

RESOLUCIÓN

PROINTEC

R/AJ/022/25

CONSEJO. SALA DE COMPETENCIA

Presidenta

D^a. Cani Fernández Vicién

Consejeros

D^a. Pilar Sánchez Núñez

D. Rafael Iturriaga Nieva

D. Pere Soler Campins

D^a. María Vidales Picazo

Secretario

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 23 de abril de 2025

La Sala de Competencia del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (**CNMC**), con la composición expresada, ha dictado la siguiente Resolución en el Expediente R/AJ/022/25 PROINTEC, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 47 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (**LDC**) y 21.2 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC (**LCNMC**).

ÍNDICE DE CONTENIDO

1. ANTECEDENTES.....	3
2. FUNDAMENTOS DE DERECHO	4
2.1. Actuación administrativa recurrida.....	4
2.2. Pretensiones de la Recurrente e informe de la DC	4
2.2.1. Contenido del recurso	4
2.2.2. Informe de la DC	5
2.2.3. Alegaciones de PROINTEC al Informe de la DC.....	5
2.3. Sobre la desestimación del recurso por la ausencia de los requisitos del artículo 47 de la LDC	5
2.3.1. Ausencia de indefensión	6
2.3.2. Ausencia de perjuicio irreparable.....	7
3. RESUELVE.....	11

1. ANTECEDENTES

- (1) El 12 de febrero de 2024, la Dirección de Competencia de la CNMC (**DC**) notificó a PROINTEC, S.A.U. (**PROINTEC** o la **Recurrente**) un requerimiento de información (el **Requerimiento de Información**) en el marco de las diligencias previas bajo la referencia DP/040/23. Tras concederse una ampliación de plazo de 5 días, PROINTEC contestó al requerimiento los días 4 y 8 de marzo de 2024 aportando la información solicitada por la DC relativa a su objeto social, estructura de propiedad y control, cargos directivos, volumen de negocios, uniones temporales formalizadas así como información sobre su participación en licitaciones públicas en el mercado de prestación de servicios de consultoría y asistencia técnica en ingeniería. En ambos escritos de contestación **PROINTEC solicitó la confidencialidad de parte de la información aportada.**
- (2) El 7 de febrero de 2025, la **DC adoptó un acuerdo**, que fue notificado a PROINTEC el 10 de febrero, en el que **denegaba la solicitud de confidencialidad de PROINTEC respecto de parte de la información aportada relacionada con la participación de dicha empresa en licitaciones públicas y los contratos que le habían sido adjudicados.**
- (3) El 24 de febrero de 2025, tuvo entrada en la CNMC recurso del artículo 47 de la LDC interpuesto por PROINTEC (el **Recurso**) **contra el acuerdo de la Dirección de Competencia de 7 de febrero de 2025 de denegación parcial de confidencialidad** (en adelante **el Acuerdo** o **el Acuerdo Recurrido**).
- (4) El 27 de febrero de 2025, conforme a lo indicado en el artículo 24.1 del Real Decreto 261/2008, de 22 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Defensa de la Competencia (**RDC**), el Secretario del Consejo de la CNMC solicitó a la DC antecedentes e informe sobre el Recurso.
- (5) El 5 de marzo de 2025, la DC emitió el preceptivo informe sobre el Recurso (el **Informe de la DC**) en el que proponía su desestimación por considerar que el Acuerdo Recurrido no era susceptible de causar a PROINTEC indefensión ni perjuicio irreparable a sus derechos o intereses legítimos.
- (6) El 6 de marzo de 2025, el Secretario del Consejo de la CNMC concedió a PROINTEC un plazo de 15 días para que -previo acceso al expediente- pudiera formular alegaciones al Informe de la DC. PROINTEC accedió al expediente el mismo día.
- (7) El 25 de marzo de 2025, tuvo entrada en el registro de la CNMC el escrito de alegaciones de PROINTEC al Informe de la DC
- (8) La Sala de Competencia de la CNMC ha resuelto este Recurso en su reunión de 23 de abril de 2025.

