, por tanto, del régimen jurídico general previsto en dicha norma, en todo lo relativo al acceso a la información pública, sus límites y procedimiento que ha de seguirse, “exige que otra norma de rango legal incluya un régimen propio y específico que permita entender que estamos ante una regulación alternativa por las especialidades existentes en un ámbito o materia determinada, creando así una regulación autónoma en relación con los sujetos legitimados y/o el contenido y límites de la información que puede proporcionarse”. En idéntico sentido, pueden citarse las Sentencias del Tribunal Supremo (sala de lo contencioso-administrativo) 748/2020 y 1565/2020.

OCTAVO. Finalmente, el reclamante en su escrito de alegaciones solicita información adicional a la de su solicitud original. Mientras que en la primera solicitaba: «copia de las actas del Comité de Seguimiento relativas a la gestión del complejo deportivo municipal concesionado a la empresa [REDACTED] desde su constitución hasta la fecha de esta solicitud», en su escrito de alegaciones solicita:

- «Actas de seguimiento del contrato de concesión del complejo deportivo municipal.
- Documentación sobre el abono de cánones, ingresos o contraprestaciones relacionados con dicha concesión.
- Autorizaciones o contratos celebrados con terceras empresas, en especial la que imparte cursos de buceo.
- Facturación u otra documentación económica vinculada a dichas actividades.
- Informe, si lo hubiera, sobre el cumplimiento de las cláusulas del contrato relativas a la prohibición de subarriendo o cesión no autorizada del espacio público».

De acuerdo con el criterio de este Consejo, lo que subyacería en esta referencia sería la solicitud de nuevos contenidos en vía de reclamación. Sin embargo, se recuerda que la información objeto de esta reclamación —y, por tanto, susceptible de ser facilitada— debe coincidir por completo con aquella que fue objeto de la solicitud.

Se trataría, por tanto, de una información nueva planteada en su escrito de alegaciones, documento que no es más que un acto procedimental en el que las partes de un expediente administrativo aportan hechos y fundamentos de derecho para apoyar sus peticiones iniciales, pero no sería el marco pertinente para formular peticiones nuevas al órgano ante el que se presentan. Por todo lo anterior, se indica al interesado que, si desea acceder a esa información adicional, debe tramitar nueva solicitud de acceso a la información.

En conclusión, procede desestimar la presente reclamación en aplicación del límite 14.1.f) LTAIPBG, relativo a la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva, al estar pendiente la resolución de un proceso en la vía jurisdiccional contenciosa- administrativa.

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: GONZÁLEZ GARCÍA JESÚS MARÍA
Fecha: 2025.12.10 23:26