

2. COMENTARIOS

El equilibrio entre transparencia y confidencialidad en la contratación pública: análisis de la resolución del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales n.º 1622/2025, de 13 de noviembre ¹

Enrique Soler Santos

Letrado-Jefe Adjunto del Servicio Jurídico en la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local de la Comunidad de Madrid

Cómo citar: Soler Santos, Enrique (2026). El equilibrio entre transparencia y confidencialidad en la contratación pública: análisis de la resolución del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales n.º 1622/2025, de 13 de noviembre. Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid, n.º 2/2026, 147-155

Resumen/Abstract

La resolución n.º 1622/2025, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, de 13 de noviembre de 2025, viene a delimitar el alcance del principio de confidencialidad de las ofertas en relación con el derecho de acceso al expediente: el carácter instrumental de este último no ampara declaraciones de confidencialidad inmotivadas o desproporcionadas, máxime cuando se trata de la viabilidad de ofertas incursas en presunción de anormalidad.

¹ Recibido el 9 de febrero de 2026. Aceptado el 17 de marzo de 2026.

Resolution No. 1622/2025 of the Central Administrative Tribunal for Public Procurement Appeals, dated November 13, 2025, clarifies the scope of the principle of confidentiality of tenders regarding the right of access to the procurement files: the instrumental nature of the latter does not protect unjustified or disproportionate declarations of confidentiality, all the more so when it concerns the viability of abnormally low tenders.

Palabras clave/Keywords

Confidencialidad de las ofertas, derecho de acceso al expediente, ofertas anormalmente bajas, principio de transparencia, deber de motivar.

Confidentiality of tenders, right of access to the procurement files, abnormally low tenders, principle of transparency, duty to state reasons.

Sumario

1.- Introducción. 2.- Marco jurisprudencial a nivel europeo: de Varec a Antea Polska. 3.- Antecedentes fácticos del caso. 4.- Pronunciamientos anteriores del TACRC. 5.- Pronunciamientos de la RTACRC n.º 1622/2025, de 13 de noviembre: la instrumentalidad del derecho de acceso no exime al órgano de contratación de la obligación de motivar la declaración de confidencialidad. 6.- Conclusiones.

1. Introducción

La contratación pública se asienta sobre un delicado equilibrio entre principios que, aunque complementarios en su finalidad última, pueden entrar en tensión en su aplicación práctica. Transparencia y confidencialidad representan dos caras de una misma moneda: la garantía de un procedimiento de contratación íntegro, competitivo y respetuoso con los derechos de todos los operadores económicos.

La resolución n.º 1622/2025 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC, en lo sucesivo), de 13 de noviembre de 2025, viene a consolidar

una línea doctrinal de los órganos de recursos en materia de contratación, que a su vez recoge el testigo de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE, en lo sucesivo). Dicha línea ha consistido en delinear progresivamente, de forma casuística, el límite y alcance relativo de los principios en juego, ponderando, de un lado, los principios de transparencia e igualdad de trato y la garantía del derecho de defensa, y de otro, el principio de confidencialidad y la garantía del secreto empresarial.

El presente artículo analiza la mencionada resolución n.º 1622/2025 del TACRC, de 13 de noviembre de 2025, desde la perspectiva del equilibrio entre el principio de transparencia y el deber de confidencialidad, incardinándola en el contexto de la jurisprudencia del TJUE y de la doctrina administrativa precedente del propio TACRC, así como de otros órganos de recursos contractuales en el ámbito autonómico.

2. Marco jurisprudencial a nivel europeo: de Varec a Antea Polska

La comprensión de la doctrina del TACRC exige contextualizarla en el marco de la jurisprudencia europea que ha ido perfilando progresivamente los contornos de este equilibrio.

El punto de partida obligado es la Sentencia del TJUE de 14 de febrero de 2008, asunto C-450/06, Varec SA contra Bélgica, en la que el Tribunal subrayó que los procedimientos de adjudicación se basan en una relación de confianza entre las entidades adjudicadoras y los operadores económicos. Los licitadores han de poder comunicar cualquier información útil sin miedo a que se divulguen datos cuya comunicación pueda perjudicarles. Esta confianza no es solo un derecho del interesado, sino una condición necesaria para que sea efectiva la concurrencia competitiva.

La Sentencia del TJUE de 29 de enero de 2013, asuntos acumulados T-339/10 y T-532/10, Cosepuri/EFSA, reforzó este planteamiento al afirmar que el principio de transparencia debe conciliarse con la protección del interés público, de los intereses comerciales legítimos y de la competencia leal, justificando la posibilidad de abstenerse de comunicar determinados datos cuando sea necesario para garantizar estas exigencias.

Un hito fundamental lo constituye la Sentencia del TJUE de 7 de septiembre de 2021, asunto C-927/19, Klaipedos, que extrapola el principio de confidencialidad al ámbito de los recursos especiales en materia de contratación. Con este pronunciamiento, la cuestión adquiere una nueva dimensión: no se trata ya solo de ponderar confidencialidad y transparencia, sino de equilibrar la confidencialidad con el principio de contradicción, la prohibición de indefensión y la tutela judicial efectiva. El Tribunal declaró expresamente que el principio de contradicción no supone un derecho de acceso ilimitado y absoluto a toda la información del procedimiento, pero que la obligación de facilitar información suficiente para salvaguardar la tutela judicial efectiva debe ponderarse con el derecho de otros operadores a la protección de su información confidencial.

En la Sentencia del TJUE de 17 de noviembre de 2022, asunto C-54/21, Antea Polska, el Tribunal determina que la Directiva 2014/24/UE protege un ámbito de confidencialidad más amplio que el de los secretos empresariales en sentido estricto, concibiendo ambos conceptos, el de secreto empresarial y el de contenido confidencial, como círculos concéntricos. Así, el concepto de secreto comercial de la Directiva 2016/943 sólo es una parte de la información designada como confidencial del artículo 21.1 de la Directiva 2014/24, que comprende también otros aspectos potencialmente confidenciales de las ofertas.

Sin embargo, y aquí radica la aportación más significativa de Antea Polska, el TJUE afirma con rotundidad que los órganos de contratación no pueden limitarse a estimar de forma acrítica toda solicitud de confidencialidad que un licitador pretenda invocar. La práctica consistente en aceptar indiscriminadamente tales solicitudes, sin una labor previa de filtro del concreto contenido de la información, es contraria al Derecho de la Unión tanto como lo sería una excesiva restricción de la confidencialidad.

Finalmente, como cláusula de salvaguarda, el TJUE precisa que cuando el resultado de la ponderación conduzca a denegar el acceso, el órgano de contratación deberá al menos facilitar el acceso al contenido esencial de la información, a fin de garantizar el respeto del derecho a la tutela judicial efectiva.

3. Antecedentes fácticos del caso

El caso resuelto por el TACRC tiene su origen en un procedimiento de contratación convocado por el Ayuntamiento de Torreveja para la implementación de una zona de bajas emisiones, financiado con fondos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

La empresa clasificada en segundo lugar impugna la adjudicación alegando la vulneración de su derecho de defensa.

El elemento central del recurso radica en que la adjudicataria había declarado como confidencial aproximadamente el 83% del contenido de su oferta técnica, así como la práctica totalidad de la memoria justificativa de su oferta incurso en presunción de anormalidad. Incluso los índices de la memoria técnica y de la justificación de la baja habían sido considerados confidenciales en su totalidad.

El órgano de contratación aceptó dicha declaración, se dice, sin una revisión crítica de su alcance y pertinencia. La documentación facilitada a la recurrente constaba de apenas 43 páginas de las 218 originales, la mayor parte de ellas intensamente testadas, esto es, censuradas o “tachadas” en aquellos aspectos considerados confidenciales, a resultas de lo cual quedaban, según se alegaba, sin contenido inteligible ni información útil relativa a la oferta técnica.

Esta situación impedía a la recurrente conocer las características concretas de la oferta ganadora, examinar la razonabilidad de la oferta económica anormalmente baja aceptada por la Administración, y determinar si existían incumplimientos del pliego técnico o una sobrevaloración de los criterios sujetos a juicio de valor.

4. Pronunciamientos anteriores del TACRC

En España, el principio de confidencialidad de las ofertas encuentra su regulación fundamental en el artículo 133 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), que establece la prohibición general de divulgar la información designada por los

licitadores como confidencial. Esta confidencialidad afecta, según el propio precepto, 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.

Sin embargo, el legislador ha querido establecer límites precisos a esta facultad para evitar su uso abusivo: la confidencialidad no puede extenderse a todo el contenido de la oferta del adjudicatario ni a documentos que sean públicamente accesibles. Esta regulación transpone las previsiones del artículo 21 de la Directiva 2014/24/UE, que garantiza que el poder adjudicador no divulgará la información designada como confidencial, pero que debe interpretarse de forma equilibrada con otros principios igualmente protegidos.

El TACRC, en la resolución n.º 1039/2025, de 10 de julio, sintetizó su doctrina sobre el acceso al expediente y las limitaciones derivadas de la confidencialidad en varios puntos esenciales que la resolución n.º 1622/2025, que aquí nos ocupa, reitera expresamente y toma como punto de partida.

En primer lugar, el carácter confidencial no puede declararse de forma genérica sobre la totalidad de la documentación, debiendo referirse a secretos técnicos o comerciales que comporten una ventaja competitiva, sean desconocidos por terceros, representen un valor estratégico para la empresa y afecten a su competencia en el mercado (RTACRC n.º 58/2018, de 19 de enero).

En segundo lugar, el derecho de acceso se circunscribe a lo que constituye el expediente conforme al artículo 70 de la Ley 39/2015 (RTACRC n.º 732/2016, de 23 de septiembre).

En tercer lugar, la confidencialidad solo puede propugnarse respecto de documentos verdaderamente secretos, no accesibles a terceros (RTACRC n.º 393/2016, de 20 de mayo).

Finalmente, el derecho de acceso tiene carácter instrumental, vinculado al derecho de defensa del licitador, por lo que no es imprescindible dar vista del expediente más que en aquellos aspectos cuya necesidad quede justificada para fundar el recurso o reclamación (RTACRC n.º 741/2018, de 31 de julio).

5. Pronunciamientos de la RTACRC n.º 1622/2025, de 13 de noviembre: la instrumentalidad del derecho de acceso no exime al órgano de contratación de la obligación de motivar la declaración de confidencialidad

La resolución n.º 1622/2025, como ya hemos adelantado, se inscribe en una línea doctrinal consolidada del TACRC que ha ido perfilando los requisitos para que una información pueda considerarse válidamente confidencial: que la información comporte una ventaja competitiva, que sea verdaderamente reservada y desconocida por terceros y que represente un valor estratégico susceptible de afectar a la competencia en el mercado.

En la resolución que aquí nos ocupa, el TACRC hace especial hincapié en el papel del órgano de contratación, al que compete analizar la documentación señalada como confidencial, sin estar vinculado por la declaración del licitador ni poder aceptarla de forma acrítica.

De este modo, el órgano de contratación debe examinar si concurren los requisitos para declarar el carácter confidencial, ponderando si en el caso concreto es proporcionada la limitación del principio de transparencia y del derecho de defensa en aras de la garantía de la confidencialidad.

La resolución n.º 1622/2025 aplica los criterios sentados por la jurisprudencia del TJUE reseñada más arriba al caso concreto, para concluir que el proceder del Ayuntamiento de Torreveja no se compadeció con el equilibrio entre los principios en juego, ponderados como se ha dicho ya. El Tribunal censura que el órgano de contratación, lejos de examinar los documentos declarados confidenciales, se limitó a asumir acríticamente la declaración de la adjudicataria.

Resulta especialmente relevante el razonamiento del Tribunal sobre la conexión entre el bajo precio ofertado y el posible incumplimiento de los compromisos técnicos. La conjunción de un precio por debajo del umbral de presunción de anormalidad, una alta puntuación técnica y la falta de acceso a elementos sustanciales de la oferta impide descartar *a priori* una eventual conexión entre ambos factores.

Así, el acceso a la justificación de ofertas anormalmente bajas adquiere una importancia singular cuando permite al licitador recurrente verificar la coherencia entre los compromisos técnicos asumidos y la viabilidad económica de la propuesta.

Procede poner estos pronunciamientos en relación con la doctrina sobre el carácter instrumental del derecho de acceso. Como decíamos antes, el TACRC ha afirmado reiteradamente que el derecho de acceso está al servicio del derecho de defensa, de modo que no resulta imprescindible dar vista del expediente más que en aquellos aspectos respecto de los cuales quede justificada la necesidad de su conocimiento para fundar el recurso.

Esta doctrina ha permitido en ocasiones desestimar recursos cuando se constata que la falta de acceso a determinada información no ha generado indefensión, especialmente cuando el recurrente no justificó las razones por las que el acceso era esencial para articular su defensa.

Sin embargo, la resolución n.º 1622/2025 evidencia que esta instrumentalidad no ampara declaraciones de confidencialidad inmotivadas o desproporcionadas. Cuando se impide el acceso a más del 80% de la oferta técnica y a la totalidad de la justificación de la oferta presuntamente anormal, se vulnera el derecho de defensa del licitador que se apresta a impugnar la adjudicación, pues carece de elementos para evaluar la viabilidad de la oferta adjudicataria y formular una impugnación fundada.

Sobre la base de todo lo anterior, el TACRC estima el recurso, anulando la adjudicación y ordenando la retroacción de actuaciones al momento anterior a la aceptación de la declaración de confidencialidad, a efectos de que el órgano de contratación *“dicte un acuerdo motivado con el equilibrio debido entre el derecho de defensa y la confidencialidad de la oferta de la adjudicataria en sus justos términos, prosiguiendo la licitación una vez concedido el acceso al expediente”*.

6. Conclusiones

La RTACRC n.º 1622/2025 confirma y refuerza una línea doctrinal consolidada sobre el equilibrio entre transparencia y confidencialidad en la contratación pública,

plenamente alineada con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Sus principales aportaciones pueden sintetizarse en las siguientes conclusiones:

- i. La confidencialidad de las ofertas es un límite al principio de transparencia, pero no puede convertirse en un instrumento para vaciar de contenido el derecho de defensa de los licitadores. La ponderación entre ambos principios es eminentemente casuística y requiere un análisis individualizado por partida doble: de la justificación por el licitador solicitante de la necesidad del acceso y de la justificación por el órgano de contratación de la concurrencia de los presupuestos legales de la declaración de confidencialidad.
- ii. El órgano de contratación no está vinculado por la declaración de confidencialidad del licitador, pesando sobre él la carga de examinar dicha declaración de forma crítica, verificando si concurren los requisitos exigidos por la doctrina y la jurisprudencia y motivando su decisión al respecto.
- iii. En materia de justificación de ofertas incursas en presunción de anormalidad, el derecho de acceso adquiere especial relevancia, pues permite verificar la coherencia entre los compromisos técnicos asumidos y la viabilidad de la oferta económica.

En definitiva, la RTACRC n.º 1622/2025 nos recuerda que el equilibrio entre transparencia y confidencialidad exige un ejercicio de ponderación riguroso, motivado y proporcionado, del que son garantes tanto los órganos de contratación como los órganos de recursos contractuales.