2. FUNDAMENTOS DE DERECHO

2.1. Actuación administrativa recurrida

- (9) La presente resolución tiene por objeto **resolver el recurso administrativo de PROINTEC**, interpuesto sobre la base del artículo 47 de la LDC, **contra el Acuerdo de la DC de 7 de febrero de 2025** mediante el que se deniega parcialmente la confidencialidad solicitada por dicha empresa en relación con determinada información remitida en respuesta al Requerimiento de Información 12 de febrero de 2024, en el marco de la información reservada bajo la referencia DP/040/23.

2.2. Pretensiones de la Recurrente e informe de la DC

2.2.1. Contenido del recurso

- (10) PROINTEC solicita al Consejo que declare la confidencialidad que fue denegada por la DC en el Acuerdo Recurrido respecto de los siguientes anexos aportados junto a sus respuestas al Requerimiento de Información y se mantengan en una pieza separada del expediente:
- Anexo 8.a): Listado licitaciones históricas 2017-2024
 - Anexo 8.b.1): Listado licitaciones reguladas por acuerdos marco
 - Anexo 8.b.2): Condiciones ejecución acuerdos marco
 - Anexo 8.d): Listado de contratos objeto de prórroga o modificación y cambios en las condiciones técnicas
- (11) Alternativamente, PROINTEC solicita que, en sustitución de dichos documentos, se incorporen al expediente las fuentes públicas a partir de las cuales fueron elaborados.
- (12) PROINTEC motiva sus pretensiones, principalmente, en que la documentación en cuestión constituiría *“información estratégica muy relevante para el negocio de Prointec precisamente por ser absolutamente exhaustiva y completa”*, cuya elaboración ha supuesto un proceso intensivo de trabajo para la empresa y que, al denegar su carácter confidencial, el Acuerdo Recurrido *“produce un perjuicio irreparable al derecho e interés legítimo de Prointec de que se guarde la confidencialidad de la información estratégica para el desarrollo libre de su negocio”*¹.

¹ Folio 2 del expediente R/AJ/022/25.

2.2.2. Informe de la DC

- (13) La DC propone que se desestime el Recurso al considerar que el Acuerdo Recurrido no produce a PROINTEC indefensión, ni un perjuicio irreparable a sus derechos o intereses legítimos. Considera, en particular, que la información controvertida no puede ser calificada de secreto de negocio cuya divulgación pueda causar un grave perjuicio a PROINTEC por tratarse de información de carácter público, de acuerdo con lo dispuesto por la normativa vigente, accesible a través de la información publicada por los órganos de contratación y cuya inclusión y presencia en las distintas plataformas públicas de contratación permite su recopilación y sistematización por cualquier empresa interesada en términos similares a los señalados por PROINTEC.

2.2.3. Alegaciones de PROINTEC al Informe de la DC

- (14) En sus alegaciones al Informe de la DC, PROINTEC reitera los argumentos del escrito de interposición del Recurso. Insiste, en particular, en el pretendido aspecto estratégico de los documentos controvertidos y en señalar que, con independencia del carácter público de la información a partir de la cual fueron elaborados, dicha elaboración requirió centenares de horas de trabajo dedicadas a la recopilación, catalogación y agregación de la información en cuestión.
- (15) Adicionalmente, PROINTEC añade, respecto de su escrito de interposición del Recurso, que, además de perjudicar a sus intereses legítimos, la divulgación de los documentos controvertidos mediante su incorporación al expediente principal perjudicaría a su derecho de defensa.

2.3. Sobre la desestimación del recurso por la ausencia de los requisitos del artículo 47 de la LDC

- (16) El artículo 47 de la LDC regula el recurso administrativo previsto contra las resoluciones y actos dictados por la DC disponiendo que: *“Las resoluciones y actos dictados por la Dirección de Investigación [hoy Dirección de Competencia] que produzcan indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos serán recurribles ante el Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia [hoy Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia] en el plazo de diez días”*.
- (17) De acuerdo con lo dispuesto en el citado artículo, procede analizar si el Acuerdo Recurrido es susceptible de ocasionar indefensión o perjuicio irreparable a la Recurrente, únicos motivos contemplados por el legislador y la jurisprudencia² para poder sustentar la impugnación del Acuerdo en el marco del recurso administrativo previsto por esta disposición.

