



## RESOLUCIÓN 448/2022, de 23 de junio

**Artículos:** 24 LTPA; 24 LTAIBG.

**Asunto:** Reclamación interpuesta por XXX (en adelante, la persona reclamante), contra la Universidad de Huelva (en adelante, la entidad reclamada) por denegación de información pública.

**Reclamación:** 733/2021

**Normativa y abreviaturas:** Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (LTPA); Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG)

### ANTECEDENTES

**Primero.** Mediante escrito presentado el 20 de diciembre de 2021, la persona reclamante, interpone ante este CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA (en adelante Consejo) Reclamación en materia de acceso a la información pública contra la entidad reclamada, al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante LTAIBG) y el Artículo 33 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (en adelante LTPA).

#### **Segundo. Antecedentes a la reclamación.**

1. La persona reclamante presentó el 19 de noviembre 2021 ante la entidad reclamada, solicitud de acceso a:

*"[...] El acceso a la información pública contenida en el expediente concluso y archivado n.º [nnnnn], con la petición expresa de acceso a los siguientes documentos:*

*"1. Documentación ofertada por la adjudicataria incluida en el "Sobre nº B: Documentación relativa a los criterios de adjudicación valorados mediante un juicio de valor" (Memoria Técnica y Medios Humanos).*

*"2. Informe técnico de valoración de los criterios de adjudicación cuya ponderación depende de un juicio de valor, que resulta preceptivo su emisión conforme exige la cláusula 10.4 del PCAP, y que justifica la valoración a las empresas licitadoras hasta un total de 40 puntos.*

*"3. Relación nominal del personal (asesores y letrados) que la empresa adjudicataria Montero Aramburu S.L.P. ha adscrito al cumplimiento de este contrato durante toda su vigencia, conforme exige el punto 3 de los PPT, antes transcrito.*

*"4. Contrato formalizado el día 1 de julio de 2017 entre la UHU y la adjudicataria del contrato de servicio de asesoría y defensa jurídica a la UHU. [...]"*



2. La entidad reclamada informo a la persona reclamante del tramite de alegaciones a tercero afectado mediante escrito de 23 de diciembre de 2021.

3. En la reclamación, la persona reclamante manifiesta que no ha obtenido respuesta de la entidad reclamada.

### **Tercero. Tramitación de la reclamación.**

1. El 23 de diciembre de 2021 el Consejo dirige a la persona reclamante comunicación de inicio del procedimiento para la resolución de la reclamación. El mismo día se solicitó a la entidad reclamada copia del expediente derivado de la solicitud de información, informe y alegaciones que tuviera por conveniente plantear en orden a resolver la reclamación. Dicha solicitud es comunicada asimismo por correo electrónico de fecha 23 de diciembre de 2021 a la Unidad de Transparencia respectiva.

2. El 24 de enero de 2022 la entidad reclamada presenta escrito de respuesta a este Consejo, con el siguiente contenido, en lo que ahora interesa:

*"I.- Que mediante solicitud de fecha 19 de noviembre de 2021 el Sr. [nombre y apellidos de la persona reclamante], solicitó copia de los siguientes documentos:*

*[Se reproduce solicitud de información]*

*"II.- Que de dicha solicitud se dio traslado, como le fue comunicado al interesado y al Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, a MONTERO ARAMBURU, S.L.P., como tercero afectado por dicha solicitud (ex. art. 19.3 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen gobierno).*

*"III.- Que, con fecha 18 de enero de 2022, se ha recibido escrito de alegaciones presentado por dicha entidad que se acompaña como DOCUMENTO 1. En las mismas la entidad no se opone a la solicitud de información planteada, únicamente precisa lo siguiente: "No obstante, en la solicitud relativa al expediente [nnnnn], se insta la remisión de la memoria técnica ofertada por la firma para concurrir a la citada licitación. Tal y como se desprende de la solicitud presentada, dicha memoria contiene determinados epígrafes dedicados en exclusiva a la propuesta técnica de la empresa. Es por ello que, a tenor del art. 133 LCSP y de la interpretación del mismo contenida en la notoria doctrina de los tribunales administrativos de contratación pública (por todas: Resolución 58/2018, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales), se calificaron como confidenciales determinados epígrafes de la memoria técnica al contener una propuesta de ejecución original de Montero-Aramburu fruto de la experiencia acumulada a lo largo del tiempo, cuya comunicación a cualquier otro sujeto podría perjudicar el interés legítimo de la empresa al afectar a secretos técnicos y comerciales (Sentencia TGUE de 16 de diciembre de 2010, Asunto T-19/07). Por tanto, la memoria solicitada se deberá remitir suprimiendo los epígrafes calificados como confidenciales que, en concreto, fueron los apartados 4 a 7 de la memoria técnica contenida en el Sobre B"*



