



**Resolución 2025R-2853-24 del Ararteko, de 29 de enero de 2025, que recomienda a Osakidetza que dicte una resolución motivada en respuesta a una solicitud de acceso a la información pública y la notifique electrónicamente y, si aplica límites basados en la protección de intereses económicos y comerciales, realice una ponderación de los derechos en juego que sea proporcional y conforme a los criterios doctrinales y jurisprudenciales.**

### Antecedentes

1. El Ararteko admitió a trámite la queja de un ciudadano que mostró su disconformidad con la falta de respuesta y entrega de información pública por parte de Osakidetza-Servicio Vasco de Salud (en adelante Osakidetza).

La persona reclamante explicó al Ararteko que, con fecha 9 de agosto de 2024, presentó a través del registro electrónico general del Gobierno Vasco, una solicitud de acceso a la información pública (número de registro 2024RTE00970981) dirigida a Osakidetza por la que pidió, en su calidad de representante de la UTE XXX, revisar el expediente completo de contratación 2024/00305 denominado *"Redacción Estudio de Detalle, Proyecto de Ejecución, Dirección Facultativa y Coordinación de Seguridad y Salud del Nuevo Centro de Elgoibar"* y, en particular, la propuesta arquitectónica y técnica ganadora.

La persona reclamante manifestó que no había recibido respuesta en el plazo de un mes y por ello solicitó la intervención del Ararteko.

2. A la vista de la queja presentada, el Ararteko informó al ciudadano acerca de la posibilidad de interponer una reclamación ante la Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública (en adelante CVAIP), órgano específico para el control de la transparencia y, en particular, para conocer de las reclamaciones que, con carácter potestativo y previo a la jurisdicción contencioso-administrativa, se interpongan frente a toda resolución denegatoria, expresa o presunta, en materia de acceso por la ciudadanía a la información pública, dictada por las Administraciones públicas vascas de su ámbito de actuación (Decreto 128/2016, de 13 de septiembre, de la Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública).

Efectivamente, con fecha 11 de septiembre de 2024, el promotor de la queja interpuso ante la CVAIP una reclamación por la que solicitó:

*"Que se estudie el silencio administrativo de Osakidetza tras un mes al presentar la siguiente solicitud: Que siendo representante de la UTE XXX, licitadora del expediente n°: 2024/00305 "Redacción Estudio de Detalle,*





*Proyecto de Ejecución, Dirección Facultativa y Coordinación de Seguridad y Salud del Nuevo Centro de Elgoibar” y ejerciendo el derecho de acceso a la documentación de la administración en los términos previstos en la en la Ley 19/2013 de Transparencia y Buen Gobierno. Revisar el expediente completo de licitación, más concretamente la propuesta arquitectónica y técnica ganadora”.*

3. Una vez analizados los hechos y la documentación aportada por el promotor de la queja, el Ararteko remitió, en fecha 25 de septiembre de 2024, una petición de colaboración dirigida a Osakidetza preguntando por las razones o causas que habían impedido responder en el plazo de un mes a la solicitud de acceso a la información pública formulada por el reclamante.

En la petición de información, el Ararteko consideró oportuno anticipar a Osakidetza algunos aspectos jurídicos en materia del derecho de acceso a la información pública que consideraba aplicables al supuesto planteado con objeto de facilitar la resolución de la queja.

En concreto, esta defensoría citó, en síntesis, los siguientes elementos:

- El derecho de acceso a la información pública, establecido en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante LTBG), permite a cualquier persona solicitar información en poder de entidades públicas.
- La ley reconoce una amplia definición de información pública y establece que las limitaciones a este derecho deben ser interpretadas de manera estricta.
- Las causas de inadmisión y los posibles límites al acceso deben ser justificados adecuadamente por la administración.
- La administración debe resolver y justificar cualquier denegación del acceso en base a la ley dentro del plazo establecido (1 mes).

Además, el Ararteko informó a la administración de que había orientado al ciudadano reclamante, informándole sobre la posibilidad de interponer una reclamación ante la CVAIP antes de acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa.

