



CONSULTA 106/2025 de 9 de diciembre de 2025. Derecho de acceso al expediente y confidencialidad no designada expresamente. ¿Cuándo se ha de solicitar el acceso?

1

CONSULTA (discurso directo)

“La consulta versa acerca de la posibilidad y forma o procedimiento que ha de seguirse ante la solicitud de una licitadora de acceso al expediente, en concreto esta licitadora solicita acceso a la documentación técnica (correspondiente al cumplimiento del PPT) que ha aportado ante el órgano de contratación la licitadora que ha sido propuesta como adjudicataria. La citada documentación no ha sido calificada como confidencial por la contratista propuesta como adjudicataria. Entendemos que al formar parte del expediente y no haber sido calificada como confidencial puede concederse tal acceso, no obstante también entendemos que por aplicación del artículo 52 LCSP el cauce o procedimiento que debe seguirse es el contenido en éste y la empresa debe presentar tal petición una vez publicada la adjudicación (pues todavía no ha tenido lugar) debiendo entonces y no antes el órgano de contratación conceder el acceso al expediente. Tenemos dudas acerca del acierto de si puede concederse el acceso y si es debe ser por el citado cauce del artículo 52 LCSP.”

RESPUESTA

La consulta planteada se refiere a si el órgano de contratación puede conceder acceso al expediente conforme a lo previsto en el artículo 52 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), en particular, a la documentación técnica preparada conforme a las exigencias del Pliego de Prescripciones Técnicas (en adelante, PPT) aportada por una licitadora propuesta como adjudicataria y que, según señala la entidad consultante, no ha sido calificada como confidencial.



Para dar respuesta a la consulta analizaremos, en primer lugar, si el órgano de contratación debe conceder acceso a la documentación técnica respecto de la cual la licitadora que la ha presentado no ha indicado su carácter confidencial.

En relación con el deber de confidencialidad, cabe señalar que el apartado primero del artículo 133 de la LCSP dispone lo siguiente (el resaltado es nuestro):

*“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”.

De igual forma, los modelos de pliego de cláusulas administrativas particulares aprobados por la Consejería de Hacienda, Administraciones Públicas y Transformación Digital, regulan esta cuestión; así, por ejemplo, en el modelo correspondiente al contrato de servicios adjudicado



mediante procedimiento abierto, la cláusula 15 relativa a la presentación de las proposiciones de las empresas interesadas, indica:

*“15.2. **Confidencialidad de la información.** Las licitadoras deberán indicar qué documentos (o parte de los mismos) o datos de los incluidos en las ofertas tienen la consideración de «confidenciales», sin que resulten admisibles las declaraciones genéricas de confidencialidad de todos los documentos o datos de la oferta. La condición de confidencial deberá reflejarse claramente (sobreimpresa, al margen o de cualquier otra forma claramente identificable) en el propio documento que tenga tal condición, señalando además los motivos que justifican tal consideración. No se considerarán confidenciales documentos que no hayan sido expresamente calificados como tales por las licitadoras o habiendo sido calificados como tales, no reúnan las condiciones indicadas con anterioridad; en estos casos, el órgano de contratación podrá dar acceso al expediente en los términos legalmente establecidos”.*

3

El artículo 139.1 de la LCSP dispone que *“Las **proposiciones de los interesados deberán ajustarse a los pliegos y documentación que rigen la licitación, y su presentación supone la **aceptación incondicionada por el empresario** del contenido de la totalidad de sus cláusulas o condiciones, sin salvedad o reserva alguna (...)**”.*

Así pues, los pliegos, tal y como ha señalado la doctrina y jurisprudencia, constituyen ley del contrato y vinculan tanto al órgano de contratación como a las licitadoras. En este caso, las licitadoras tienen la obligación de hacer constar el carácter confidencial de los datos o documentos incluidos en sus ofertas en el momento de su presentación.