*"IV.- Que con fecha 19 de enero de 2022, se ha resuelto la solicitud de transparencia a favor del Sr. [apellidos de la persona reclamante] en los siguientes términos "se resuelve favorablemente su solicitud de acceso a la documentación requerida a excepción de los apartados de la memoria técnica que tienen la consideración de confidenciales - apartados 4 a 7-, y, en consecuencia, se le remite la siguiente documentación solicitada" - se acompaña dicha resolución así como la documentación que se acompañaba a la misma como (...) 2. - Dicha resolución, así como la documentación que se acompañaba, lo cual le ha sido notificado con fecha 20 de enero de 2021 - se acompaña justificante de remisión y aceptación por el interesado como (...)-."*

3. El 18 de abril de 2022 se envió a la entidad reclamada solicitud de información adicional a la documentación presentada. Con fecha 4 de mayo de 2022 se remite la respuesta de dicha solicitud, y en la que se indica:

*En respuesta y cumplimiento a su escrito de fecha 18 de abril de 2022, en relación con el expediente de referencia, en el que nos solicita "acreditación documental de la declaración de confidencialidad del órgano de contratación, a la que se refiere en su escrito de alegaciones" por medio del presente escrito ponemos en su conocimiento:*

*I.- Que no existe tal declaración de confidencialidad del órgano de contratación, dado que de conformidad con lo establecido en el artículo 133.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público dicha declaración compete al licitador.*

*Al amparo de lo establecido en dicho precepto. MONTERO ARAMBURU, S.I..P. declaró la confidencialidad de parte de su memoria técnica.*

*II- Que dicha declaración de confidencialidad fue reiterada por el tercero afectado - MONTERO ARAMBURU, S.I..P. - en trámite de alegaciones en el que indicó [se transcribe la alegación].*

*Dicha declaración de confidencialidad ha sido reiterada por la entidad a la que se ha dado traslado del requerimiento recibido, la cual se adjunta como Documento Núm.I.*

*III.- Que, al efecto, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno en su artículo 14.1 apartado h) establece como límite al derecho de acceso los intereses económicos y comerciales. Dicho límite cuya debe aplicarse de forma 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.*

*IV.- Que por este órgano se juzgó proporcionada y justificada la declaración de confidencialidad efectuada por el tercero afectado y, por tanto, el límite en el acceso a la misma, dado que: i) afecta tan solo a una breve parte de la memoria técnica, no a su totalidad, habiendo sido proporcionada el resto de documentación requerida; ii) que la parte de dicha memoria técnica no facilitada versa sobre la organización interna y la propuesta de valor efectuada por el licitador, la cual es inherente a su know-how, su modelo de negocio y, en consecuencia, a sus intereses económicos y comerciales, resultado que en el informe técnico emitido - y que se remitió al solicitante- se justificaba la puntuación obtenida por el licitador en relación a dicha parte de la*



*memoria, por lo que el control de la legalidad de la decisión es fácilmente accesible; m) que, se evaluó el contexto en el que se efectuó la solicitud de información, resultando que el solicitante, que no es ninguno de los restantes participantes en el procedimiento de adjudicación del contrato, ha planteado demanda contra la Universidad de Huelva en materia de personal para lo que buscaba conocer - pues así lo ha planteado en su demanda- el listado de integrantes del contrato de asesoría jurídica de la Universidad de Huelva, información que le fue facilitada en su totalidad.*

*V.- Que, en todo caso, el solicitante se ha dado por satisfecho en cuanto a información que le ha sido proporcionada, ya que no ha interpuesto recurso alguno frente a la resolución de fecha 19 de enero de 2022 habiendo transcurrido a la fecha del presente escrito el plazo para ello, ni ha presentado nueva solicitud al respecto”.*

