

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

ANTECEDENTES

PRIMERO. El día 24 de marzo de 2025 tuvo entrada en el buzón del Consejo de Transparencia y Protección de Datos 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 (en adelante, LTPCM).

El reclamante manifestaba no estar conforme con la respuesta de la Secretaría General – División de Contratación de la EMT de Madrid a su solicitud de acceso a la información pública presentada el día 9 de marzo de 2025. En ellas, se solicitaba lo siguiente:

«Acceso a las propuestas técnicas presentadas por los licitadores [REDACTED] y [REDACTED]. En concreto toda la información que no haya sido marcada explícitamente en la propuesta en el momento de la presentación como confidencial, según lo requerido por los pliegos o que, en consecuencia, no pueda considerarse como información confidencial»

SEGUNDO. El día 11 de abril de 2025 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 (en adelante, LPAC).

Ese mismo día se trasladó la documentación a EMT de Madrid, para que remitiera un informe en relación con el asunto objeto de la reclamación y formulara las alegaciones que considerase oportunas de conformidad con lo dispuesto en los artículos 79 y 82 LPAC.

TERCERO. En uso del trámite de audiencia conferido, el Director Gerente de la EMT de Madrid, envió a este Consejo un escrito firmado el día 24 de abril de 2025. En él, el órgano reclamado señaló, en síntesis, que:

1. *«[...] La solicitud de acceso a la información fue contestada con amparo en lo previsto en el artículo 28.2 del RD 3/2020, que obliga al órgano de contratación a no divulgar la información facilitada por los operadores económicos que estos hayan designado como confidencial en el momento de presentar su oferta.*
2. *La obligación de confidencialidad va en conexión con la previsión contenida en la cláusula 26ª del Pliego de Condiciones Generales que indica que: 'EMT no podrá divulgar la información facilitada por los empresarios que hayan designado como confidencial siempre y cuando no contravengan las previsiones de Transparencia. Así, los licitadores deberán incorporar en cada uno de los sobres una relación con la documentación a la que haya dado ese carácter, sin que sea posible la mención genérica del conjunto de la oferta.*
3. *Así, los licitadores [REDACTED] declararon que la Propuesta Técnica que se incorpora en el sobre 2 de 'Documentación juicios de valor', solicitada por [REDACTED] era confidencial. Ciertamente ambos licitadores no consideraron el total de su oferta confidencial.*

4. *Sin embargo, el conocimiento que pretende [REDACTED] lesiona el derecho del resto de licitadores a confiar legítimamente en EMT. De esta manera se pretende conocer el 'know how' de sus potenciales competidores, poniéndose en duda un fin lícito, al existir zonas de fricción entre el principio de publicidad y de confidencialidad [...].»*

CUARTO. Mediante notificación de la Secretaría General de este Consejo, de fecha 6 de mayo de 2025, se dio traslado de las alegaciones al reclamante y se le confirió el trámite de audiencia previsto en el artículo 82 LPAC con un plazo máximo de diez días para que presentara alegaciones.

En uso del trámite de audiencia conferido, el reclamante presentó un escrito de alegaciones en el que señaló, en síntesis, lo siguiente:

1. *«El artículo 133.3 de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público (LCSP), establece que la declaración de confidencialidad debe ser explícita, motivada y limitada a la información cuya divulgación suponga un perjuicio comercial o técnico. La confidencialidad no puede aplicarse a la totalidad de la oferta técnica, como parece haber hecho EMT sin acreditación suficiente, ya que ello vulneraría los principios de transparencia y acceso a la información pública.*
2. *Que se requiera al órgano de contratación la aportación de las propuestas técnicas completas, con indicación de si los licitadores [REDACTED] y [REDACTED] señalaron expresamente qué partes de sus ofertas eran confidenciales y la justificación razonada de tal confidencialidad. En ausencia de esta identificación previa, no puede aplicarse válidamente el límite del artículo 14.1.h de la Ley 19/2013, de Transparencia.*
3. *El acceso a las propuestas técnicas resulta fundamental para garantizar la rendición de cuentas en la contratación pública. Impedir el acceso impide controlar la correcta aplicación de los criterios de adjudicación y debilita la confianza en la administración.*
4. *La proporcionalidad no implica negar el acceso por completo, sino compatibilizar el derecho de acceso con la protección de intereses legítimos mediante la anonimización o supresión parcial de contenido sensible debidamente justificado.»*

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, 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. Según 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».