La doctrina se ha pronunciado sobre el acceso al expediente y el derecho a la confidencialidad en varias ocasiones. Sin ánimo de exhaustividad, resulta oportuno mencionar la Resolución nº 1604/2024 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (en adelante, TACRC), (el resaltado es nuestro):

“(...) Debe tenerse en cuenta que este Tribunal ha venido señalando que el carácter confidencial no puede reputarse de cualquier documentación que así sea considerada por el licitador, sino que, en efecto, debe ser verdaderamente confidencial, en el sentido de venir referida a secretos técnicos o comerciales.



En la Resolución 1239/2022, de 13 de octubre (citada en la nº 244/2024, de 22 de febrero) se ha sintetizado la doctrina de este Tribunal sobre el acceso al expediente y el derecho a la confidencialidad, señalando lo siguiente:

4

“Procede recordar la doctrina más reciente de este Tribunal sobre el acceso al expediente y el derecho a la confidencialidad. Así, en la Resolución nº 616/2019, y la más reciente nº 926/2020 de fecha 26 de agosto de 2020 han perfilado los requisitos del ejercicio del derecho a la declaración de la confidencialidad de parte de la oferta del licitador, en los siguientes términos:

a) **El carácter confidencial** de la documentación **no puede señalarse de forma genérica** sobre la totalidad de la documentación, debiendo venir referida a secretos técnicos o comerciales, como aquella documentación confidencial que comporta una ventaja competitiva, desconocida por terceros y que, representando un valor estratégico para la empresa, afecte a su competencia en el mercado, siendo obligación del licitador que invoca el deber de confidencialidad justificar suficientemente que la documentación aportada es verdaderamente confidencial y al órgano de contratación decidir de forma motivada.

b) El derecho de acceso **se extiende a lo que constituye el expediente**, tal y como éste viene definido en el artículo 70 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común, **no extendiéndose a otros documentos que**, aun cuando hubieran sido aportados por los licitadores, **no hayan servido de antecedente de la resolución impugnada** (Resolución nº 732/2016).

c) La confidencialidad solo puede propugnarse de documentos que sean **verdaderamente secretos**, es decir, que no resulten accesibles o puedan ser consultados por terceros (Resolución nº 393/2016).

d) En todo caso, el derecho de acceso al expediente tiene un **carácter meramente instrumental, vinculado a la debida motivación de la resolución de adjudicación** como presupuesto del derecho de defensa del licitador descartado, por lo que no es imprescindible dar vista del expediente al recurrente más que en aquellos aspectos respecto de los cuales quede justificada la necesidad de su conocimiento para fundar el recurso (Resolución nº 741/2018).



De acuerdo con el artículo 133 de la LCSP, los intereses en conflicto se producen entre el derecho de los licitadores a la confidencialidad de los documentos de su oferta que pudieran contener secretos profesionales o comerciales y cualquier otra información cuyo contenido pueda ser utilizado para falsear la competencia, por una parte, y, por otra, el derecho de acceso al expediente del competidor excluido como garantía del derecho a recurrir”.

Respecto de la obligación que pesa sobre las licitadoras de indicar expresamente el carácter confidencial de la oferta en el momento de su presentación, resulta de interés la Resolución 488/2020 del TACRC (el resaltado es nuestro):

*“(...) Es lo cierto que la protección de los aspectos y partes de las proposiciones presentadas que pudieran ser confidenciales o merecieran una protección de tal tipo la encomienda la vigente LCSP, en primer lugar y con carácter esencial, al propio interesado en esa información y datos, que es el licitador. Esa protección, además, ha de efectuarla anticipadamente, con carácter previo, es decir, en la propia proposición cuando todavía nadie pretende el acceso a esa información, mediante la indicación concreta de qué documentos o partes de los mismos o información tiene ese carácter de confidencial o protegido por la declaración de confidencialidad, tal y como dispone el artículo 133.1 de la LCSP. Quiere ello decir que **si el propio interesado no ha efectuado esa indicación o declaración de confidencialidad** o no ha concretado la información que es confidencial en la misma proposición, **el contenido de ésta no es, en principio, confidencial, por lo que el órgano de contratación no tiene deber alguno de amparar una confidencialidad inexistente respecto de una información que no ha sido protegida**, si concurren los requisitos legales por el propio interesado concernido. Y además la doctrina de este Tribunal ha recalcado que la designación de confidencialidad no puede comportar una burla al sistema de publicidad y transparencia.*

(...)”