## FUNDAMENTOS JURÍDICOS

### **Primero. Sobre la competencia para la resolución de la reclamación.**

1. De conformidad con lo previsto en los artículos 24 LTAIBG y 33 LTPA, en relación con lo dispuesto en el artículo 3.1. f) LTPA, al ser la entidad reclamada una Universidad Pública de Andalucía, el conocimiento de la presente reclamación está atribuido a la competencia de este Consejo.
2. La competencia para la resolución reside en el Director de acuerdo con lo previsto en el artículo 48.1. b) LTPA.
3. Debe destacarse a su vez que, en virtud del artículo 16.5 del Decreto 434/2015, de 29 de septiembre, por el que se aprueban los Estatutos del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, “[e]l personal funcionario del Consejo, cuando realice funciones de investigación en materias propias de la competencia del Consejo, tendrá el carácter de agente de la autoridad”, con las consecuencias que de aquí se derivan para los sujetos obligados en relación con la puesta a disposición de la información que les sea requerida en el curso de tales funciones investigadoras.

### **Segundo. Sobre el cumplimiento del plazo en la presentación de la reclamación.**

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo en el artículo 24.2 LTAIBG la reclamación se interpondrá 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, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común (LPAC).

Sobre el plazo máximo de resolución, el artículo 32 LTPA establece que las solicitudes deberán resolverse y notificarse en el menor plazo posible. En el ámbito de la entidad reclamada, el plazo máximo para dictar y notificar la resolución será de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver, salvo que la entidad hubiera establecido uno menor.

Sobre el silencio administrativo, establece el artículo 20.4 LTAIBG que transcurrido del plazo máximo de resolución sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido



desestimada. A su vez, el artículo 32 LTPA establece que el plazo máximo de resolución podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante.

2. En el presente supuesto la solicitud fue presentada el 19 de noviembre de 2021 y la reclamación fue presentada el 20 de diciembre de 2021. Así, considerando producido el silencio administrativo transcurrido el plazo máximo para resolver desde la solicitud, la reclamación ha sido presentada en plazo, conforme a lo previsto en el artículo 24.2 LTAIBG y el artículo 124 LPAC..

### **Tercero. Consideraciones generales sobre el derecho de acceso a la información pública**

1. Constituye "información pública" a los efectos de la legislación reguladora de la transparencia, "los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguna de las personas y entidades incluidas en el presente título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones" [art. 2 a) LTPA].

Según establece el artículo 24 LTPA, "[t]odas las personas tienen derecho de acceder a la información pública veraz [...] sin más limitaciones que las contempladas en la Ley". Y el artículo 6 a) LTPA obliga a que su interpretación y aplicación se efectúe tomando en consideración el "principio de transparencia, en cuya virtud toda la información pública es en principio accesible y sólo puede ser retenida para proteger otros derechos e intereses legítimos de acuerdo con la Ley".

La legislación reguladora de la transparencia, pues, se fundamenta y estructura en torno a una regla general de acceso a la información pública, que únicamente puede ser modulada o limitada si se aplican, motivadamente y de forma restrictiva, alguno de los supuestos legales que permiten su restricción o denegación.

2. Las causas de inadmisión se encuentran enumeradas en el artículo 18 («Causas de inadmisión») LTAIBG, y su aplicación debe ser objeto de una interpretación restrictiva y el supuesto de hecho de su concurrencia debe ser acreditado por el órgano reclamado (Resolución CTPDA 451/2018, FJ 5º).

Sobre ello nos dice el Tribunal Supremo en la Sentencia n.º 1547/2017, de 16 de octubre (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera):

*"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..."* (Fundamento de Derecho Sexto).



3. Los límites al derecho de acceso están contenidos en el artículo 14 LTAIBG, y al igual que las causas de inadmisión, deben ser interpretados restrictivamente y el supuesto de hecho de su concurrencia debe ser acreditado por el órgano reclamado en cada caso concreto.

4. El apartado primero de la Disposición Adicional Cuarta LTPA establece: *“la normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo será la aplicable al acceso por parte de quienes tengan la condición de interesados en un procedimiento administrativo en curso a los documentos que se integren en el mismo”*, redacción idéntica a la contenida, como precepto básico, en la Disposición adicional primera, apartado 1, LTAIBG. Igualmente, el apartado segundo de las citadas disposiciones adicionales establece que *“Se regirán por su normativa específica, y por esta ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información”*.

#### **Cuarto. Consideraciones de este Consejo sobre el objeto de la reclamación.**

1. Entre la documentación aportada por la entidad reclamada a este Consejo consta la acreditación de la notificación practicada a la persona reclamante de la puesta a disposición de la información solicitada, sin que esta haya puesto en nuestro conocimiento ninguna disconformidad respecto de la respuesta proporcionada.