² Por todas, véase la sentencia del Tribunal Supremo 4722/2013, de 30 de septiembre de 2013.

2.3.1. Ausencia de indefensión

- (18) De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la indefensión a la que se refiere el artículo 24.1 CE implica *“una limitación de los medios de defensa producida por la indebida actuación de los órganos correspondientes”*³, de tal modo que *“no se da indefensión cuando ha existido la posibilidad de defenderse en términos reales y efectivos, o cuando no se ha llegado a producir efectivo y real menoscabo del derecho de defensa”* (STC 71/1984, 64/1986).
- (19) Si bien PROINTEC no incluye ninguna alegación al respecto en su escrito de interposición del Recurso, en sus alegaciones al Informe de la DC sostiene que la denegación de confidencialidad recurrida afectaría directamente a su derecho de defensa.
- (20) Para sostener este planteamiento PROINTEC apunta que, atendiendo a la fase inicial en la que se encuentra la investigación, la empresa no contaría con información precisa respecto a las pruebas de cargo en su contra o el alcance de las mismas. Desconocería, por tanto, las empresas que formarán parte del expediente y tendrán acceso a la documentación controvertida, resultándole imposible valorar la relevancia de los distintos elementos incluidos en dicha documentación cuya confidencialidad solicita⁴. Invoca, en relación con lo anterior, el apartado 4.1 de la Guía sobre el tratamiento de la información confidencial de la CNMC (la **“Guía de confidencialidad de la CNMC”**) en el que se apunta que el respeto a los derechos de defensa constituye uno de los intereses que la CNMC debe ponderar a la hora de declarar la confidencialidad de los documentos que se incorporan a un procedimiento sancionador.
- (21) Tales argumentos en cuanto a la pretendida vulneración del derecho de defensa de PROINTEC no pueden ser acogidos. **La Recurrente no concreta, ni este Consejo es capaz de advertir, en qué medida la negativa de declarar la confidencialidad de la información controvertida sería susceptible de menoscabar las posibilidades de PROINTEC de defenderse en términos reales y efectivos en el marco del procedimiento en el que se realizó el Requerimiento de Información.**
- (22) En cuanto a la referencia a la Guía de confidencialidad de la CNMC sobre la necesidad de tener en consideración la garantía de los derechos de defensa de las empresas investigadas al decidir sobre las declaraciones de confidencialidad, lo cierto es que **el riesgo de indefensión al que se alude PROINTEC no lo es respecto de la empresa de la que emana la información (en este caso la**

³ De conformidad con la doctrina del Tribunal Constitucional reiteradamente expuesta por el Consejo de la CNMC, entre otras muchas, en su Resoluciones de 22 de noviembre de 2013 (expte. R/0152/13, ANTONIO BELZUNCES) y de 7 de febrero de 2014 (expte. R/DC/0013/14 Auditorías de Gestión Integral).

⁴ Folio 132.

propia PROINTEC), sino respecto del resto de las empresas investigadas. Precisamente, lo que debe ponderarse es, por un lado, el interés de la empresa de la que procede la información comercial potencialmente sensible en que ésta no sea accesible a otras partes del procedimiento, y por otro lado, la necesidad que puedan tener esas terceras partes en acceder a dicha información para poder garantizar su derecho de defensa en caso de que la información sea utilizada como prueba en su contra.

- (23) Ello se deduce claramente de la redacción de la Guía de confidencialidad de la CNMC al señalar que, dentro del triple análisis para evaluar si procede la declaración de confidencialidad de un documento es necesario analizar “*si se trata de datos que, aun pudiendo causar un perjuicio y no habiendo sido difundidos, son necesarios para fijar los hechos o entender el análisis y la valoración objeto del procedimiento, así como para **garantizar el derecho de defensa de otros interesados en el procedimiento***” (énfasis y subrayado añadidos). Se precisa asimismo, a continuación que el titular de la información cuya confidencialidad es objeto de valoración “*sí podrá acceder a dicha información confidencial, quedando de este modo protegido y garantizado su derecho de defensa*”.
- (24) No cabe, por tanto, considerar que el Acuerdo Recurrido sea susceptible de causar indefensión a PROINTEC. Antes al contrario, la declaración de confidencialidad solicitada por PROINTEC, respecto de información que califica como de comercialmente sensible, podría, en su caso, ser generadora de indefensión para terceras empresas investigadas.

2.3.2. Ausencia de perjuicio irreparable

- (25) **Una vez descartada la indefensión, procede analizar si concurre el segundo de los requisitos alternativos para la estimación del artículo 47 de la LDC, es decir, si el denegar la confidencialidad de los documentos controvertidos el Acuerdo Recurrido puede causar a PROINTEC un “perjuicio irreparable” a sus derechos e intereses legítimos**, entendido según la doctrina del Tribunal Constitucional como “*aquel que provoque que el restablecimiento del recurrente en el derecho constitucional vulnerado sea tardío e impida su efectiva restauración*” (entre otros, ATC 79/2009, de 9 de marzo de 2009 y 124/2012, de 18 de junio de 2012).
- (26) **Sostiene PROINTEC, a este respecto, que la incorporación al expediente principal de los citados anexos 8.a), 8.b.1), 8.b.2) y 8.d) puede tener efectos claramente perjudiciales para sus intereses comerciales y de negocio y afectar gravemente a su capacidad para competir en futuros proyectos.** Ello por cuanto se trataría de “*información estratégica absolutamente exhaustiva y completa*”. En el caso particular del Anexo Confidencial 8.a), la Recurrente asevera que si la información en cuestión resultase accesible a los competidores de PROINTEC, estos podrán identificar con relativa facilidad su estrategia

licitadora y la metodología aplicada en las distintas licitaciones, un ejercicio que, de otra forma, les supondría centenares de horas de trabajo. Apunta asimismo PROINTEC que en el actual momento inicial de la investigación, en el cual no cuenta con información precisa respecto a las pruebas de cargo en su contra ni tampoco respecto de su alcance, le resulta imposible valorar la necesidad o relevancia de los distintos elementos incluidos en la información declarada no confidencial.

- (27) **Para llegar a una conclusión sobre el carácter fundado de tales planteamientos, conviene fijarse en el contenido de la documentación controvertida, los motivos por los que la DC descartó su carácter confidencial a los efectos de su incorporación al expediente en el Acuerdo Recurrido y, en última instancia, en la aptitud de su contenido para generar un perjuicio irreparable a PROINTEC en caso de que terceras partes pudieran acceder a la misma.**
- (28) Por lo que se refiere a los documentos controvertidos y el contenido específico para el que la DC denegó la confidencialidad, se incluye a continuación una relación de los mismos.
- **Anexo 8.a):** contiene, en formato Excel, el **listado completo de las licitaciones a las que se ha presentado PROINTEC entre los años 2017 y 2024**, incluyendo el código de las licitaciones, el nombre de los clientes, una breve descripción del proyecto detrás de cada licitación, el estado de la misma respecto de PROINTEC (es decir, si la tiene en contrato o ha sido adjudicada a un tercero), la fecha de alta y el precio ofertado o precio de contratación, en función de lo que corresponda para cada licitación.
 - **Anexo 8.b.1):** contiene, en formato excel, el **listado de las licitaciones adjudicadas a PROINTEC y reguladas por un acuerdo marco.**
 - **Anexo 8.b.2):** contiene las **condiciones en las que se ejecutan los acuerdos marco** listados en el Anexo Confidencial 8.b.1) y se prestan los servicios por parte de PROINTEC.
 - **Artículo 8.d):** contiene, en formato excel, el listado de **contratos adjudicados a PROINTEC que hayan sido objeto de prórroga o modificación**, señalando los cambios en las condiciones técnicas y económicas que se produjeron como consecuencia de dichas prórrogas, modificaciones y/o subcontrataciones.
- (29) En el Acuerdo Recurrido, la DC declaró, sobre la base del artículo 42 de la LDC, la confidencialidad solicitada de parte de la documentación aportada por PROINTEC en respuesta al Requerimiento de Información, al considerarla información sensible de carácter comercial constitutiva de secreto de negocio.

