

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

ANTECEDENTES

PRIMERO. El 18 de septiembre de 2025 tuvo entrada una reclamación formulada por [REDACTED] al amparo del 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 su desacuerdo con la Resolución del Responsable de Cumplimiento, Riesgos y Transparencia de Metro de Madrid S. A., de 5 de septiembre de 2025 (expediente: [REDACTED]), por la que se denegaba el acceso a la siguiente información:

«En relación al Expediente con número [REDACTED] (identificador [REDACTED]), depositado en el Portal de Contratación Pública, y en concreto al Informe de Aceptación de Oferta Temeraria [REDACTED] Lote 1 (Publicado el 2 de octubre del 2024), se solicita copia en formato electrónico del informe recabado de la empresa oferente [REDACTED] que sirve como base para la Revisión de la justificación de la oferta económica que se resuelve en dicho informe.»

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

SEGUNDO. Se remitió al reclamante la comunicación de inicio del procedimiento, de fecha 29 de septiembre de 2025, 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).

Asimismo, se trasladó la documentación a la empresa pública Metro de Madrid S. A. 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 referido requerimiento, tuvo entrada el informe de alegaciones del Responsable de Cumplimiento, Riesgos y Transparencia de Metro de Madrid S. A., de 3 de octubre de 2025, cuyo contenido es, en esencia, el siguiente:

«Se considera de interés, para contextualizar las circunstancias que aplican, poner en consideración del Consejo que Metro de Madrid publica, en el Portal de la Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, toda la información correspondiente a sus expedientes de licitación. En concreto, para la licitación [REDACTED] por la que se interesa el solicitante, puede consultarse toda la documentación publicada a través del siguiente link (como también buscando por el número de referencia en el buscador de la web): [enlace omitido]

Uno de los documentos que puede consultarse en el apartado “Licitadores, Mesa de Contratación e Informes”, es la valoración que hace Metro de Madrid sobre el informe solicitado por el reclamante. Dicho informe, a disposición de cualquier ciudadano, analiza la información aportada por la empresa [REDACTED] y expone las razones por las que finalmente su oferta es aceptada.

La publicación de este documento, junto con la de los otros muchos que están a disposición pública en el Portal de Contratación, es prueba evidente del compromiso de Metro de Madrid con la legislación en materia de Transparencia y de Contratación Pública.

Por ello, y en relación con la reclamación interpuesta por el reclamante, Metro de Madrid considera completamente probado que la inmensa mayoría de los documentos existentes son accesibles por cualquier ciudadano. Los documentos que no se publican permanecen custodiados por Metro de Madrid por ser de aplicación otro tipo de circunstancias y obligaciones, como es el caso del que nos ocupa. Metro de Madrid entiende por ello que la aplicación de los límites de acceso a información pública se está realizando de forma específica, como caso puntual, y nunca como vía indiscriminada de ocultación.

En el caso presente, se deniega el acceso porque se pide expresamente el informe aportado por [REDACTED] para justificar una oferta inicialmente considerada como anormalmente baja. En dicho informe se dan detalles explícitos, concretos y detallados de aspectos como:

- Sus costes de personal
- Su previsión de abono de diversos pluses
- Sus costes de medios auxiliares
- Sus costes indirectos
- Su beneficio industrial

Metro de Madrid entiende que poner estos datos a disposición de terceros va más allá de sus obligaciones en materia de Contratación Pública, en tanto en cuanto éstas quedan satisfechas con la documentación publicada en el Portal de la Contratación Pública.

Esta postura se refuerza con lo expuesto en la resolución 488/2016 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, que indica de forma literal que “la eventual existencia de una baja desproporcionada debe analizarse entre el órgano de contratación y el licitador incurrido en el eventual defecto”. Por ello, queda claro que la información que el licitador remite para dicho análisis (que es lo que solicita el reclamante) está dirigida únicamente al órgano de contratación, y debe mantenerse estrictamente en ese ámbito.

Del mismo modo, Metro de Madrid entiende que la divulgación de dicha información generaría un claro y evidente riesgo a los intereses económicos y comerciales de [REDACTED] por enmarcarse en el ámbito del secreto profesional. Conociendo el detalle de costes internos, auxiliares, beneficio industrial, etc., en los que incurre una empresa, se puede tener una idea clara de hasta dónde puede llegar una empresa en el mercado, y por tanto se estaría menoscabando su capacidad de competir en el mismo.

Esta postura se refuerza con lo expuesto en la resolución nº 192/2022 del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid (TACP).