Este hecho implicaría la declaración de terminación del procedimiento por desaparición sobrevenida de su objeto. Sin embargo, dado que la entidad reclamada no facilitó la totalidad de la información solicitada (por más que la califique como favorable), debemos valorar por tanto si la limitación al acceso estuvo o no justificada. Y en el caso de que lo estuviera, procedería efectivamente la declaración de terminación del procedimiento.

2. La limitación del acceso se fundamentó en la aplicación del límite previsto en el artículo 14.1. h) LTAIBG, los intereses económicos y comerciales.

Antes de entrar a valorar la aplicación del límite invocado, debemos recordar que, en materia de contratación pública, las exigencias de transparencia de la información cobran una particular relevancia, pues, además de suponer un evidente gasto de fondos públicos, se trata de un sector de la gestión pública que ha de ajustarse a los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos. No es de extrañar, por tanto, que en el catálogo de obligaciones de publicidad activa el artículo 15 a) LTPA incluya la siguiente información:

*“Todos los contratos, con indicación del objeto, duración, el importe de licitación y de adjudicación, el procedimiento utilizado para su celebración, los instrumentos a través de los que, en su caso, se ha publicitado, el número de licitadores participantes en el procedimiento y la identidad del adjudicatario, así como las modificaciones y prórrogas del contrato y la indicación de los procedimientos que han quedado desiertos, los supuestos de resolución de contrato o declaración de nulidad, así como los casos de posibles revisiones de precios y cesión de contratos. Igualmente, serán objeto de publicación las decisiones de desistimiento y renuncia de los contratos y las subcontrataciones que se realicen con mención de las personas adjudicatarias.”*



Respecto a la aplicación de los límites contenidos en la LTAIBG, ha de tenerse presente que el artículo 25.3 LTPA se circunscribe a transcribir en idénticos términos lo establecido en el apartado 2 del art. 14 LTAIBG: *“La aplicación de los límites 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”*.

Según viene sosteniendo de forma ininterrumpida este Consejo, de la lectura conjunta de tales preceptos (art. 14.1 y 2 LTAIBG y art. 25.3 LTPA) se desprende que la aplicación de los límites se articula como un proceso argumentativo que se despliega en tres fases o momentos sucesivos:

*“[...] la aplicación de los límites previstos en el art. 14.1 LTAIBG ha de efectuarse en el curso de un proceso integrado por los siguientes pasos: en primer término, debe constatarse que los “contenidos o documentos” [art. 2.a) LTPA] a los que se quiere acceder inciden realmente en la materia definitoria del límite en cuestión (...); acto seguido, ha de identificarse el riesgo de un perjuicio “concreto, definido y evaluable” en el supuesto de concederse el acceso, así como argumentarse la existencia de una relación de causalidad entre el perjuicio y la divulgación de la información solicitada; y finalmente, una vez superado este test, aún habría de determinarse, atendiendo a las circunstancias concurrentes en el caso concreto, si los beneficios derivados de la evitación del perjuicio han de prevalecer sobre los intereses públicos o privados que pueda conllevar la difusión de la información”* (así, entre otras, las Resoluciones 81/2016, FJ 6º; 120/2016, FJ 3º; 31/2017, FJ 4º; 52/2017, FJ 4º; 143/2019, FJ 5º; 300/2020, FJ 4º).

Procede pues analizar si concurren estos requisitos en la aplicación de los límites invocados.

**3.** Con carácter previo, debemos analizar la motivación de la entidad reclamada de la denegación del acceso, que se fundamenta en la declaración de confidencialidad que la empresa contratista realizó en la tramitación del expediente de contratación con base en el artículo 131.1 LCSP.