Este Consejo considera que el objeto de la solicitud que trae causa de la presente reclamación es subsumible en la noción legal de información pública, sin perjuicio de que corresponda valorar si concurre alguna de las limitaciones que pudieran condicionar el acceso a la información solicitada.

TERCERO. El artículo 133 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 (en adelante, LCSP), establece lo siguiente en relación con la confidencialidad:

«Artículo 133. Confidencialidad.

1. Sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación vigente en materia de acceso a la información pública y de las disposiciones contenidas en la presente Ley relativas a la publicidad de la adjudicación y a la información que debe darse a los candidatos y a los licitadores, los órganos de contratación no podrán divulgar la información facilitada por los empresarios que estos hayan designado como confidencial en el momento de presentar su oferta. El carácter de confidencial afecta, entre otros, a los secretos técnicos o comerciales, a los aspectos confidenciales de las ofertas y a cualesquiera otras informaciones cuyo contenido pueda ser utilizado para falsear la competencia, ya sea en ese procedimiento de licitación o en otros posteriores.

El deber de confidencialidad del órgano de contratación, así como de sus servicios dependientes no podrá extenderse a todo el contenido de la oferta del adjudicatario ni a todo el contenido de los informes y documentación que, en su caso, genere directa o indirectamente el órgano de contratación en el curso del procedimiento de licitación. Únicamente podrá extenderse a documentos que tengan una difusión restringida, y en ningún caso a documentos que sean públicamente accesibles.

El deber de confidencialidad tampoco podrá impedir la divulgación pública de partes no confidenciales de los contratos celebrados, tales como, en su caso, la liquidación, los plazos finales de ejecución de la obra, las empresas con las que se ha contratado y subcontratado, y, en todo caso, las partes esenciales de la oferta y las modificaciones posteriores del contrato, respetando en todo caso lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal.

2. El contratista deberá respetar el carácter confidencial de aquella información a la que tenga acceso con ocasión de la ejecución del contrato a la que se le hubiese dado el referido carácter en los pliegos o en el contrato, o que por su propia naturaleza deba ser tratada como tal. Este deber se mantendrá durante un plazo de cinco años desde el conocimiento de esa información, salvo que los pliegos o el contrato establezcan un plazo mayor que, en todo caso, deberá ser definido y limitado en el tiempo.»

De ello puede extraerse que los órganos de contratación no podrán divulgar aquella información facilitada por los empresarios que hubiera sido designada por estos como confidencial o que pudiera ser utilizada para falsear la competencia. En este mismo sentido se ha pronunciado el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Sala Tercera, en su Sentencia de 14 de febrero de 2008 (C-450/2006), en la que señaló que «las entidades adjudicadoras tienen la obligación de respetar el carácter confidencial de todas las informaciones proporcionadas por los proveedores».

Este Consejo entiende que los proveedores deben poder aportar información sensible a la Administración sin temor a que su divulgación a terceros comprometa sus intereses. Por ello, tanto la normativa en materia de contratación pública como la jurisprudencia velan por la garantía de esta relación de confianza entre órgano contratante y el concesionario. Por todo lo expuesto, sería coherente no facilitar esta información para así cumplir con la confidencialidad contractual.

No obstante, el artículo 34 LTPCM establece lo siguiente:

«Artículo 34. Límites al derecho de acceso.

1. El derecho de acceso a la información pública sólo podrá ser limitado o denegado en los supuestos previstos en la normativa de la Unión Europea y en la legislación básica del Estado.

2. La aplicación de los límites a que se refiere el apartado anterior será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso.»

Por ello, este Consejo no puede obviar que, en este caso, que las propuestas técnicas solicitadas guardan una estrecha relación con el límite previsto en el artículo 14.1.h) LTAIPBG, relativo a los intereses económicos y comerciales.