En el recurso al que corresponde esta resolución, el reclamante indicaba que no se le había dado acceso a la documentación aportada por un licitador a una licitación pública convocada por Metro de Madrid para justificar su oferta catalogada inicialmente como anormalmente baja. Independientemente de que esta referencia pertenezca al ámbito de la contratación pública, es más que evidente que la consideración del tribunal ante una situación idéntica a la que nos ocupa (en ambos casos Metro de Madrid no da acceso a la documentación justificativa de oferta inicialmente baja aportada por el licitador) debe ser cuanto menos relevante, sobre todo para analizar si el criterio de Metro de Madrid en este caso es aleatorio o cuenta con cierta conformidad por lo analizado en otros foros.

En su resolución, el TACP indica literalmente que:

Es doctrina comúnmente aceptada por los Tribunales de Recursos Contractuales que es necesario buscar un equilibrio entre el derecho del licitador recurrente y el de protección de los intereses comerciales del adjudicatario.

Revisado por este Tribunal la documentación aportada por CESPAS para justificar su oferta se constata que efectivamente se aportan datos que pueden afectar al secreto profesional de la empresa por lo que la actuación del órgano de contratación se realizó conforme a derecho.

Dado que la información que contenía el informe requerido en ese caso era prácticamente idéntica a la del caso que nos ocupa (Costes de personal, indirectos, de medios auxiliares, beneficio industrial, etc), Metro de Madrid entiende que la resolución citada es pertinente para reforzar nuestro juicio de que dichos datos pueden afectar a los intereses comerciales de [REDACTED] que quedan dentro del ámbito del secreto profesional, y que por tanto estamos ante un caso claro de aplicación del apartado h) del artículo 14.1 de la Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a información Pública y Buen Gobierno.»

CUARTO. Mediante comunicación de fecha 9 de octubre de 2025 se trasladó al reclamante el informe reseñado en el antecedente de hecho anterior y se le confirió un trámite de audiencia al amparo del artículo 82 LPAC con un plazo máximo de diez días para que alegase lo que estimase conveniente.

En respuesta al referido trámite, tuvo entrada un escrito de alegaciones del reclamante, de fecha 9 de octubre de 2025, en el que, en síntesis, manifiesta SU desacuerdo con las alegaciones de Metro de Madrid S. A. y solicita la estimación de su reclamación sobre la base de las siguientes consideraciones:

«I. SOBRE LA PRIMACÍA DEL DERECHO DE ACCESO Y LA INTERPRETACIÓN RESTRICTIVA DE LOS LÍMITES

El derecho de acceso a la información pública, reconocido en el artículo 105.b) de la Constitución Española, es un pilar del sistema democrático y un derecho fundamental de la ciudadanía, desarrollado por la LTAIBG. La regla general es la publicidad, y los límites del artículo 14 de dicha Ley son la excepción y deben interpretarse de forma restrictiva y proporcionada.

II. DE LA INSUFICIENCIA DE LA MOTIVACIÓN: LA AUSENCIA DE LA PRUEBA DEL DAÑO REAL Y ACTUAL

Metro de Madrid S.A. incumple con el estándar de motivación legalmente exigido para la aplicación de un límite al derecho de acceso. [...]

Metro de Madrid se limita a enumerar las categorías de datos (costes de personal, indirectos, beneficio industrial, etc.) [Alegaciones de Metro de Madrid, pág. 2] contenidas en el informe. La mera enumeración de datos sensibles no constituye la "prueba del daño real y concreto" exigida por la doctrina jurisprudencial. Metro de Madrid no explica, con detalle pormenorizado, por qué la divulgación de esos costes, relativos a un contrato ya adjudicado y en fase de ejecución, sigue suponiendo un perjuicio sustancial y actual para la capacidad competitiva de la empresa [REDACTED] en futuros concursos. La alegación de un "claro y evidente riesgo" es hipotética y abstracta, y no resiste un verdadero test de proporcionalidad. B. La Omisión del Deber de Disociación.

La denegación de Metro de Madrid es total. Sin embargo, el artículo 14.3 de la LTAIBG obliga a la Administración a considerar la disociación (anonimización o supresión de fragmentos) de la información sensible si fuera posible su entrega parcial.

Al no haber explorado la posibilidad de facilitar el acceso a una versión del informe con la disociación de los costes unitarios o las identidades concretas, manteniendo accesible la justificación de la viabilidad económica del servicio, Metro de Madrid incumple con su deber legal de garantizar la máxima amplitud del derecho de acceso, optando por la denegación total, la opción más restrictiva.