Este Consejo entiende que, si bien esa declaración puede y debe ser tenida en cuenta en la aplicación de los límites previstos en el artículo 14.1 LTAIBG, no puede condicionar la decisión sobre el acceso a la información, que debe fundamentarse en la aplicación de los citados límites. Hemos venido afirmando que las declaraciones de confidencialidad establecidos por la normativa específica que afecten a una información que haya sido objeto de solicitud de acceso, deben interpretarse en el marco de la normativa de transparencia. Así, en la Resolución 58/2022, en relación con el deber de confidencialidad de los inspectores de consumo, afirmábamos:

*El objetivo del establecimiento de un deber de secreto se vincula al hecho de que determinados profesionales reciben, para el cumplimiento de sus funciones, una información cuyo acceso debe estar reservado para garantizar las relaciones de confianza entre estos y los sujetos auditados. De no ser así, los sujetos intervenidos quedarían en una posición de inseguridad jurídica que les dificultaría el cumplimiento de sus obligaciones de suministro de información a la Intervención.*



*Pero en cualquier caso, este deber de confidencialidad declarado en una norma no puede entenderse en términos absolutos, tal y como hemos indicado en relación con el deber de confidencialidad en el ámbito tributario. Como señalábamos en la Resolución 78/2016, de 3 de agosto:*

*"[...] que la instauración del deber de confidencialidad por parte de la Administración se orienta esencialmente a la preservación de los derechos e intereses de los obligados tributarios. Así se desprende del artículo 34.1.i LGT, que, al enumerar los 'Derechos y garantías de los obligados tributarios', incluye el siguiente: 'i) Derecho, en los términos legalmente previstos, al carácter reservado de los datos, informes o antecedentes obtenidos por la Administración tributaria, que sólo podrán ser utilizados para la aplicación de los tributos o recursos cuya gestión tenga encomendada y para la imposición de sanciones, sin que puedan ser cedidos o comunicados a terceros, salvo en los supuestos previstos en las leyes'.*

*"Por lo tanto, en buena medida, el art. 95 LGT se encarga de configurar y desarrollar el derecho al carácter reservado de los datos que ostentan los obligados tributarios..." (FJ 4º).*

*A mayor abundamiento, como sostuvimos en el Fundamento Jurídico Cuarto de la Resolución 144/2017:*

*"[...] es preciso tener presente que, en casos como el que nos ocupa, frente al deber de confidencialidad del art. 95 LGT –proyección del derecho de los obligados tributarios ex art. 34.1 i) LGT- se sitúa el derecho de acceso a la información pública, que enraíza inmediatamente en el propio texto constitucional, en cuanto plasmación del mandato establecido en el art. 105 b) CE, que impone al legislador regular 'el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas'. Aún más; se trata de un derecho que, al igual que el derecho fundamental a comunicar o recibir libremente información veraz [art. 20.1.d) CE], está esencialmente orientado a asegurar una institución política capital, a saber, la 'opinión pública libre' (en este sentido, Resolución 42/2016, FJ 6º). Vinculación estrecha con el derecho fundamental a la libertad de información que, de forma gradual pero manifiesta, se ha ido abriendo paso en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, conforme a la cual han de interpretarse nuestros derechos fundamentales según exige el artículo 10.2 CE [baste citar algunas de las más recientes: la Sentencia Rosianu v. Rumanía, de 24 de junio de 2014 (§ 64), la Sentencia de la Gran Sala Magyar Helsinki Bizottság v. Hungría, de 8 de noviembre de 2016 (especialmente, § 132 y §§ 151-169) y la Decisión Sioutis v. Grecia, de 29 de agosto de 2017 (§§ 24 y 25)].*

*"Pero de esto ya era consciente el Parlamento andaluz cuando aprobó la LTPA, como lo acredita que en su Exposición de Motivos se reconozca que, con la misma, se pretende 'garantizar, conforme al artículo 20.1.d) de la Constitución Española, el derecho a recibir libremente información veraz de los poderes públicos y, conforme al artículo 105.b) de la Constitución española, el acceso de los ciudadanos a la opinión pública' (Exposición de Motivos IV)." "En suma, el sentido y alcance del art. 95 LGT han de ser reinterpretados a la luz de las nuevas exigencias impuestas a las Administraciones por la LTPA, tal y como quisimos significar en la citada Resolución 78/2016 (FJ 4º): 'En este marco normativo renovado por la legislación en materia de transparencia, se hace evidente que no basta –si es que alguna vez bastó- la aplicación puramente mecánica del art. 95 LGT, en sus propios términos literales, para eludir proporcionar la información solicitada. Antes al contrario, es preciso analizar y valorar, a la luz de las circunstancias concurrentes en el caso concreto, si y en*





*qué medida los derechos e intereses del obligado tributario –a cuya tutela se encomienda el deber de confidencialidad de la Administración tributaria- han de prevalecer sobre el derecho de acceso a la información pública”*

*Esta interpretación ha sido confirmada por el Tribunal Supremo en su Sentencia 257/2021, de 24 de febrero, en la que afirma:*

*“La ley General Tributaria ha de interpretarse en el conjunto del ordenamiento jurídico y a la luz de las nuevas garantías introducidas en la Ley 19/2013, de Transparencia, lo que lleva a concluir que su regulación no excluye ni prevé la posibilidad de que se pueda recabar información a la Administración Tributaria sobre determinados elementos con contenido tributario, al ser de aplicación la DA 1ª de la Ley de Transparencia, como sucede en los supuestos en el que la información no entra en colisión con la el derecho a la intimidad de los particulares -a los que se reconoce el derecho a la limitación de acceso en el artículo 34 de la propia Ley General Tributaria-, o cuando, los datos que obran en poder de la Administración pueden ser necesarios para que los ciudadanos puedan hacer valer sus derechos, o puedan estar informados de la actuación pública, información que ha de ajustarse a los límites que la propia Ley de Transparencia establece en su artículo 14 y a la protección de datos del artículo 15.”*

*Procedería pues analizar si el acceso a la información afectaría a los derechos e intereses de los establecimientos inspeccionados, que no es sino el bien jurídico a proteger por el deber de confidencialidad antes indicado. Este análisis deber realizarse a la luz de la normativa de transparencia.*

Por ello, no podemos compartir la argumentación de la Universidad sobre la limitación del acceso por la declaración de confidencialidad de la entidad contratista. La entidad reclamada no puede obviar que el citado artículo 133.1 LCSP comienza indicando que *“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...”*, por lo que ya prevé la coexistencia de ambas normas y de la necesidad de ofrecer una decisión integrada.

De hecho, esta postura parece que ya era compartida por los órganos consultivos en materia de contratación, en lo referente al acceso a la documentación por otros licitadores en el marco del procedimiento de contratación. Así, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa en su informe 40/14, de 1 de diciembre de 2016, indica expresamente que:

*(...) 3º) El órgano de contratación no queda vinculado por la declaración de confidencialidad que eventualmente formule una empresa. En este sentido esta Junta Consultiva en su informe 46/09 ya manifestó que “es la empresa licitadora la que debe declarar la confidencialidad, (...) y que el órgano de contratación no está vinculado absolutamente por esta declaración sino que, antes al contrario, debe verificar el mantenimiento de un adecuado equilibrio de los derechos de los licitadores.”*

*4º) El órgano de contratación está legalmente obligado a justificar en el expediente porqué la información cuya divulgación pretende impedir el candidato o licitador puede perjudicar de manera concreta y efectiva, y no meramente hipotética, sus intereses comerciales legítimos o la competencia leal*



*de sus competidores con éste. Y el candidato o licitador, por su parte, está obligado a motivar la designación de una determinada información o documentación como confidencial.*

En el mismo sentido, se había pronunciado la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón en su Informe 15/2012, si bien antes de la vigencia de la normativa de transparencia (*"La extensión de la confidencialidad a toda la propuesta por un licitador es improcedente y, en caso de que se produzca, corresponderá al órgano de contratación determinar aquella documentación de la empresa adjudicataria que, en particular, no afecta a secretos técnicos o comerciales o no se corresponde con aspectos confidenciales, siendo necesario que se justifique debidamente en el expediente"*).

Esta afirmación se ve reforzada por nuestra ya reiterada doctrina de la necesidad de hacer un análisis individualizado de las peticiones de información, sin que quepa establecer apriorísticamente materias que queden vedadas del acceso.

Y es que en este supuesto, el órgano se ha limitado en la resolución de acceso a hacer suya la declaración de confidencialidad de la empresa adjudicataria, sin incluir ninguna argumentación complementaria que justifique la aplicación de la cláusula a la información a la que se deniega el acceso.

**4.** En lo concerniente a la aplicación del límite relativo a los intereses económicos y comerciales, conviene comenzar indicando que los intereses en los que se puede basar la Administración para denegar el acceso no son sólo *"los intereses propios de la concreta institución a la que se solicita la información, sino que también puede recurrirse a este límite en defensa de los intereses del sector privado"*, según sostuvimos en el FJ 8º de la Resolución 42/2016.

Por lo demás, parece evidente que la pretensión de mantener reservados ciertos datos comerciales constituye una manifestación fundamental de los intereses protegidos por el artículo 14.1.h) LTAIBG. Y en la Resolución 120/2016 (FJ 5º) ya tuvimos ocasión de realizar una aproximación al alcance de estos intereses al abordar la noción de "secreto comercial", que partía -como no podía ser de otra manera- del sistema conceptual de la Directiva (UE) 2016/943 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio de 2016, relativa a la protección de los conocimientos técnicos y la información empresarial no divulgados (secretos comerciales) contra su obtención, utilización y revelación ilícitas:

*"[...] de la repetida Directiva cabe inferir determinados elementos estructurales del concepto "secreto comercial", los cuales, por lo demás, ya se habían asumido con anterioridad en otros países de nuestro entorno [así, la Sentencia del Tribunal Constitucional federal alemán, de 14 de marzo de 2006, número marginal 87, BVerfGE 115, 205 (230)]. Por una parte, la información que se quiere mantener secreta debe versar sobre hechos, circunstancias u operaciones que guarden conexión directa con la actividad económica propia de la empresa. Por otro lado, debe tratarse de una información que no tenga carácter público, esto es, 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. En tercer término, debe haber una voluntad subjetiva de mantener alejada del conocimiento público la información en cuestión. Y, finalmente, dado que no basta con la concurrencia de este elemento subjetivo, también es necesaria la existencia de un legítimo interés objetivo en mantener secreta la*



*información de que se trate. Interés objetivo que, obviamente, debe tener naturaleza económica, y que cabrá identificar -por ceñirnos a lo que a este caso concierne- cuando la revelación de la información refuerce la competitividad de los competidores de la empresa titular del secreto, 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”.*

La transposición de la Directiva se realizó a través de la Ley 1/2019, de 20 de febrero, de Secretos Empresariales, cuyo artículo 1 establece una definición de secreto empresarial que coincide con la indicada anteriormente.

En un sentido similar se ha pronunciado el Criterio Interpretativo 1/2019, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, que define los intereses económicos y comerciales como:

*“... aquellas posiciones ventajosas o relevantes del sujeto o sujetos en el ámbito del mercado o de la creación y producción de bienes y servicios cuya divulgación pudiera comprometer la competencia entre ellos y otros sujetos o la integridad de los procesos de negociación en que intervengan”.*

En este supuesto, parece claro que la información solicitada puede considerarse como incluida en el concepto interés comercial o económico de la adjudicataria del contrato, ya que se trata de información que es secreta, que ha tratado de mantener en secreto (declarándola confidencial) y que contiene un valor empresarial, ya que le coloca en una posición de ventaja en relación con otros competidores en el mercado.

**5.** Como antes indicamos, el siguiente paso que el operador jurídico ha de emprender para valorar adecuadamente la aplicabilidad de los límites a los casos concretos reside en comprobar si cabe identificar *“el riesgo de un perjuicio “concreto, definido y evaluable” en el supuesto de concederse el acceso”*, así como la existencia de *“una relación de causalidad entre el perjuicio y la divulgación de la información solicitada”* (Resoluciones 81/2016, 120/2016, 31/2017 y 52/2017).

Según viene puntualizando de modo constante la jurisprudencia acuñada en el marco de la Unión Europea, para que pueda legítimamente restringirse el derecho de acceso ha de invocarse el riesgo de un menoscabo al interés protegido por el límite que *“debe ser razonablemente previsible y no puramente hipotético”* [Sentencia de 15 de septiembre de 2016 (*Herbert Smith Freehills/Consejo*), apartado 33; Sentencia de 17 de octubre de 2013 (*Consejo/Access Info Europe*), apartado 31; Sentencia de 21 julio de 2011 (*Suecia/ MyTravel y Comisión*), apartado 76; Sentencia de 1 de julio de 2008 (*Suecia y Turco/Consejo*), apartado 43; asimismo, la Sentencia de 13 de abril de 2005 (*Verein für Konsumenteninformation/Comisión*), apartado 69]. O para decirlo en los términos que ya empleó este Consejo en la Resolución 42/2016, *“la aplicación de este límite exige que se argumente la existencia de un riesgo real, actual y concreto para tales intereses, no bastando la exposición de meras conjeturas ni la mención de remotas o hipotéticas posibilidades de que se irroge un perjuicio con motivo de la divulgación de la información”* (FJ 9º).

El citado Criterio Interpretativo establece las siguientes pautas para considerar que se produce un daño a los intereses económicos y comerciales:



*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.*

Procedería pues analizar si las circunstancias que se exigen para entender que se produce un daño al bien jurídico protegido concurren en este supuesto.

A la vista de la información contenida en el expediente, podemos afirmar que el acceso a la información puede provocar un riesgo real, actual y concreto para los intereses económicos y comerciales de la adjudicataria del contrato, que indica expresamente que "se calificaron como confidenciales determinados epígrafes de la memoria técnica al contener una propuesta de ejecución original de Montero-Aramburu fruto de la experiencia acumulada a lo largo del tiempo, cuya comunicación a cualquier otro sujeto podría perjudicar el interés legítimo de la empresa al afectar a secretos técnicos y comerciales".

Resulta evidente que el acceso a la información, que puede ser objeto de propiedad intelectual o industrial de la adjudicataria, permitiría a otras entidades utilizarla para futuras licitaciones al tratarse de aspectos a valorar, lo cual afectaría a la posición competitiva en el mercado de la titular del proyecto.

**6.** Constatada la existencia parcial de un perjuicio real al bien jurídico protegido, procede ponderar si ese perjuicio resulta o no de mejor protección que el interés público en el acceso a la información solicitada.

Y a la vista de la información a la que sí se concedió el acceso, así como la justificación esgrimida por la entidad reclamada, este Consejo entiende que la limitación parcial al acceso estuvo justificada.

El Pliego de Cláusulas Administrativas que rigió la contratación estableció como documentación a incluir en la propuesta técnica, una memoria descriptiva del servicio de asesoría jurídica a prestar a la Universidad de Huelva. De la Memoria presentada, se ha limitado el acceso a 5 apartados de la memoria relacionados con "*la organización interna y la propuesta de valor efectuada por el licitador*". Se trata de aspectos que, sin perjuicio de que sean valorados por el órgano de contratación en la valoración de las ofertas -y de hecho se ha facilitado al reclamante el documento en el que se realiza esa valoración-, no deben tener una repercusión pública directa, como son la estructura organizativa de la empresa y su capacitación, cuestiones organizativas (turnos, sustituciones, etc.), o procesos internos de evaluación de la calidad. Esta información,



entiende este Consejo, que si bien está relacionada con la ejecución del contrato, merece su protección al ser menor el interés público en el acceso en tanto en cuanto no repercute directa, sino indirectamente, en la prestación del servicio.

En este sentido nos hemos pronunciado en un supuesto similar (Resolución 308/2022), en el que estimábamos el acceso a aquella parte de la oferta técnica presentada que estuviera relacionada directamente con la prestación del servicio contratado y que tuviera repercusión pública; y se denegaba el acceso a aquella información relacionada con aspectos organizativos internos de la oferta.

Si a este hecho unimos que la entidad reclamada ha dado acceso al resto de la información solicitada ("*... afecta tan solo a una breve parte de la memoria técnica, no a su totalidad...*"), así como otros aspectos relacionados con el supuesto ("*se evaluó el contexto en el que se efectuó la solicitud de información, resultando que el solicitante, que no es ninguno de los restantes participantes en el procedimiento de adjudicación del contrato, ha planteado demanda contra la Universidad de Huelva en materia de personal para lo que buscaba conocer - pues así lo ha planteado en su demanda- el listado de integrantes del contrato de asesoría jurídica de la Universidad de Huelva, información que le fue facilitada en su totalidad...*"), entendemos que la respuesta ofrecida fue acorde a la normativa de transparencia y que permitió al reclamante alcanzar el objetivo de su petición relacionada con el control del cumplimiento de la normativa de contratación.

**7.** A la vista de lo indicado, este Consejo no puede por menos que declarar la terminación del procedimiento de la reclamación por desaparición sobrevenida de su objeto, tras el análisis del contenido de la información puesta a disposición, al considerar que el propósito de la petición ha sido satisfecho y que se ha visto cumplida la finalidad de la transparencia prevista en la LTPA.

En virtud de los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos citados se dicta la siguiente

### RESOLUCIÓN

**Único.** Declarar la terminación del procedimiento, al haberse puesto a disposición la información solicitada durante la tramitación del procedimiento.

Contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla que por turno corresponda en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8.3 y 46.1, respectivamente, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

EL DIRECTOR DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA  
Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA

Jesús Jiménez López

Esta resolución consta firmada electrónicamente.