4. Posteriormente, el reclamante aportó al expediente de queja una resolución del Departamento de Salud del Gobierno Vasco, de fecha 30 de septiembre de 2024, por la cual entendía que, como entidad poseedora de la información, debía resolver la petición de acceso a la información pública presentada por el solicitante con fecha 9 de agosto de 2024, es decir, fuera del plazo establecido en la normativa de transparencia.





Así, el Departamento señalaba en la resolución que:

*“El 13 de enero de 2015 el Consejo de Gobierno adoptó el Acuerdo por el que se aprueban medidas de funcionamiento en la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi en materia de acceso a la información pública, publicidad activa y en relación con el avance en la cultura de la transparencia y el Buen Gobierno. En el Anexo a dicho Acuerdo se especifica lo siguiente:*

*“La instrucción del expediente comprende el estudio de su admisibilidad, el requerimiento de subsanación en el caso de que la solicitud no identifique suficientemente la información que solicita, la audiencia a terceros cuyos derechos o intereses pudieran verse afectados, la resolución estimando total o parcialmente el acceso a la información solicitada o de denegación del acceso, y la notificación.”*

*“El plazo máximo para la notificación que esta Administración establece es de 20 días hábiles ampliable en otros 20 días hábiles en el caso de que el volumen o la complejidad de la información así lo requiera. Dichos plazos se interrumpen en el caso que resulte necesario solicitar subsanación al interesado, en un máximo de 10 días hábiles, y se entenderá por desistido en caso de no hacerlo. También se suspenderá el plazo para dictar resolución, en un máximo de 15 días hábiles, si resultara necesario conceder audiencia a terceros cuyos derechos o intereses pudieran verse afectados.*

*Las resoluciones serán dictadas por los órganos competentes según el Decreto que establezca la estructura orgánica y funcional del Departamento u órgano en quien deleguen”.*

A continuación, la resolución inadmitía la solicitud de acceso a la información pública presentada por *“no tratarse del ejercicio del derecho de acceso a la información pública, sino del ejercicio de un derecho de acceso al expediente en calidad de interesado, dado que se presenta como “representante de la UTE XXX, licitadora del expediente n.º: 2024/00305 ‘Redacción Estudio de Detalle, Proyecto de Ejecución, Dirección Facultativa y Coordinación de Seguridad y Salud del Nuevo Centro de Elgoibar”.*

El Departamento consideraba aplicable 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, así como el artículo 53 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, en su defecto.





En síntesis, consideraba que debía ser el órgano de contratación quien debía resolver sobre el acceso al expediente por parte del licitador.

Finalmente, la administración informaba al interesado sobre las posibilidades de impugnar la resolución adoptada de acuerdo con los requisitos de la normativa de transparencia, es decir, que podía presentar una reclamación ante la CVAIP o un recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco.

5. En paralelo, la CVAIP dictó y notificó al interesado la resolución 121/2024<sup>1</sup>. Cabe destacar, en este contexto, que la CVAIP, el 12 de septiembre de 2024, dio traslado al Departamento de Salud de la reclamación interpuesta por el interesado concediendo un plazo de alegaciones que no fue atendido por la administración en plazo.

En lo que a la presente recomendación interesa, el fundamento jurídico 7º de la citada resolución, señalaba, en síntesis, que no es posible aplicar la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC) y la normativa de contratación pública para acceder a la documentación de un expediente ya adjudicado, ya que estas normas solo son aplicables cuando el procedimiento está en curso. Y en el caso presente, el reclamante solicitaba el acceso a un expediente de contratación pública ya concluido.

Además, la CVAIP consideraba que la información requerida claramente podía declararse como pública, *“salvaguardando y previo análisis, aquella que haya sido consignada por el contratista al que se ha adjudicado la oferta, como secreta, y que efectivamente pueda acogerse al límite establecido por la LTAIBG, art. 14.1 h), los intereses económicos y comerciales, teniendo en cuenta que el deber de confidencialidad 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”*.

De este modo, la resolución estimaba la reclamación e instaba el Departamento de Salud del Gobierno Vasco a entregar la documentación en el plazo de 10 días.

6. Ante la falta de respuesta de la administración, el Ararteko remitió un requerimiento de contestación a Osakidetza en fecha 5 de noviembre de 2024.

---

<sup>1</sup> Disponible en: <https://www.legegunea.euskadi.eus/documentacion-relevancia-juridica/resolucion-121-2024/webleg00-contfich/es/>



7. Finalmente, tuvo entrada en el registro de esta institución el informe de respuesta de Osakidetza el 13 de diciembre de 2024.

La administración afectada señaló al Ararteko en su contestación que había mantenido diferentes contactos telefónicos durante el verano de 2024 con el reclamante desde los Servicios de Arquitectura de la Dirección Económico-Financiera de Osakidetza, siendo el último de ellos a principios de otoño, el 9 de octubre de 2024, mediante una llamada telefónica en la que el promotor de la queja informó que iba a ser operado quirúrgicamente, no habiendo tenido ninguna noticia posterior por su parte.

Así, Osakidetza destacaba que no era cierto que no se hubiera respondido en el plazo de un mes a la solicitud de información y que seguían a la espera de que el reclamante indicara en qué momento estaba dispuesto a pasar por las oficinas de Osakidetza para conocer la información accesible del expediente, esto es, *“aquella que no esté afectada por posibles declaraciones de confidencialidad por parte de la empresa adjudicataria, protegido por la normativa legal específica en materia de secretos comerciales”*.

6. El Ararteko contactó finalmente con el promotor de la queja por vía telefónica, de este modo, pudo constatar que era posible ponerse en contacto con él, aun cuando estuviera en situación de baja laboral y, en segundo lugar, que continuaba sin recibir ninguna respuesta formal de la administración a su petición de acceso a la información pública.

Entendiendo esta defensoría, por tanto, que dispone de los hechos y fundamentos de derecho suficientes, emite las siguientes:

### Consideraciones

I. En primer lugar, el Ararteko considera oportuno aclarar que el expediente de contratación pública al que el reclamante pretende tener acceso y al que concurrió como licitador, fue impulsado y tramitado por Osakidetza tal y como es posible apreciar del análisis del Expediente 2024/00305<sup>2</sup> - Redacción Estudio de Detalle, Proyecto de Ejecución, Dirección Facultativa y Coordinación de Seguridad y Salud del Nuevo Centro de Elgoibar que figura publicado y accesible en la plataforma de contratación del Gobierno Vasco.

---

<sup>2</sup>[https://www.contratacion.euskadi.eus/webkpe00-kpeperfi/es/contenidos/anuncio\\_contratacion/exposakisap2024000305/es\\_doc/index.html?ruta=informacionAmpliadaAnuncios&busquedaAvanzada=](https://www.contratacion.euskadi.eus/webkpe00-kpeperfi/es/contenidos/anuncio_contratacion/exposakisap2024000305/es_doc/index.html?ruta=informacionAmpliadaAnuncios&busquedaAvanzada=)



Por lo tanto, el Ararteko considera que correspondía a Osakidetza, dada su naturaleza jurídica diferenciada, la responsabilidad de atender la solicitud de acceso formulada por el reclamante. En consecuencia, no parece oportuno que fuera el Departamento de Salud del Gobierno Vasco el que dictara una resolución relacionada con un expediente cuyo ámbito material de gestión, tanto en la tramitación como en la fase de archivo, corresponde a Osakidetza.

II. En cuanto a la calificación administrativa de la petición, el Ararteko observa que el expediente de contratación al cual pretendía acceder el reclamante se encuentra finalizado, puesto que consta como fecha de adjudicación del contrato a la entidad ganadora de la licitación el 29 de mayo de 2024, y como comienzo de la prestación el 24 de junio de 2024.

De este modo, en coherencia con lo dictaminado por la CVAIP en el fundamento jurídico 7º de la citada resolución 121/2024, aun cuando el interesado concurrió a la licitación pública, el expediente de contratación se encontraba finalizado a la fecha de presentación de su solicitud de acceso a la documentación (agosto de 2024). En consecuencia, el solicitante invocó el derecho de acceso a archivos y registros previsto en el [artículo 13.d\)](#) de la LPAC, debiendo por ello, ser tramitado a tenor del régimen previsto en la normativa de transparencia y acceso a la información pública.

En este punto, cabe traer a colación la resolución desestimatoria dictada por el Departamento de Salud del Gobierno Vasco, respondiendo al fondo de lo pretendido por el reclamante.