CUARTO. El Criterio Interpretativo 1/2019, relativo a la aplicación del límite del artículo 14.1.h), dictado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, recomienda lo siguiente en relación con la aplicación de este límite a las solicitudes de acceso a la información en las que se solicitan contenidos declarados confidenciales:

«En todo caso, a la hora de calificar una determinada información como secreta o confidencial, han de tenerse en cuenta los siguientes criterios:

a) Ha de ser relativa a circunstancias u operaciones que guarden conexión directa con la actividad económica propia de la empresa.

b) La información no ha de tener carácter público, es decir, que no sea ya ampliamente conocida o no resulte fácilmente accesible para las personas pertenecientes a los círculos en que normalmente se utilice ese tipo de información.

c) Debe haber una voluntad subjetiva del titular de la información de mantener alejada del conocimiento público la información en cuestión.

d) La voluntad de mantener secreta la información ha de obedecer a un legítimo interés objetivo que debe tener naturaleza económica, y que cabrá identificar – por ejemplo, cuando la revelación de la información produzca el detrimento de la competitividad de la empresa titular del secreto frente a sus competidores, debilite la posición de ésta en el mercado o le cause un daño económico al hacer accesible a los competidores conocimientos exclusivos de carácter técnico o comercial»

Asimismo, el mencionado Criterio Interpretativo 1/2019 realiza las siguientes apreciaciones en relación con la aplicación de este límite a las solicitudes de acceso a la información:

«Si se considera que el límite puede resultar aplicable, debe entrar en juego la correspondiente concreción a través del test del daño para determinar cuál es el perjuicio que se produce para la organización, empresa o entidad afectada por la difusión de la información, que puede ser tanto el organismo que ha recibido la solicitud, como una entidad tercera que pueda verse implicada.

[...] Por último, admitida la existencia del daño y valorado el mismo, se debe ponderar el peso de éste con respecto al interés legítimo de la ciudadanía en conocer la información que poseen los organismos y entidades sujetos a la Ley y que la misma califica como un derecho subjetivo amplio y prevalente.»

En sintonía con estas recomendaciones, el órgano reclamado consideró, en síntesis, que no existía un interés público superior que justificase el acceso a los documentos declarados confidenciales, ni a las propuestas técnicas presentadas por los licitadores mencionados, pues ello podría afectar a la posición en el mercado de la empresa adjudicataria y a la libre competencia. En el presente fundamento, y según lo recomendado en el Criterio Interpretativo 1/2019, este Consejo va a proceder a explorar el carácter confidencial de la información solicitada y a efectuar los pertinentes test del daño y del interés, para así apreciar si concurriría o no el límite invocado por el órgano reclamado.

En relación con el test del daño, el mencionado Criterio indica lo siguiente:

«A la hora de realizar el test del daño, el sujeto responsable de atender una solicitud de información o una reclamación debe analizar las siguientes cuestiones:

1º. Valorar todas las cuestiones que resulten de aplicación con identificación de los intereses económicos y comerciales que se ven afectados.

2º. Destacar la incidencia comercial o económica de la información que se solicita.

3º. Valorar en qué medida concreta proporcionar la información dañaría los intereses económicos y comerciales de una organización. Para ello, se pueden aportar datos concretos, objetivos, evaluables y efectivos que avalen la posible aplicación del límite y su incidencia en la posición competitiva de la entidad afectada. En la determinación del daño es importante analizar si la información a proporcionar es de común conocimiento o si la misma es fácil de averiguar o reproducir por parte de los competidores, en el caso de que la actividad se desarrolle en concurrencia competitiva.

4º. Determinar el nexo causal entre el acceso a la información solicitada y el daño a los intereses económicos y comerciales de la entidad presuntamente perjudicada.»

La información solicitada se refiere a proyectos técnicos presentados en el marco de un proceso de licitación que contienen datos de carácter sensible fruto del trabajo de los candidatos. Entre los intereses que pueden verse comprometidos se encuentran la protección de secretos empresariales y el *know how* técnico, la preservación de metodologías propias y soluciones innovadoras e incluso la posición competitiva de las entidades participantes en el mercado, entre otros.

En relación con la incidencia comercial o económica de la información que se solicita, el acceso a estos proyectos permitiría a competidores conocer aspectos estratégicos de las ofertas, como medios materiales, recursos humanos, metodologías de trabajo o innovaciones técnicas; así como detalles pormenorizados de los proyectos, lo que podría impactar negativamente en la posición competitiva de las entidades afectadas, por ejemplo, en futuros procesos de contratación.

A juicio de este Consejo, la revelación de la documentación ocasionaría un daño efectivo, evaluable y objetivo a las empresas afectadas porque expondría información interna y difícilmente accesible por otras vías; lo que posibilitaría que, de cara a futuras licitaciones, los competidores reprodujesen o adaptasen soluciones técnicas originales sin haber invertido en su desarrollo; y, finalmente, podría debilitar la capacidad de las entidades afectadas para concurrir en igualdad de condiciones en el mercado o en futuras licitaciones, lo que reduciría su ventaja competitiva.

Por todo lo expuesto, se aprecia una relación directa entre el acceso a la información solicitada y el daño a los intereses económicos y comerciales de las entidades que participaron en el proceso de licitación, ya que la publicidad de los proyectos técnicos facilitaría la apropiación o imitación por terceros, lo que afectaría negativamente a su competitividad en futuros procedimientos de contratación pública.

Una vez efectuado el test del daño, y según las indicaciones del citado Criterio 1/2019, procedería realizar el test del interés. Para ello, habría que analizar las siguientes cuestiones:

«· *La rendición de cuentas del gasto de dinero público. Existe claramente un interés público en conocer cómo se toman las decisiones en las políticas públicas y en cómo se gasta el dinero público en cada caso concreto.*

· *La protección del público. La sociedad tiene interés en conocer cuándo existen prácticas empresariales o comerciales dudosas por parte de organizaciones o empresas, o cuando existen productos puestos en el mercado que resultan peligrosos o dañinos.*

· *Las circunstancias en las que la información fue obtenida por la administración pública. Si la obtención de la información procede de una obligación legal, si la misma fue aportada voluntariamente por la organización, si es fruto de una actividad de inspección y control por parte de la Administración, todas estas circunstancias influyen a la hora de proceder o no a la divulgación de la información.*

· *Los aspectos relativos a la competencia. En economías de mercado como la española, existe un interés público en que las empresas puedan operar en un marco seguro de competencia, tanto si tal competencia tiene lugar en el ámbito ordinario de la actividad económica del país, como en el marco de la contratación pública.»*

Es evidente que existe un interés público claro en conocer cómo se emplean los fondos públicos en los procedimientos de contratación. En este sentido, la publicidad de determinada información relativa a los contratos garantiza la transparencia en la adjudicación, así como la supervisión por parte de la ciudadanía respecto de la utilización de los recursos públicos. No obstante, este interés puede satisfacerse mediante el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa en materia contractual, en concreto aquellas relacionadas con las condiciones económicas, los importes adjudicados y los criterios de valoración. Por ello, no existe la necesidad de divulgar en su integridad los proyectos técnicos que contienen información sensible fruto de labores realizadas por las entidades que participaron en el proceso de licitación.

En relación con la protección del público, es claro que la sociedad tiene interés en conocer las prácticas empresariales o comerciales dudosas. En este caso, en ningún momento se ha apreciado que el acceso a los proyectos técnicos vaya dirigido a salvaguardar la calidad, seguridad o fiabilidad de las prestaciones. Por ello, la publicidad de los pliegos, de los criterios de adjudicación y la propia ejecución del contrato son, a ojos de este Consejo, suficientes para satisfacer dicho interés, sin que en ningún momento resulte necesario difundir los proyectos técnicos íntegros.

Por lo que respecta a la obtención de la información, los proyectos técnicos solicitados han sido aportados por las empresas licitadoras en cumplimiento de una obligación legal derivada de la normativa de contratación pública. No se trata, por tanto, de información proporcionada de manera voluntaria, sino de documentación exigida como requisito para concurrir al procedimiento. Esta circunstancia refuerza la necesidad de proteger su contenido frente a terceros, al no haberse entregado con una finalidad de divulgación pública.

Finalmente, y en relación con los aspectos relativos a la competencia, en una economía de mercado como la española, el interés público también exige garantizar la existencia de un marco de competencia libre y limpio. La divulgación indiscriminada de proyectos técnicos debilitaría esta competencia, al exponer estrategias y soluciones diferenciadoras que forman parte del *know how* de las entidades afectadas. Así, el interés en preservar la competencia resulta igualmente de naturaleza pública, y actúa en sentido restrictivo frente a la difusión de este tipo de información.

Precisamente, y en relación con la competencia, la ya citada Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 14 de febrero de 2008 (asunto C450/06, apartado 34 y ss.) señaló lo siguiente respecto de la relación existente entre la competencia y el principio de confidencialidad:

«34. El objetivo principal de las normas comunitarias en materia de contratos públicos comprende la apertura a la competencia no falseada en todos los Estados miembros (véase, en este sentido, la sentencia de 11 de enero de 2005, Stadt Halle y RPL Lochau, C-26/03, Rec. p. I-1, apartado 44).

35. Para alcanzar dicho objetivo, es necesario que las entidades adjudicadoras no divulguen información relativa a procedimientos de adjudicación de contratos públicos cuyo contenido pueda ser utilizado para falsear la competencia, ya sea en un procedimiento de adjudicación en curso o en procedimientos de adjudicación ulteriores.

36. Además, tanto por su naturaleza como conforme al sistema de la normativa comunitaria en la materia, los procedimientos de adjudicación de contratos públicos se basan en una relación de confianza entre las entidades adjudicadoras y los operadores económicos que participan en ellos. Éstos han de poder comunicar a tales entidades adjudicadoras cualquier información útil en el marco del procedimiento de adjudicación, sin miedo a que éstas comuniquen a terceros datos cuya divulgación pueda perjudicar a dichos operadores.»

Por todo lo expuesto, y tras seguir las recomendaciones del citado Criterio Interpretativo 1/2019, la toma en consideración de todos los factores analizados arroja que no existe un interés público prevalente que justifique el acceso a la información solicitada. Por ende, y como resultado de los test del daño y del interés efectuados, procede desestimar la reclamación en aplicación del límite 14.1.h) LTAIPBG, relativo a la protección de los intereses económicos y comerciales en conexión con el principio de confidencialidad del artículo 133 LCSP.

QUINTO. El artículo 14.1.j) LTAIPBG establece como límite al derecho de acceso a la información la protección del secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial. En el presente caso, la información solicitada hace referencia a los proyectos técnicos aportados por las entidades candidatas en el marco de un procedimiento de contratación pública. Si bien este órgano no ha accedido materialmente al contenido específico de dichos proyectos, resulta razonable afirmar que, por la propia naturaleza de esta documentación, es muy probable que concurriera el límite contemplado en el artículo citado.

Los proyectos técnicos suelen contener elementos creativos, innovadores o de desarrollo propio que forman parte del *know how* de todas estas entidades. De ellos pueden adquirirse metodologías de trabajo, soluciones técnicas, diseños, diagramas, programas de ejecución o estrategias de implantación que constituyen activos intangibles muy valiosos. Además, el acceso indiscriminado a dicha información podría comprometer el secreto profesional de los redactores y equipos técnicos que elaboraron las propuestas, lo que, como ya se ha señalado en el fundamento jurídico anterior, podría afectar a su capacidad de competir en futuros procedimientos.

En consecuencia, aunque no se haya realizado un examen directo de los proyectos técnicos, este tipo de documentación podría encontrarse comprendida en el ámbito de protección del artículo 14.1.j) LTAIPBG, relativo a la protección del secreto profesional y de la propiedad intelectual e industrial; circunstancia también apreciada por el órgano reclamado.

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: 2025.10.16 18:01