Se trataba, concretamente, de información relativa a participaciones minoritarias de PROINTEC en otras empresas, a las condiciones de adjudicación de los acuerdos marco a ella adjudicados y a su volumen de negocio en España en el año 2023 en determinados mercados.

- (30) Sin embargo, la DC denegó la solicitud de confidencialidad de PROINTEC respecto de la información señalada en el párrafo (28) *supra* al considerarla “*información de carácter público, de fácil obtención para un operador con conocimiento del mercado y accesible en la plataforma de contratación del sector público cuya divulgación, por tanto no supone perjuicio alguno para la empresa*” de tal modo que, a diferencia de información referida en el párrafo anterior, su contenido no podía calificarse como secreto de negocio.
- (31) Para alcanzar tales conclusiones, la DC siguió el triple análisis empleado habitualmente por la CNMC que se expone en su Guía de confidencialidad consistente en: 1) determinar si la información para la que se está evaluando la declaración de confidencialidad constituye un secreto comercial; 2) establecer si aun tratándose originalmente de un secreto comercial, ha perdido o no dicha naturaleza por haber tenido difusión entre terceros y 3) en caso de concluir que mantiene la naturaleza de secreto comercial, determinar si la información es necesaria para fijar los hechos objeto del procedimiento y para garantizar el derecho de defensa de los imputados.
- (32) Tras el análisis de los documentos controvertidos, **esta Sala coincide con la DC en que la información que sirvió de base a su elaboración constituye información pública, por lo que no procede su calificación como secreto de negocio en el marco del expediente principal**, tratándose, además, de información potencialmente relevante para la fijación de los hechos objeto de una investigación de la DC por conductas anticompetitivas. **En efecto, dicha información, relativa a la participación de PROINTEC en licitaciones públicas, a la adjudicación de los contratos y a su ejecución resulta públicamente accesible en virtud de la normativa de contratación pública y transparencia** referida en el informe de la DC:
- Artículo 8 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno: prevé que las Administraciones Públicas publiquen todos los contratos que celebran, incluyendo, como mínimo, determinada información sobre los mismos como el número de licitadores participantes y la identidad del adjudicatario;
 - Artículo 63.3 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 (**LCSP**): establece la obligación de los órganos de contratación de publicar

determinada información en el perfil de contratante, incluyéndose expresamente el número e identidad de los licitadores participantes en el procedimiento, las actas de la mesa de contratación relativas al procedimiento de adjudicación, el informe de valoración de los criterios de adjudicación cuantificables mediante un juicio de valor de cada una de las ofertas y, en todo caso, la resolución de adjudicación del contrato.

- Artículo 151.1 de LCSP: reitera la obligación de publicación de la resolución de adjudicación en el perfil de contratante del órgano de contratación y el apartado 2 del mencionado artículo exige que la publicidad de la resolución de adjudicación contenga la información necesaria a efectos de permitir que los interesados en el procedimiento de adjudicación puedan interponer recurso fundado contra la misma, previendo que, en todo caso, deba constar, entre otra información, en relación con las empresas descartadas, los motivos por los que se ha desestimado su candidatura, las causas por las que no se ha admitido la oferta de los licitadores excluidos, así como el nombre del adjudicatario y las características determinantes de la selección de su oferta con respecto a las del resto de licitadores