Esta defensoría considera inadecuada dicha resolución por varios motivos, en primer lugar, como ha quedado indicado anteriormente, si el poder adjudicador que tramitó la licitación pública y que, en el momento actual, custodia la documentación del expediente finalizado es Osakidetza, debió ser, entonces, ese organismo, y no el Departamento de Salud del Gobierno Vasco, el órgano competente para tramitar y resolver el derecho ejercido.

En segundo lugar, con respecto al fondo, no parece adecuado dictar una resolución de inadmisión en materia de transparencia si, efectivamente, el Departamento de Salud interpretaba que el expediente continuaba vivo y que, en realidad, lo que había ejercido el interesado era el derecho de acceso al expediente, en tanto que interesado en el procedimiento según prevé el [artículo 53](#) de la LPAC.

Por último, no resultaba lógico informar al interesado de las posibilidades de impugnación de la resolución ante la CVAIP si el Departamento consideraba que no era aplicable la normativa de transparencia.





En suma, el Ararteko considera que, si el Departamento de Salud del Gobierno Vasco recibió la petición, ésta debió ser remitida a Osakidetza con objeto de que fuera el órgano competente el que realizara la calificación administrativa del derecho ejercido y su correspondiente tramitación, absteniéndose de dictar una resolución que, como esta defensoría ha señalado, no parece ajustarse a derecho.

En todo caso, tal y como esta defensoría anticipó ya en su petición de información enviada a Osakidetza para esclarecer la presente queja, parecía oportuno tramitar la pretensión en base a las reglas del derecho de acceso a la información pública previstas en la LTBG, en coherencia con lo interpretado por la propia CVAIP en la resolución 121/2024.

III. Una vez sentado lo anterior, el Ararteko considera que Osakidetza no ha cumplido los requisitos de tramitación del derecho de acceso a la información pública por las siguientes razones.

En primer lugar, no ha dictado una resolución que responda en plazo y forma, en los términos previstos en la LTBG, al derecho ejercido por el promotor de la queja.

Por otro lado, de acuerdo con los antecedentes expuestos, el interesado presentó la solicitud por vía electrónica y, además, trasladó que ese era el canal elegido para relacionarse con Osakidetza cuando presentó su instancia en fecha 9 de agosto de 2024 a través del registro electrónico de la administración general de Euskadi.

Por lo tanto, no es apropiado que Osakidetza llame por teléfono al interesado para citarles presencialmente en sus oficinas y, además, trasladarle la responsabilidad de comunicarse con la administración para concertar una cita.

Cabe recordar en este punto que, si efectivamente era intención de Osakidetza aportar la documentación requerida por el interesado, debió dictar una resolución estimatoria y notificarla por vía electrónica y, seguidamente, facilitar el acceso en los términos previstos en el [artículo 22](#) de la LTBG, es decir, "*preferentemente por vía electrónica, salvo cuando no sea posible o el solicitante haya señalado expresamente otro medio*", en ese instante o en su caso, en un plazo no superior a 10 días.

En definitiva, el Ararteko considera que la actuación de Osakidetza, en el caso presente, no se ha ajustado al procedimiento de tramitación del derecho de acceso a la información pública ejercido por el promotor de la queja.

IV. En relación con el inciso final que añade Osakidetza en su contestación al Ararteko, señalando que puede aplicar límites al acceso a la información pública







ante la posibilidad de que existan *“declaraciones de confidencialidad por parte de la empresa adjudicataria, protegido por la normativa legal específica en materia de secretos comerciales”*, esta defensoría tiene a bien recordar a la administración, en consonancia con lo dictaminado por la CVAIP en su resolución 121/2024, que el interesado ha solicitado una información que puede declararse como pública.

En efecto, la CVAIP recuerda en su resolución que el derecho de acceso a la información pública goza de un amplio reconocimiento en el ordenamiento jurídico y, consiguientemente, cualquier restricción de su eficacia ha de partir de una interpretación estricta de los límites, justificando de manera expresa y proporcionada su aplicación.

Así las cosas, con respecto a la restricción de acceso basada en un posible perjuicio a los intereses económicos y comerciales previsto en el [artículo 14.1 h\)](#) de la LTBG, la CVAIP cita la Sentencia de la Sala de lo Contencioso de la Audiencia Nacional del 1 de octubre de 2021 (Recurso 50/2020)<sup>3</sup> para señalar que **el deber de confidencialidad no puede extenderse a todo el contenido de las ofertas de las empresas licitantes ni a la documentación generada durante la ejecución del contrato**, ya que deben mantenerse accesibles partes esenciales como las liquidaciones, los plazos, las subcontrataciones y otros elementos de interés público.

La sentencia enfatiza que el control de la ejecución contractual por parte de la administración contratante está directamente vinculado al interés público y, por lo tanto, debe estar sujeto a transparencia. Asimismo, aclara que el secreto técnico o comercial solo protege las proposiciones hasta el momento de la licitación pública, **no pudiendo invocarse para denegar el acceso a información clave una vez adjudicado el contrato**. En resumen, establece que, tras la adjudicación, el acceso a la información debe regirse por la LTBG, que prevalece en estos casos para garantizar el derecho de acceso y la rendición de cuentas.

Con objeto de facilitar la interpretación del límite al acceso a la información pública basado en la protección de intereses económicos y comerciales, el Ararteko considera oportuno traer a colación la sentencia del Tribunal Supremo N° 1500/2023, de 21 de noviembre, (Recurso 94/2022)<sup>4</sup>, que establece criterios rigurosos para justificar la limitación al acceso a la información pública basada en posibles perjuicios para los intereses económicos y comerciales y señala que, *“tales perjuicios han de ser invocados y acreditados por la entidad que los alega,*

---

<sup>3</sup> ECLI:ES:AN:2021:4384. Disponible en: <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/279b9e8f6ac8486d/20211104>

<sup>4</sup> ECLI:ES:TS:2023:5136. Disponible en: <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/aa0b3a22a2ab584da0a8778d75e36f0d/20231212>





*sin que valga una genérica afirmación sobre eventuales quebrantos sin una cumplida justificación sobre la incidencia y los peligros concretos y determinados que el acceso a una información específica generaría en el funcionamiento y actividad comercial y económica de la empresa. Perjuicios que, por otra parte, han de ser relevantes y han de ponderarse en relación los intereses en juego (interés público e intereses particulares), ya se trate de obstaculizar el total acceso a la información como en los casos de limitaciones parciales”.*

El Alto Tribunal enfatiza que las limitaciones al acceso a la información deben ser justificadas y proporcionadas, atendiendo a las circunstancias concretas y ponderando el interés público frente a los intereses privados. Además, establece que los datos económicos o comerciales solo estarán protegidos si se demuestra que su divulgación afectaría gravemente la estrategia competitiva de la empresa, lo cual no fue acreditado en el caso resuelto.

En definitiva, el Ararteko considera que, en el caso presente, parece concurrir un interés público que justifica la divulgación de la información solicitada en la medida en que se encuentra relacionada con el control de la actividad de la administración. En caso contrario, la administración debe motivar y justificar mediante una resolución al efecto una posible denegación del derecho ejercido en base a los límites o causas de inadmisión previstas específicamente en la LTBG. En este sentido, cabe recordar que, como ha establecido el Tribunal Supremo su sentencia de 11 de junio de 2020<sup>5</sup> *“la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración y solo resulta posible cuando concorra uno de los supuestos legamente establecido, que aparezca debidamente acreditado por quien lo invoca y resulte proporcionado y limitado por su objeto y finalidad”.*

Por todo ello, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 11 b) de la Ley 3/1985 de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, el Ararteko dirige a Osakidetza la siguiente

---

<sup>5</sup> ECLI:ES:TS:2020:1558. Disponible en <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/9076cb561dd1461c/20200617>



## RECOMENDACIÓN

1. Que dicte una resolución que responda al derecho de acceso a la información pública ejercido por el promotor de la queja y la notifique por vía electrónica.
2. Que, en caso de que considere oportuno aplicar límites al derecho de acceso basado en la protección de intereses económicos y comerciales, efectúe una ponderación de derechos, por un lado, del interés que se salvaguarda con el límite, y por el otro, del interés público en la divulgación, de forma proporcionada y limitada, atendiendo a los criterios doctrinales y jurisprudenciales citados.