Anteriormente, el mismo Tribunal (Resolución nº 393/2016) indicó (el resaltado es nuestro):

“(...) En cuanto al alcance de la obligación de confidencialidad impuesta a los órganos de contratación respecto de la información proporcionada por los licitadores concurrentes en el procedimiento de licitación, que puede entrar en concurrencia con el principio de



transparencia y, en particular, con el derecho de defensa de los licitadores que no han resultado adjudicatarios y que, en tal sentido, opera como límite, según se ha señalado, al derecho de acceso por parte de los licitadores a la información obrante en el expediente, este Tribunal se ha venido pronunciado en reiteradas ocasiones sobre esta cuestión. De nuestra doctrina formulada en relación con las situaciones de conflicto entre ambos derechos –derecho de acceso a la información y derecho a la no divulgación de la información confidencial- cabe destacar las siguientes conclusiones:

- Ante la situación de conflicto entre los dos derechos apuntados, debe buscarse el necesario equilibrio de forma que ninguno de ellos se vea perjudicado más allá de lo estrictamente necesario (por todas, Resoluciones 829/2025 o 343/2015).

*- **La información** cuya confidencialidad se preserva se ciñe a aquella que, dentro de la que haya sido proporcionada por el licitador, haya sido expresamente calificada por éste como confidencial, de manera que **las empresas licitadoras quedan vinculadas por la propia declaración de confidencialidad que efectuaron al formular su oferta.***

*- **La vinculación a la declaración de confidencialidad no alcanza al órgano de contratación**, que debe examinar las ofertas presentadas y decidir qué partes de las mismas son verdaderamente confidenciales y cuales otras pueden ser revisadas por el resto de licitadores, en orden a la formulación de un recurso fundado. Debe tenerse en cuenta que **la materia genuinamente confidencial son los secretos técnicos o comerciales**, por ejemplo propuestas de ejecución que contienen políticas empresariales que constituyen la estrategia original de la empresa y que no debe ser conocida por los competidores, porque constituiría una afectación a sus estudios propios, su formulación original de carácter técnico, de articulación de medios humanos o de introducción de patentes propias (en este sentido, JCCA Aragón, Informe 15/2012, de 19 de septiembre).*

*- **No son admisibles declaraciones de confidencialidad de carácter global**, que alcancen a la totalidad de la oferta de manera indiscriminada, pudiendo considerarse las mismas abusivas. (...).”*

De acuerdo con lo expuesto, la obligación de designar la confidencialidad de la información facilitada por las licitadoras corresponde a estas en el momento de presentar sus ofertas. Si las licitadoras no han hecho esta indicación, el órgano de contratación podrá conceder el acceso



respecto de la información no designada como confidencial. Sin perjuicio de lo anterior, este servicio considera que, aunque no esté obligado a ello, el órgano de contratación podrá requerir a la licitadora para que indique y justifique qué aspectos de su oferta considera confidenciales, en el caso de que aquel tenga alguna duda sobre si aquella contiene secretos técnicos o comerciales, o puede ser utilizada para falsear la competencia, dado que la confidencialidad no ha de considerarse con carácter genérico.

En cuanto a la segunda de las cuestiones a que se refiere la consulta- si debe tenerse en cuenta lo dispuesto en el artículo 52 de la LCSP, en cuanto a determinar el momento en que puede realizarse la solicitud de acceso al expediente-, partiremos de lo dispuesto en el citado precepto (el resaltado es nuestro):

“1. Si el interesado desea examinar el expediente de contratación de forma previa a la interposición del recurso especial, deberá solicitarlo al órgano de contratación, el cual tendrá la obligación de ponerlo de manifiesto sin perjuicio de los límites de confidencialidad establecidos en la Ley.

*2. Los interesados podrán hacer la **solicitud** de acceso al expediente **dentro del plazo de interposición del recurso especial**, debiendo el órgano de contratación facilitar el acceso en los cinco días hábiles siguientes a la recepción de la solicitud. La presentación de esta solicitud no paralizará en ningún caso el plazo para la interposición del recurso especial.*

3. El incumplimiento de las previsiones contenidas en el apartado 1 anterior no eximirá a los interesados de la obligación de interponer el recurso especial dentro del plazo legalmente establecido. Ello no obstante, el citado incumplimiento podrá ser alegado por el recurrente en su recurso, en cuyo caso el órgano competente para resolverlo deberá conceder al recurrente el acceso al expediente de contratación en sus oficinas por plazo de diez días, con carácter previo al trámite de alegaciones, para que proceda a completar su recurso. En este supuesto concederá un plazo de dos días hábiles al órgano de contratación para que emita el informe correspondiente y cinco días hábiles a los restantes interesados para que efectúen las alegaciones que tuvieran por conveniente.”

Del precepto mencionado se aprecia que los interesados podrán examinar el expediente de contratación cuando lo soliciten al órgano de contratación dentro del plazo de interposición del recurso especial en materia de contratación. En tal caso, el órgano de contratación estará



obligado a ponerlo de manifiesto, guardando los límites de confidencialidad establecidos en la Ley.

La doctrina del TACRC reitera que este derecho de acceso tiene naturaleza instrumental, orientada a garantizar la motivación de la adjudicación y el derecho de defensa de la licitadora excluida, por lo que solo procede respecto de la información estrictamente necesaria para fundamentar el recurso. Por tanto, el órgano de contratación debería conceder el acceso solicitado cuando su fin sea permitir la adecuada articulación del recurso especial por la interesada.

En este contexto, conviene hacer referencia a la Resolución nº 1467/2024 del TACRC del recurso interpuesto contra la adjudicación de la licitación convocada por el Ayuntamiento de Azuqueca de Henares para contratar el “Servicio de limpieza y desinfección de edificios municipales del Ayuntamiento de Azuqueca de Henares” (el resaltado es nuestro):

“(...) Sentado lo anterior, procede recordar que, según el artículo 52.3 de la LCSP, cuando el órgano de contratación no haya cumplido debidamente su obligación de poner de manifiesto el expediente al interesado que desee examinarlo de forma previa a la interposición del recurso especial, conforme a lo dispuesto en los dos primeros apartados de ese precepto:

“(...) el citado incumplimiento podrá ser alegado por el recurrente en su recurso, en cuyo caso el órgano competente para resolverlo deberá conceder al recurrente el acceso al expediente de contratación en sus oficinas por plazo de diez días, con carácter previo al trámite de alegaciones, para que proceda a completar su recurso (...)”.

Este Tribunal ha subrayado en numerosas ocasiones el carácter instrumental del derecho de acceso al expediente, orientado a satisfacer la necesidad del recurrente de disponer de la información precisa para articular su recurso. Así, en numerosas resoluciones, entre ellas, nuestra Resolución nº 103/2023, de 1 de febrero, con cita de la Resolución nº 1261/2020, de 20 de noviembre recordamos lo siguiente:

“En tanto dicho acceso tiene un carácter meramente instrumental (vinculado a la debida motivación de la resolución como presupuesto del derecho de defensa del licitador descartado, tal y como se ha dicho antes) y dado que la forma habitual de dar



*conocimiento a los interesados de la motivación del acto adjudicando el contrato es la notificación del mismo, **no sería imprescindible dar vista del expediente al futuro reclamante más que en aquellos aspectos respecto de los cuales quede justificada la necesidad de su conocimiento para fundar la reclamación, no obstante la motivación plasmada en la notificación.***

En el presente caso, sin embargo, el acceso a los documentos indicados por la recurrente no resulta necesario y se rechaza esta petición, en la medida en que, como veremos a continuación, el recurso debe ser desestimado.”

También se refiere al artículo 52 de la LCSP el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía, en su Resolución 51/2025 (el resaltado es nuestro):

*“2) La entidad recurrente manifiesta que los días 14, 15 y 20 de noviembre de 2024 solicitó formalmente al órgano de contratación la exhibición de la documentación justificativa sobre las titulaciones de los medios personales adicionales ofrecidos por la adjudicataria. No obstante, hemos de indicar que en tales fechas no se había dictado aún la adjudicación del lote 3 objeto de impugnación que data del 3 de diciembre de 2024. Por tanto, **tampoco se cumple uno de los presupuestos del acceso al expediente regulado en el artículo 52 de la LCSP, cual es que su solicitud se efectúe al órgano de contratación dentro del plazo de interposición del recurso especial**; resultando obvio, en el supuesto analizado, que dicho plazo se inició a partir del día 3 de diciembre de 2024 y no antes, como aquí ha acontecido. Así pues, no cabe acceder a la vista solicitada por la recurrente como consecuencia de la falta de acceso al expediente, al no concurrir uno de los requisitos necesarios para su concesión conforme al precepto legal citado”.*

En esta misma línea, la Resolución nº 403/2022 del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid ha señalado:

“(…) Es preciso recordar que el acceso al expediente es instrumental de cara a la fundamentación de las acciones que la recurrente considere necesario ejercitar en defensa de sus intereses legítimos. Tiene una función finalista, de tal forma que sirva para que el recurrente pueda defender sus pretensiones y “completar su recurso”. En estos términos se manifiesta en el artículo 52.3 de la LCSP y el del Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos



especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.

Igualmente, ENERO en su solicitud indica “con el fin de completar el recurso”.

(...).

El acceso al expediente de contratación, no es baladí, es un trámite que debe tratarse con rigor considerando los retrasos que produce en la tramitación de los procedimientos de licitación.

(...)”.

En **conclusión**, podemos indicar lo siguiente:

- El órgano de contratación debe ponderar el derecho de acceso al expediente, el cual se encuentra condicionado por los límites de confidencialidad establecidos en la LCSP. Esto implica tener en cuenta si la información ha sido declarada expresamente como confidencial por tratarse de secretos técnicos o comerciales o que puedan falsear la competencia.
- La obligación de designar la confidencialidad de la información facilitada por las licitadoras corresponde a estas en el momento de presentar sus ofertas. Si las licitadoras no han hecho esta indicación el órgano de contratación podrá conceder el acceso respecto de la información no designada como confidencial.
- Sin perjuicio de lo anterior, este servicio considera que, aunque no esté obligado a ello, el órgano de contratación podrá requerir a la licitadora para que indique y justifique qué aspectos de su oferta considera confidenciales, en el caso de que aquel tenga alguna duda sobre si aquella contiene secretos técnicos o comerciales, o puede ser utilizada para falsear la competencia, dado que la confidencialidad no ha de considerarse con carácter genérico.
- El acceso al expediente debe realizarse conforme a lo dispuesto en el artículo 52 de la LCSP. Por tanto, la solicitud de acceso solo podrá realizarse dentro del plazo de interposición del recurso especial, sin que el órgano de contratación deba atender aquellas solicitudes que se realicen en algún momento anterior, debido al carácter



instrumental del derecho de acceso cuya finalidad es fundamentar adecuadamente el recurso que se pretenda interponer.

- El acceso solo es preciso respecto a la información estrictamente necesaria para fundamentar la reclamación, no siendo imprescindible dar vista completa del expediente cuando la motivación ya se ha manifestado en la notificación.

11

Finalmente, indicar que la presente respuesta a la consulta planteada tiene carácter meramente informativo y, en ningún caso, resulta vinculante.

Es muy importante para el servicio InfocontrataCLM valorar la calidad de la atención que ofrecemos; para ello, ponemos a su disposición esta breve encuesta. Estaríamos encantados de recibir su opinión para poder seguir mejorando. ¡Muchas gracias por su colaboración!

[Califique la respuesta a esta consulta](#)

EL SERVICIO DE ASESORAMIENTO Y NORMALIZACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN