



MINISTERIO
DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL
Y MIGRACIONES

SECRETARÍA DE ESTADO
DE LA SEGURIDAD SOCIAL
Y PENSIONES

GERENCIA DE INFORMÁTICA
DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Nº Expediente: 001-066926

Solicitante:

NIF:

Asunto: Resolución en materia de acceso a la información presentada al amparo del artículo 12 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante también denominada "LTAIBG").

En respuesta a la solicitud presentada por **Fernán González Hoyos** de fecha 16 de marzo de 2022 ante el portal de transparencia de la Tesorería General de la Seguridad Social, la Gerencia de Informática de la Seguridad Social, como órgano competente, en base a los antecedentes y consideraciones jurídicas expuestas a continuación, adopta la siguiente **RESOLUCIÓN**:

ANTECEDENTES

ÚNICO.- Objeto de la solicitud.

Con fecha 16 de marzo de 2022 tuvo entrada en el Portal de Transparencia solicitud de acceso a la información pública al amparo de la LTAIBG, que quedó registrada con el número 001-066926.

La solicitud, suscrita por **Fernán González Hoyos** requería la siguiente información:

"Copia íntegra del contrato con número de expediente 2019/7103 para la gestión de la imagen digital y de la reputación online de la Seguridad Social adjudicado a Inclusión a la empresa Páginas Amarillas Soluciones Digitales SL por 532.400 euros. Pido el documento de oferta, el acta de recepción, materiales entregados y el resto de documentos relativos al contrato."

Dicha solicitud fue recibida en esta unidad el 17 de marzo de 2022, fecha a partir de la cual comienza a contar el plazo de un mes establecido legalmente para notificar la resolución que procede adoptar, habiéndose ampliado dicho plazo en un mes conforme establece el artículo 20.1 de la LTAIBG.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- Derechos de acceso establecidos en la LTAIBG.

La LTAIBG establece en su artículo 12 que *"todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española, desarrollados por esta*



Ley” y en su artículo 13 que *“se entiende por información pública los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”*.

Además, el artículo 14.1 del citado texto legal determina los límites al derecho de acceso entre los que se encuentra indicado en el apartado h): *“Los intereses económicos y comerciales”*.

SEGUNDA.- Trámite de alegaciones a terceros afectados.

El artículo 19.3 de la LTAIBG señala que: *“Si la información solicitada pudiera afectar a derechos o intereses de terceros, debidamente identificados, se les concederá un plazo de quince días para que puedan realizar las alegaciones que estimen oportunas. El solicitante deberá ser informado de esta circunstancia, así como de la suspensión del plazo para dictar resolución hasta que se hayan recibido las alegaciones o haya transcurrido el plazo para su presentación”*.

La Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP) incluye el deber de transparencia y acceso público a la información y documentos relativos a la actividad contractual, fijando el artículo 63.3 la información que al menos deberá publicarse en el perfil del contratante, sin hacer referencia alguna a parte de la documentación solicitada por el interesado como la relativa a la publicación de las ofertas presentadas o de los materiales entregados.

Además, el artículo 133.1 del mismo texto normativo establece 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, 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”*.

A tenor de lo dispuesto en el artículo 155.3, *“Los poderes adjudicadores podrán decidir no comunicar determinados datos, mencionados en los apartados 1 y 2, relativos a la adjudicación del contrato, la celebración de acuerdos marco o la admisión a un sistema dinámico de adquisición, cuando su divulgación pudiera obstaculizar la aplicación de la ley, ser contraria al interés público, perjudicar los intereses comerciales legítimos de una determinada empresa, pública o privada, o perjudicar la competencia leal entre empresarios.”*

Por último, la propia LTAIBG establece determinadas limitaciones al derecho de acceso a la información pública cuando dicho acceso suponga un perjuicio para los intereses económicos y comerciales (artículo 14.1.h).

Por tanto, teniendo en cuenta que no existe obligación de publicidad activa de las ofertas realizadas o de los materiales entregados, que existe posibilidad para el licitador de dotar de carácter confidencial a partes de su oferta, con la correlativa obligación para el poder adjudicador de no divulgar dichas partes confidenciales, y que se puede limitar el acceso a la información pública con base en el perjuicio para los intereses económicos y comerciales (perjuicio éste directamente relacionado con la divulgación indebida de ofertas designadas como confidenciales), la Administración Pública no puede facilitar la documentación



de oferta solicitada sin valorar con carácter previo la existencia o no de confidencialidad y de perjuicio para los intereses económicos y comerciales del licitador.

En este sentido, habiéndose considerado que la solicitud de derecho de acceso pudiera afectar a derechos o intereses de terceros, en este caso, la empresa adjudicataria del contrato en cuestión, según dispone el artículo 19.3 de la LTAIBG citado, se dio audiencia previa al licitador en fecha 13 de mayo de 2022, que formuló alegaciones el 27 de mayo de 2022 en el siguiente sentido: procede a diferenciar entre la información contenida en el expediente de contratación que tiene carácter de confidencial de aquella que no tiene dicho carácter de confidencial.

TERCERA.- Sobre el contenido de la solicitud de acceso.

1. Solicitud de la copia íntegra del contrato con número de expediente 2019/7103:

Según el artículo 8.1.a) de la LTAIBG constituye objeto de publicidad activa la información relativa a 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 del contrato, las decisiones de desistimiento y renuncia de los contratos y los datos estadísticos sobre el porcentaje en volumen presupuestario de contratos adjudicados a través de cada uno de los procedimientos previstos en la legislación de contratos del sector público.

Por tanto, la documentación relativa a este contrato puede ser consultada en la Plataforma de Contratación del Sector Público en el siguiente enlace:
https://contrataciondelestado.es/wps/portal/!ut/p/b0/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfljU1JTC3ly87KtUIJLEnNyUuNzMpMzSxKTgQr0w_Wj9KMyU1zLcvQjy1UNTP28LbR93V0Ki6qM3QNTTlvmGgNtbFULcnMdARPVkxw!/

2. Documento de oferta:

Tal como se ha señalado en la Consideración Jurídica Segunda, la LCSP no incluye la obligación de publicar las ofertas presentadas, además de prohibir la divulgación de la información facilitada por los empresarios designada como confidencial o cuando pudiera obstaculizar la aplicación de la ley, ser contraria al interés público, perjudicar los intereses comerciales legítimos de una determinada empresa, pública o privada, o perjudicar la competencia leal entre empresarios.

En este sentido, la Administración Pública no puede facilitar la documentación de oferta solicitada sin valorar con carácter previo la existencia o no de confidencialidad y de perjuicio para los intereses económicos y comerciales del licitador. En sus alegaciones, el licitador indica lo siguiente:

En relación con el Sobre 1 (Documento DEUC y certificado ROLECE) identifica como confidenciales determinados datos identificativos y de contacto de personas físicas.

En relación con los Sobres 2 y 3: no identifica información confidencial o que pueda afectar a terceros.



Por tanto, se da acceso a la información solicitada relativa a la oferta presentada por el licitador, con excepción de los datos identificativos y de contacto señalados como confidenciales.

3. Acta de recepción:

De la LCSP se deduce acta de recepción en contratos de concesión de obras (artículo 283) o contrato de suministros (artículo 304), pero no en relación con los contratos de servicios.

A tenor de lo establecido en el artículo 18.1.c) de LTAIBG se inadmitirán a trámite las solicitudes relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración. En este caso, no se puede acceder a un documento que no existe como tal ni puede la Administración elaborar ex novo el mismo.

4. Materiales entregados:

El artículo 8.1.a) de la LTAIBG refleja la obligación de publicar 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, las modificaciones del contrato, así como las decisiones de desistimiento y renuncia de los contratos y los datos estadísticos sobre el porcentaje en volumen presupuestario de contratos adjudicados a través de cada uno de los procedimientos previstos en la legislación de contratos del sector público.

Es decir, se limita a enumerar datos relacionados con la realización del procedimiento de contratación y la adopción concreta de un contrato como instrumento jurídico para el cumplimiento de determinados fines de interés público, información que en todo caso es pública y accesible a través de la Plataforma de Contratación del Sector Público. No obstante, nada se refiere en relación con el estudio de los resultados del contrato (como son los materiales entregados), que excede lo establecido en la norma. En la solicitud que nos ocupa se pide tener acceso al resultado del trabajo encomendado al adjudicatario, y no solo a extremos tales como el contrato, licitadores, importe o duración, circunstancia que va más allá de lo exigido por la LTAIBG.

Existe obligación para el poder adjudicador de comprobar el correcto cumplimiento del contrato, precisamente porque el incumplimiento pudiera derivar en la extinción del mismo o la aparición de otras consecuencias de tipo económico, pero nada se dice en relación con la obligación de publicar o comunicar el objeto de dicha comprobación en sí (los materiales entregados), materialización concreta del cumplimiento del contrato.

En este sentido la LTAIBG no configura en derecho al acceso a la información como absoluto, sino lo limita en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos, determinando el artículo 14.1.h) tal limitación cuando la información suponga un perjuicio para los intereses económicos y comerciales. La aplicación de tales límites ha de realizarse en los términos que estipula el apartado 2 del citado precepto: *“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.”* Esta idea se refleja también en el Preámbulo de la Ley, al señalar que *“En todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a*



un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad.”

Según el Criterio interpretativo 1/2019, de 24 de septiembre, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) *“la aplicación de las limitaciones del artículo 14.1 solo procede en presencia de una lesión o perjuicio efectivo al bien o interés jurídico protegido en cada uno de sus apartados que sea consecuencia del acceso a la información. En consecuencia, es necesario que concurra de forma indubitada la posibilidad real -no hipotética y concreta de producirse un perjuicio y no es suficiente con que la información solicitada sea relativa o afecte a alguno de los intereses y bienes jurídicos protegidos por los límites del artículo 14. [...] (A) la hora de aplicar una cualquiera de las limitaciones previstas, no basta con la probabilidad cierta de que, en caso de otorgamiento del acceso, se vaya a producir una lesión en el bien o interés protegido, sino que es necesario, además, que no concurra en el caso ningún interés superior que pueda justificar la concesión”.*

Teniendo presente que el objeto del contrato es la gestión de la imagen digital y de la reputación online de la Seguridad Social, la divulgación de determinados datos (como los materiales entregados) puede causar perjuicio grave a la Administración contratante, toda vez que contiene precisamente información de carácter sensible sobre tales elementos de imagen digital y reputación del sistema de Seguridad Social, así como información sobre estrategias propias y la toma de decisiones de carácter estratégico. Los datos e informaciones contenidos en los documentos poseen un valor económico y comercial cuya revelación podría perjudicar los intereses económicos de la Administración, menoscabando su potencial técnico y su competitividad en el mercado. Además, el uso inadecuado o incorrecto de los datos contenidos en los materiales entregados también puede suponer un grave daño a la reputación e imagen de la Seguridad Social. En este sentido, se trata de documentos con orientación interna que sirven para analizar la situación de partida del sistema y determinar posibles estrategias de mejora, cuya divulgación no está prevista y de facto puede ocasionar grave daño a los intereses de la Administración.

Por tanto, aplicados el test del daño y el test del interés, la concurrencia de las dos condiciones determinada por el CTBG ha sido comprobada en el presente supuesto, por lo que no procede dar acceso a la documentación solicitada en relación con los materiales entregados.

En este sentido, cabe hacer referencia a la Resolución 500/2021, de 26 de noviembre, del CTBG en el que se desestima una solicitud de contenido similar para el acceso al Estudio de Mercado para conocer imagen externa de la CORPORACIÓN DE RADIO Y TELEVISIÓN ESPAÑOLA SOCIEDAD ANÓNIMA, S.M.E (CRTVE), indicándose lo siguiente:

“[...] Teniendo en cuenta lo anterior y, en particular, que la aplicación de los límites debe ser justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atender a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso (artículo 14.2 LTAIBG), este Consejo considera que en el presente caso el destinatario de la solicitud ha proporcionado una justificación expresa y detallada sobre la aplicación del límite previsto en la letra h) del artículo 14.1 de la LTAIBG que satisface los requisitos exigidos por esta Autoridad Independiente y por la jurisprudencia de nuestros tribunales.

A estos efectos resulta decisivo que el estudio de mercado requerido, como acertadamente señala la Corporación, requiere un análisis de empresa de carácter interno y externo, contiene información



sobre estrategias propias y de los competidores, contiene valoraciones tanto cualitativas como cuantitativas que constituyen un paso previo a la toma de decisiones de carácter estratégico.

Teniendo en cuenta su contenido específico, es indudable que la revelación del estudio que se solicita causaría un perjuicio grave a los intereses económicos y comerciales de CRTVE, dado que como se alega, contiene información técnica de estrategia de empresa e intereses comerciales. Y, los conocimientos e informaciones contenidos en dicho documento poseen un valor comercial cuya revelación podría perjudicar los intereses del CRTVE, menoscabando su potencial técnico y sus intereses empresariales o su capacidad para competir en un mercado altamente competitivo.

En consecuencia, este Consejo de Transparencia considera que, en este caso, la CRTVE ha justificado adecuadamente la existencia de un perjuicio concreto, definido y evaluable, de carácter real y no meramente hipotético, como exige el Criterio interpretativo y la jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo arriba citados. Por otra parte, no se ha aportado al expediente justificación alguna de la existencia de un interés superior que, eventualmente, permita desplazar la aplicación del límite aludido.

A todo ello se suma en el presente supuesto el hecho de que tal y como indica la CRTVE y se recoge en los antecedentes, toda la documentación relacionada con el citado expediente de contratación se encuentra publicada en cumplimiento del mandato del artículo 8 de la LTAIBG y puede consultarse en la Plataforma de Contratación del Estado. Aun cuando no cabe aceptar la equiparación que en las alegaciones de la Corporación se realiza entre el alcance de la obligación del artículo 8 de la LTAIBG y el del derecho de acceso a la información pública por ser este último más extenso, tampoco cabe desconocer que con dicha publicación se atiende a las exigencias de transparencia y de rendición de cuentas sobre la utilización de los recursos públicos. [...]”.

Sin perjuicio de la argumentación esgrimida hasta ahora y de la imposibilidad de otorgar el acceso a la información solicitada en relación con los materiales entregados, sí pueden proporcionarse determinados datos sobre la razón de ser de dichos materiales, su contenido y valor cualitativo. Dichos materiales son los siguientes:

- I. Una primera parte referente a materia de “Reputación Social de la Seguridad Social”. Incluye 56 informes: 2 informes genéricos (Informe de situación inicial de la reputación online de la Seguridad Social e Informe Keywords) y 54 informes con carácter mensual sobre la evolución mensual de dicha reputación para el sistema en general y las diferentes entidades que lo conforman:
 - Informe de situación inicial de la reputación online de la Seguridad Social: se analiza la presencia en redes sociales, análisis de la reputación de la Seguridad Social, de la TGSS, del INSS y del ISM, a través de la evaluación de su desempeño cualitativo y cuantitativo, incluyendo parámetros tales como el volumen de la comunidad, porcentaje de seguidores inactivos o bots; formatos, tono de comunicación, líneas editoriales, perfil, publicidad o comunicaciones.
 - Informes de la reputación online de la Seguridad Social (08.2020 y 09.2020): incluye menciones, sitios más influyentes o alertas por incremento de conversación.
 - Informe Keywords (1.09.2021-19.10.2021) (Reforma de las pensiones, Reforma del sistema de cotización de autónomos, Cotización + Autónomos, Importass, Ingreso



Mínimo Vital, Seguridad Social): se analiza para cada una de las palabras clave el número de menciones en internet, los picos de conversación o las publicaciones relevantes.

- Informes mensuales sobre la reputación social de la Seguridad Social (10.2020-11.2021): incluye menciones en general, su carácter positivo o negativo, y análisis de la cuenta @incluinfo donde también se referencian menciones, tendencias y noticias destacadas o ejemplos de temas más mencionados.
- Informes mensuales sobre la reputación social de la TGSS (10.2020-11.2021), INSS (10.2020, 12.2020-11.2021) e ISM (10.2020-03.2021, 05.2021-11.2021): incluye cantidad de menciones y lugar de las mismas, el porcentaje de sentimiento positivo, negativo o neutro que generan o propuestas de mejora.

II. Un segundo grupo de materiales entregados referidos a materia de “Imagen digital de la Seguridad Social”. Incluye 37 informes: 1 informe genérico (Informe sobre la situación actual de la imagen digital de la Seguridad Social en Facebook) y 36 informes de seguimiento mensual sobre Gestión de la imagen digital de las diferentes entidades que conforman el sistema de Seguridad Social:

- Informe sobre la situación actual de la imagen digital de la Seguridad Social en Facebook (07.2020), que incluye estrategias de mejora.
- Informes de seguimiento mensual sobre Gestión de la imagen digital de la TGSS, INSS e ISM (10.2020, 11.2020, 01.2021-06.2021, 08.2021-11.2021): incluye los objetivos (entre otros, mejorar la imagen digital de las entidades, optimizar la información que recibe el usuario de los buscadores de internet cuando busca contactar con una oficina o corrección de datos y eliminación de fichas duplicadas), las acciones realizadas al respecto, el análisis de sentimiento y propuestas de mejora.
- Análisis de la cuenta @incluinfo (11.2020) a través de la evaluación de su desempeño cualitativo y cuantitativo, incluyendo parámetros tales como el volumen de la comunidad, porcentaje de seguidores inactivos o bots; formatos, tono de comunicación, líneas editoriales, perfil, publicidad o comunicaciones.
- Dos listados de la presencia de la seguridad social en distintas plataformas y del estado de los perfiles en Facebook.

III. También se entrega un Informe de Auditoría de Diagnóstico de listas de negocios (27.01.2020), en el que se incluye información sobre la correcta o incorrecta visibilidad de las entidades que conforman el sistema de Seguridad Social en los diferentes sitios web y exploradores (por ejemplo, si el nombre, la dirección o el número de teléfono son correctos, si se indican dirección o número de teléfono, si se incluyen fotos o si existe sitio web).

IV. Asimismo, se ha publicado información de las oficinas de la Seguridad Social en 61 guías de Páginas Amarillas y Páginas Blancas relativas a las distintas provincias, en las diferentes actualizaciones de estas guías que han tenido lugar durante la vigencia del contrato, en



ejecución de la prestación del contrato relativa a la publicación de datos en las páginas amarillas y blancas.

Se indica que, respecto a estas guías, de carácter público, se le solicitará una dirección postal a la que remitir un dispositivo de almacenamiento en la que figuren las citadas guías.

- V. Por último, se ha entregado un manual de usuario para el acceso a la Herramienta online de control y actualización de la información de las oficinas de la Seguridad Social en las distintas plataformas tecnológicas, que, en cumplimiento de la licitación, el adjudicatario debe poner a disposición de la GISS, permitiendo realizar cambios de los datos indicados.

Por tanto, se indica que estos materiales entregados en ejecución de la licitación adjudicada sirven plenamente para el cumplimiento de su propósito y finalidad, garantizando que se han mantenido actualizados los datos referentes a las oficinas de la Seguridad Social en las plataformas de Internet correspondientes, que se ha proporcionado la herramienta de control y actualización de la información o que se han publicado datos en las páginas amarillas y blancas. Además, se han realizado los oportunos análisis de la reputación online tanto del sistema de la Seguridad Social en general como de las diferentes entidades que lo componen que sirven para obtener información sobre la percepción general de la reputación institucional, imagen y los valores de la organización, los índices de satisfacción de los usuarios, rastreo de temas de interés para el Sistema de Seguridad Social, opiniones y sugerencias que proporcionen apoyo para generar innovación, opinión y satisfacción de los ciudadanos sobre los servicios ofrecidos, evaluación y propuesta de mejora en la gestión de la Seguridad Social.

En consecuencia, todos los datos obtenidos en la ejecución del servicio están sirviendo a los Gestores y responsables de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social para evaluar las necesidades, objetivos y prioridades de los ciudadanos en relación con el funcionamiento general del sistema de Seguridad Social, y de esta forma desarrollar estrategias que permitan dar cumplimiento a dichas necesidades.

5. Resto de documentos relativos al contrato:

Tal como se ha referido en el punto 1 de esta Consideración Jurídica Tercera, la documentación relativa a este contrato puede ser consultada en la Plataforma de Contratación del Sector Público en el siguiente enlace:
https://contrataciondelestado.es/wps/portal/!ut/p/b0/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfljU1JTC3ly87KtUIJLEnNyUuNzMpMzSxKTgQr0w_Wj9KMyU1zLcvQjy1UNTP28LbR93V0Ki6qM3QNTTlvMggNtbfULcnMdARPVkxw!!

Por todo lo anterior,

RESUELVO



MINISTERIO
DE INCLUSIÓN,
SEGURIDAD SOCIAL
Y MIGRACIONES

Admitir la solicitud **reconociendo el derecho del interesado a acceder de modo parcial a la información solicitada**, conforme se expone y justifica en la presente resolución.

Contra la presente resolución que pone fin a la vía administrativa, y sin perjuicio de otras acciones, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 88.3 de la Ley 39/2015, y los artículos 6 y siguientes de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, podrá interponer recurso ante el Juzgado Central de lo Contencioso-administrativo que por turno corresponda, en el plazo de dos meses, o, previa y potestativamente, reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en el plazo de un mes; en ambos casos el plazo se contará desde el día siguiente a aquel durante el cual se practique la notificación de la presente resolución.

Madrid, a 3 de junio de 2022
EL GERENTE DE INFORMÁTICA

Firmado electronicamente por: ESCUDERO RIVAS
CARLOS

Fdo.: Carlos Escudero Rivas