III. DEL ERROR DE CATEGORÍA JURÍDICA Y LA INAPLICABILIDAD DE LA JURISPRUDENCIA DE CONTRATACIÓN

El argumento más débil de las alegaciones de Metro de Madrid es la invocación de las Resoluciones 488/2016 del TACRC y 192/2022 del TACP-CM.

A. Confusión de Regímenes Jurídicos.

Metro de Madrid incurre en un error de categoría jurídica al confundir el régimen de confidencialidad de la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP) con el régimen de acceso de la LTAIBG:

1. Resoluciones del TACRC y TACP: Las resoluciones citadas tratan sobre la protección del proceso de licitación y el derecho de intervención o defensa de un licitador competidor que impugna la adjudicación.

2. Reclamación al CTPD: La presente reclamación se basa en el derecho autónomo de acceso y fiscalización de un ciudadano [...] sobre la gestión de fondos públicos, una vez que el contrato ha sido adjudicado.

La confidencialidad que protege el proceso competitivo (LCSP) no implica una prohibición absoluta para la fiscalización ciudadana (LTAIBG) una vez que dicho proceso ha concluido. El derecho de acceso, en este contexto, no es instrumental al derecho de defensa, sino que es un derecho fundamental al control democrático de la Administración.

B. La Publicación del Informe de Valoración es Insuficiente.

Metro de Madrid alega que ya ha publicado su "Informe de Aceptación de Oferta Temeraria" [Alegaciones Metro de Madrid, pág. 2], considerando que esto satisface la transparencia.

Se debe replicar que el Informe de Aceptación solo proporciona la conclusión de la Administración (la viabilidad de la oferta), pero no las premisas (el documento justificativo de la empresa). Para que el control ciudadano sea efectivo y la rendición de cuentas plena, es necesario examinar el documento base aportado por el licitador. Publicar el resumen o la conclusión sin el documento fuente hace la fiscalización ineficaz, pues impide verificar el rigor, la legalidad y la justificación de la decisión administrativa de Metro de Madrid.

IV. DE LA PREVALENCIA DEL INTERÉS PÚBLICO SUPERIOR

La información solicitada, el informe de justificación de la oferta anormalmente baja, es un pilar esencial para la fiscalización del gasto público.

El interés público en la transparencia y la rendición de cuentas en la contratación pública, que garantiza que los fondos públicos se gestionan de forma eficiente, supera ampliamente el supuesto y no demostrado perjuicio económico alegado por Metro de Madrid S.A. La publicidad de este informe actúa como un mecanismo preventivo contra la ineficiencia, el fraude y la arbitrariedad en la selección de la oferta y en la gestión de servicios públicos esenciales como el de seguridad.»

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. Según dispone el artículo 4.2. d) del Decreto 90/2025, de 19 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento de este Consejo, corresponde a su presidente resolver las reclamaciones que se presenten en aplicación del citado artículo 77.1 a).

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».

QUINTO. La presente reclamación se formuló contra la Resolución del Responsable de Cumplimiento, Riesgos y Transparencia de Metro de Madrid S. A., de 5 de septiembre de 2025 (expediente: [REDACTED]), por la que se denegaba el acceso al «informe recabado de la empresa oferente [REDACTED] que sirve como base para la Revisión de la justificación de la oferta económica» relativa al «Expediente con número [REDACTED] (identificador [REDACTED])», depositado en el Portal de Contratación Pública, y en concreto al Informe de Aceptación de Oferta Temeraria [REDACTED] Lote 1 (Publicado el 2 de octubre del 2024)».

Más concretamente, se constata que la resolución impugnada denegó el acceso a dicha información en aplicación del límite previsto en el artículo 14.1.h) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIPBG), al entender que facilitar esta información perjudicaría «los intereses económicos y comerciales» de la empresa [REDACTED].

En este sentido, no resulta controvertido que el objeto de la solicitud de información es subsumible en el concepto de información pública del artículo 5.b) LTPCM, pues es evidente que el informe solicitado ha sido obtenido por Metro de Madrid S. A., entidad comprendida en el ámbito de aplicación de la Ley 10/2019 (ex artículo 2.e) LTPCM), en el ejercicio de sus funciones como entidad adjudicadora del contrato administrativo de servicios al que se refiere la solicitud.

En consecuencia, la cuestión controvertida se circunscribe a analizar si Metro de Madrid S. A. ha aplicado adecuadamente el límite previsto en el artículo 14.1.h) LTAIPBG al denegar el acceso al informe en cuestión.

A este respecto, resultan ilustrativas las consideraciones recogidas en el Criterio Interpretativo 1/2019 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en relación con la aplicación del límite del artículo 14.1.h) LTAIPBG 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.»

La petición de información se refiere al informe recabado por Metro de Madrid S. A. de la empresa [REDACTED] para que justificase «la valoración de su proposición económica y el detalle de las condiciones» de la misma, ya que se había «apreciado que el importe de la oferta presentada por la empresa [...] [presentaba] un carácter desproporcionado o anormalmente bajo». Según se expone en la justificación de la resolución impugnada, en las alegaciones de Metro de Madrid S. A. referidas en el antecedente de hecho tercero y se desprende del contenido del Informe “Análisis de la justificación de la oferta anormalmente baja presentada por la empresa [REDACTED]”¹, «la información contenida en el informe justificativo de oferta incurso en valores anormales [i.e., el informe que constituye el objeto de la solicitud de la que trae causa la reclamación] contiene datos relevantes sobre estrategia comercial, costes internos, capacidad de competir en el mercado, etc.», por lo que se concluye que «[l]a puesta a disposición de un tercero de esta información constituye un riesgo evidente para [REDACTED] [que, a juicio de Metro de Madrid, es] superior al perjuicio que genera para el solicitante el no darle acceso al documento requerido».

Estas consideraciones sugieren que podría resultar aplicable en el presente caso el límite del artículo 14.1.h) LTAIPBG en aras de evitar un perjuicio sobre los «intereses económicos y comerciales» de la empresa adjudicataria. No obstante, para valorar esta posibilidad es necesario llevar a cabo, en primer lugar, el «test del daño» al que se refiere el citado Criterio Interpretativo en los siguientes términos:

«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.»

Este Consejo entiende que los datos relativos a la «estrategia comercial, [los] costes internos, [la] capacidad de competir en el mercado» de la empresa [REDACTED] así como los relativos a «[s]us costes de personal, [s]u previsión de abono de diversos pluses, [s]us costes de medios auxiliares, [s]us costes indirectos [y su] beneficio industrial», todos ellos explícitamente expuestos en el informe solicitado, según manifiesta Metro de Madrid S. A., constituyen información económica sensible, cuya difusión permitiría inferir elementos estratégicos del negocio, tales como su volumen de actividad, rentabilidad, estructura económica o capacidad competitiva, afectando de manera directa a la posición del titular de la explotación frente a terceros operadores económicos, proveedores o futuros licitadores.

Asimismo, la divulgación descontextualizada de estos datos podría dar lugar a interpretaciones erróneas con impacto económico y reputacional para la empresa adjudicataria. Por tanto, este Consejo coincide con las apreciaciones de Metro de Madrid S. A. a este respecto y constata que facilitar la información solicitada podría ocasionar un perjuicio a los intereses económicos y comerciales de la empresa [REDACTED]

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

¹ Este informe ha sido referido por Metro de Madrid S. A. en sus alegaciones y se encuentra disponible en el siguiente enlace: <https://contratos-publicos.comunidad.madrid/medias/6012400070aceptaciontemeridadarietel1censurado0pdf/download>

«· 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.»

En atención a estas consideraciones, este Consejo concluye que, en el presente caso, no concurre un interés público que justifique facilitar el informe en cuestión. La finalidad del derecho de acceso a la información pública es el control de la actuación administrativa y del uso de fondos públicos. Más concretamente, en el ámbito que nos ocupa, dicha finalidad se encuentra satisfecha mediante la publicidad del Informe “Análisis de la justificación de la oferta anormalmente baja presentada por la empresa [REDACTED] en el que se explicita la valoración de la administración sobre la viabilidad económica de la oferta presentada por la empresa [REDACTED] y que se halla publicado y disponible en el enlace recogido en la nota a pie de página núm. 1 de la presente resolución.

En suma, la información confidencial recogida en el informe solicitado no resulta, a juicio de este Consejo, necesaria ni imprescindible para el control de la actividad administrativa ni para la rendición de cuentas de la Administración. En contraste, como se ha expuesto, la difusión del informe solicitado sí podría infringir un perjuicio sobre los intereses económicos y comerciales de la empresa [REDACTED]

En conclusión, de las consideraciones anteriores resulta que, facilitar la información solicitada comportaría un perjuicio real para los intereses económicos y comerciales de la empresa [REDACTED] sin que exista un interés público prevalente que desplace la aplicación del límite previsto en el artículo 14.1.h) LTAIPBG. Por todo ello, procede desestimar la reclamación en aplicación del artículo 34.1 LTPCM en relación con el artículo 14.1.h) LTAIPBG.

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: 2026.02.13 14:21