- (33) Adicionalmente, **la Audiencia Nacional ha confirmado el carácter no confidencial de la información pública relativa a los procesos de contratación de las Administraciones Públicas**⁵.
- (34) **No se discuten los argumentos de PROINTEC en cuanto a que los documentos controvertidos no exponen la información públicamente accesible en bruto ni que su elaboración haya podido requerir un trabajo ingente por parte de la empresa** en términos de recopilación y catalogación, hasta el punto de hacer necesaria una solicitud de ampliación de plazo para aportar la información contenida en el Anexo Confidencial 8.d). **Sin embargo, este supuesto “valor añadido” no basta para que dicha documentación deba calificarse como secreto comercial.**
- (35) Asimismo, **el que terceros interesados en el expediente pudieran acceder a dicha documentación elaborada a partir de información pública, ahorrándose así el tiempo y esfuerzo que PROINTEC alega haber invertido en su elaboración, no puede calificarse como un “perjuicio irreparable” a sus derechos e intereses legítimos en el sentido del artículo 47 LDC.**
- (36) **Tampoco precisa la recurrente con el suficiente grado de concreción, ni este Consejo es capaz de advertir, en qué medida la divulgación de tales documentos a dichos terceros, “puede tener efectos claramente**

⁵ Sentencia de la AN de 27 de enero de 2011, en relación con el Expte R/0058/10 CTT STRONGHOLD 2.

perjudiciales para los intereses comerciales y de negocio de Prointec y afectar gravemente a su capacidad para competir en futuros proyectos” por cuanto sus competidores *“podrán identificar con relativa facilidad la estrategia licitadora de Prointec y la metodología aplicada en las distintas licitaciones”* según afirma apodóticamente PROINTEC en su recurso.

- (37) En relación con lo anterior, procede recordar, que, tal y como ha señalado la Audiencia Nacional, corresponde al recurrente acreditar que la divulgación de la información controvertida puede causarle el grave perjuicio alegado⁶ sin que dicha acreditación se pueda limitar, como es el caso en el presente expediente, a una mención genérica y globalmente considerada respecto de un amplio conjunto de documentos, sin individualizar, o al menos, justificar por categorías de documentos, el daño que para la empresa supondría la denegación de la confidencialidad solicitada.
- (38) **En cuanto a la intensidad que debe alcanzar el perjuicio derivado de la divulgación de una información pretendidamente constitutiva de secreto de negocio, el Tribunal Supremo apunta a una afectación decisiva a la misma subsistencia de la empresa en un entorno competitivo⁷, lo que no serían, a priori, capaces de causar a PROINTEC ni el acceso por parte de terceros interesados en el expediente a documentación elaborada a partir de información pública relativa a su participación en licitaciones públicas, ni el potencial aprovechamiento del esfuerzo de PROINTEC en la elaboración de tales documentos.**
- (39) Guarda coherencia con lo anterior el que esta misma información, que se ha requerido a otras empresas del sector respecto de las licitaciones a las que dichas empresas se han presentado en el período indicado, constan públicas en el expediente de referencia, sin que se solicitara su confidencialidad o habiendo denegado también ésta dada la naturaleza pública de la información requerida, no ha sido recurrida, siendo únicamente PROINTEC la que ha recurrido dicha denegación
- (40) Por todo ello, no concurriendo los requisitos exigidos para la estimación del recurso previsto por el artículo 47 de la LDC, esta Sala de Competencia:

3. RESUELVE

Único.- Desestimar el recurso interpuesto por PROINTEC, S.A.U. contra el acuerdo de la Dirección de Competencia de 7 de febrero de 2025, por el que deniega parcialmente la solicitud de confidencialidad solicitada por ésta.

⁶ Sentencia de la AN de 2 de diciembre de 2011, en el ámbito del Expte. R/0054/10 BBR.

⁷ Auto del TS de 5 de octubre de 2006.

Comuníquese esta resolución a la Dirección de Competencia y notifíquese a la interesada, haciéndole saber que la misma pone fin a la vía administrativa y que puede interponer contra ella recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación.