

**Recurso 515/2025**  
**Resolución 574/2025**  
**Sección tercera.**

## **RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RECURSOS CONTRACTUALES DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA**

Sevilla, 26 de septiembre de 2025.

**VISTO** el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad [REDACTED] [REDACTED] contra la resolución de adjudicación de 18 de agosto de 2025 del contrato denominado “Contratación de 96 plazas de acogimiento residencial para menores que se encuentren bajo la protección de la Administración de la Junta de Andalucía”, expediente CONTR 2024 827862, lote 4, convocado por la Delegación Territorial de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad en Huelva, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

### **RESOLUCIÓN**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.** El 7 de abril de 2025 se publicó en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía y en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE) anuncio de licitación por procedimiento abierto del contrato indicado en el encabezamiento. El valor estimado del contrato asciende a 21.491.306,03 euros y entre las empresas que presentaron sus proposiciones en el procedimiento se encontraba la ahora recurrente.

A la presente licitación le es de aplicación 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), y demás disposiciones reglamentarias de aplicación en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada norma legal.

La resolución de adjudicación de 18 de agosto se notificó a la entidad recurrente el día 20 de agosto.

**SEGUNDO.** El 10 de septiembre de 2025, la entidad recurrente presentó en el registro de este Tribunal recurso especial en materia de contratación contra la citada resolución de adjudicación del órgano de contratación.

El mismo día 10 de septiembre de 2025, el mencionado escrito de recurso fue remitido por la Secretaría de este Tribunal al órgano de contratación, solicitándole informe al mismo, así como la documentación necesaria para su tramitación y resolución, posteriormente lo solicitado fue recibido en este Órgano, fuera del plazo legal del que disponía el órgano de contratación tras serle reiterado el requerimiento el día 16 de septiembre de 2025.

La Secretaría del Tribunal, por tanto, no pudo hasta ese día conceder el plazo de 5 días hábiles a las entidades licitadoras para que formularan las alegaciones que considerasen oportunas, no habiéndose presentado alegaciones. Esto se hizo el día 17 de septiembre, venciendo el plazo el día 24 de septiembre inclusive.

El órgano de contratación, si bien solicitó el alzamiento de la suspensión automática, la cual opera ipso iure en virtud del art. 53 de la LCSP, en el informe al recurso especial remitido el día 16 de septiembre de 2025, a efectos de aclarar un anuncio de suspensión que afectaría a toda la licitación, alzó la medida cautelar el día 17 de septiembre de 2025, excepto la suspensión que afectaba al lote nº 4, que es el objeto de la impugnación que se examina.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

### **PRIMERO. Competencia.**

Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46 de la LCSP y en el Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía.

### **SEGUNDO. Legitimación.**

Debe considerarse que ostenta legitimación la recurrente para la interposición del recurso, de acuerdo con el artículo 48 de la LCSP. Siendo licitadora, indica que no consta en la resolución de adjudicación motivación de la puntuación otorgada a las ofertas. Explica que no solo no consta publicado el informe de valoración en la plataforma de contratación, sino que tampoco ha podido acceder al informe en el trámite de acceso al expediente que ha ejercido ante el órgano de contratación al amparo de lo previsto en el artículo 52 de la LCSP.

### **TERCERO. Acto recurrible.**

En el presente supuesto el recurso se interpone contra la adjudicación de un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a cien mil euros, convocado por un ente del sector público con la condición de poder adjudicador, por lo que el acto recurrido es susceptible de recurso especial en materia de contratación al amparo de lo dispuesto en el artículo 44 apartados 1.a) y 2.c) de la LCSP.

### **CUARTO. Plazo de interposición.**

En cuanto al plazo de interposición del recurso, en el supuesto examinado, conforme a la documentación enviada por el órgano de contratación, se ha interpuesto dentro del plazo legal establecido en el artículo 50.1 d) de la LCSP.

### **QUINTO. Alegaciones de las partes.**

#### **1. Alegaciones de la recurrente.**

La recurrente alega que el órgano de contratación, por lo que respecta al lote 4, la entidad adjudicataria recibió un total de 40 puntos, el máximo posible, mientras que la entidad recurrente se le otorgaron a su parecer pocos puntos, 31,50 puntos, expresando que *“todo ello sin desglose, valoración, ni justificación alguna, por cuanto que a dicho acta no se incorporan los informes técnicos emitidos por el Servicio de Protección de Menores, así como tampoco fueron publicados por el Órgano de Contratación, ni constan en el expediente administrativo”*.



Añade que *“no consta publicado el Informe de Valoración en la plataforma de contratación”*, además que no *“hemos podido localizar el mismo el día en que se nos permitió acceso al expediente al amparo de lo previsto en el artículo 52 de la Ley de Contratos del Sector Público”*.

Adjunta con el recurso copia del escrito solicitando acceso al expediente, así como copia del escrito que de fecha 4 de septiembre de 2025 donde se pone de manifiesto que no había podido acceder a varios documentos porque no constaban en el expediente administrativo, entre otros, al informe técnico de valoración.

Alega una *“falta de motivación de la valoración de las ofertas conforme a criterios evaluables mediante juicio de valor, circunstancia esta que debe conllevar necesariamente la anulación del procedimiento de licitación, pues la motivación es un elemento esencial para que la discrecionalidad no se torne en arbitrariedad y pueda conocerse el proceso lógico seguido por la Administración para la valoración de las ofertas”*.

Solicita finalmente que se estime íntegramente el recurso especial anulando el acto impugnado, así como procedimiento de licitación en su integridad.

## 2. Alegaciones del órgano de contratación

Realiza las siguientes alegaciones con relación a los distintos fundamentos del recurso especial presentado, en cuanto a la motivación que *“el derecho de los ciudadanos de acceso a los expedientes administrativos es reconocido constitucionalmente en el art. 105, dicho derecho no supone la entrega de copia de todo lo presentado por otros licitadores, especialmente, si se trata de proyectos u otros documentos similares respecto de los cuales pueda existir un derecho de propiedad intelectual o industrial a favor del licitador y declarados formalmente confidenciales por la empresa licitadora, no suponiendo un derecho absoluto de obtención de copias de todo el expediente, sino que encuentra límites en la protección de la confidencialidad de determinados documentos cuya reproducción podría afectar a intereses comerciales legítimos o a la competencia, tal y como reconoce la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público. En este sentido, la limitación relativa a la entrega de copia de los documentos declarados confidenciales por la otra entidad se encuentra amparada legalmente y no afecta al derecho de defensa”*.

Explica que se *“ha garantizado en todo momento el derecho de acceso al expediente, concediendo vista íntegra de toda la documentación solicitada por la recurrente y permitiendo la toma de cuantas notas se considerasen oportunas. Dicho acceso cumple con lo establecido en el artículo 53.1.a) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, garantizando el conocimiento efectivo de la documentación administrativa y posibilitando la adecuada formulación de alegaciones”*.

Explica que el día 4 de septiembre de 2025 tiene la lugar el acceso y vista de toda la documentación solicitada por la empresa *“salvo los declarados confidenciales por la otra entidad licitadora, Andaluza Integral de Dependencia, S.L.U, entre ella, la documentación contenida en el sobre n.º 2 (Proyecto Técnico) e informe de valoración al poder afectar a dicha información confidencial, concediéndose vista del resto de documentación solicitada, incluido su informe de valoración por parte de los técnicos del Servicio de Protección de Menores, procediéndose por la compareciente a la toma de notas de la documentación puesta de manifiesto y siendo advertida de la existencia del informe relativo al Sobre 2 de la otra entidad licitadora pero de la imposibilidad de mostrárselo al haber sido declarado confidencial, quedando afectada por esta declaración tanto la mencionada documentación como en informe de valoración”*.



Respecto a que “no existe el informe de valoración del sobre nº 2, lo cual es rotundamente falso. Consta en el expediente administrativo informe técnico, de fecha 23 de junio de 2025, válido y suscrito por personal técnico competente y experto en la materia, que sirvió de base a la adjudicación e incorporado al expediente regularmente. Se hace constar igualmente, que por parte de este órgano de contratación, se procede a la publicación en la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía de toda la información relativa a la tramitación del expediente, salvo la de aquellos aspectos salvaguardados por el deber de confidencialidad”.

Finalmente explica que “la resolución contiene de forma expresa y detallada la puntuación obtenida por cada licitador en los distintos criterios de valoración, así como la justificación de tales resultados, cumpliendo con lo exigido por el artículo 151.4 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), y con la doctrina jurisprudencial que establece que la motivación de los actos administrativos no requiere una argumentación exhaustiva, sino suficiente para permitir comprender las razones de la decisión y su control jurisdiccional, teniendo en cuenta que todos los criterios evaluables son recogidos en el Pliego de Cláusulas Administrativas publicado en el Perfil del Contratante del órgano de contratación”.

#### **SEXTO. – Consideraciones del Tribunal.**

**1.** Por un lado, como cuestión previa, el motivo de la impugnación es la falta de motivación, y con ello, la existencia de arbitrariedad, o ausencia de motivación que ampare la falta de discrecionalidad técnica, (por lo difuso de la argumentación dada por el órgano de contratación).

**2.** Conviene destacar que cuando expresa que se le dio acceso del expediente a la entidad recurrente se aclara que se hizo salvo los declarados confidenciales por la otra entidad licitadora, [REDACTED], entre ella, la documentación contenida en el sobre n.º 2 (Proyecto Técnico) e informe de valoración.

**3.** Asimismo debe destacarse que el órgano de contratación, cuando remite el expediente ha dejado huérfano a este Tribunal del proyecto valorado por parte del órgano de contratación a fin de otorgar la puntuación máxima a la entidad adjudicataria. Es decir, salva con ello la confidencialidad, pero deja huérfano del citado proyecto a su expediente de contratación, que está siendo objeto de revisión, en cuanto al lote número 4, por el órgano administrativo encargado de revisarlo. Es decir, no se permite contrastar la valoración realizada en el informe de valoración con el contenido del proyecto técnico.

**4.** También debe ponerse de relieve que no corresponde a este órgano de contratación velar porque en el presente momento exista mayor información de las ofertas, dado que la entidad recurrente no ha solicitado acceso al expediente ante este Tribunal.

**5.** Por otro lado, pasamos a observar la fundamentación técnica realizada en el informe de valoración de las ofertas con relación a los criterios sujetos a juicio de valor por el órgano de contratación, a la vista de la redacción de los pliegos, no recurridos y consentidos.

Necesariamente deben valorarse con relación a la forma en que los criterios resultan redactados en el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP), y en concreto en el apartado 8 del Anexo I relativo a los criterios de adjudicación y baremos de valoración evaluables mediante juicio de valor, respecto de los cuales existe una horquilla de 0 a 40 puntos. Con relación a ello, la forma de atribuir los puntos expuesta en el citado apartado 8 del Anexo I, va a determinar la profundidad y esfuerzo necesario de motivación que debe exigirse al informe de



valoración a fin de que pueda resultarle atribuible que el juicio que se realiza sobre los criterios evaluables mediante juicio de valor es parte de un conocimiento técnico, fundado y sin una discrecionalidad ilimitada.

6. En esta materia, sobre el control de la discrecionalidad, debe ponerse de relieve la jurisprudencia emanada de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 24 de enero de 2008, dictada en el asunto C-532/06, - consorcio Lianakis y otros contra el municipio de Alexandroupolis y otros- en la que, tras aseverar que el principio de igualdad de trato comporta una obligación de transparencia, señalaba que:

1. Los potenciales licitadores deben conocer todos los factores que la entidad adjudicadora tomará en consideración para seleccionar la oferta económicamente más ventajosa y la importancia relativa de los mismos.

2. Los potenciales licitadores deben poder conocer la existencia y alcance de dichos elementos en el momento de preparar sus ofertas (véanse en este sentido, en relación con los contratos públicos de servicios, las sentencias Concordia Bus Finland, apartado 62, y ATI EAC y Viaggi di Maio y otros, apartado 23).

3. Por consiguiente, el órgano de valoración no puede establecer a posteriori coeficientes de ponderación, subcriterios o reglas no reflejados en el pliego.

Lo anterior debe matizarse con la doctrina que emana de otro importante pronunciamiento del mismo Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE). La Sentencia de 24 de noviembre de 2005 del citado TJUE en el asunto C-331/04 -ATI EAC Srl y Viaggi di Maio Snc y otros-, admite que solo cuando está el criterio definido y ponderado en el pliego, pueden establecerse en el mismo subcriterios sin ponderar, permitiendo que sea a posteriori cuando sea llevada a cabo dicha ponderación. Todo lo anterior, siempre y cuando esos subcriterios estén previamente definidos en el pliego y se haga dentro del margen de puntuación del respectivo criterio.

Así señala la citada sentencia que “*el Derecho comunitario no se opone a que una mesa de contratación atribuya un peso específico a elementos secundarios de un criterio de adjudicación establecidos con antelación, procediendo a distribuir entre dichos elementos secundarios el número de puntos que la entidad adjudicadora previó para el criterio en cuestión en el momento en que elaboró el pliego de condiciones o el anuncio de licitación, siempre que tal decisión:*

- *no modifique los criterios de adjudicación del contrato definidos en el pliego de condiciones;*
- *no contenga elementos que, de haber sido conocidos en el momento de la preparación de las ofertas, habrían podido influir en tal preparación;*
- *no haya sido adoptada teniendo en cuenta elementos que pudieran tener efecto discriminatorio en perjuicio de alguno de los licitadores.”*

Por tanto, el margen de discrecionalidad reconocido al órgano evaluador de las ofertas queda definido en atención a unos aspectos concretos sujetos a su valoración y a la puntuación prevista para cada criterio. Es decir, el órgano de contratación dispone de cierta libertad para la elección de los diferentes criterios de adjudicación y para fijar su ponderación, debiendo, en todo caso, motivar su decisión, teniendo en cuenta el interés público en juego. Por tanto, la conocida como discrecionalidad técnica para elegir los criterios de adjudicación que mejor se adapten a las necesidades a satisfacer mediante la ejecución del correspondiente contrato. Los criterios dependientes de un juicio de valor deben estar lo suficientemente definidos en los pliegos, de modo que no dejen al órgano de contratación una libertad ilimitada para la emisión del juicio de valor y, con este, una libertad excesiva de elección entre las ofertas presentadas (por todas, puede citarse la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea -TJUE- de 4 de diciembre de 2003, asunto C 448 / 01, EVN y Wienstrom).



En el supuesto ahora analizado, lo cierto es que si bien los pliegos han determinado ciertos hitos a ponderar en la valoración, también lo es que no se han asignado puntuaciones limitadas e individualizadas para cada uno de ellos, fijándose bandas de valores a aplicar globalmente a la propuesta técnica en función de una apreciación objetiva de la calidad (dado que se puntúa de forma automática en función de esa calidad). Es decir, tendrá mucha importancia, la concreción del criterio fijado en los pliegos, pues la valoración debe llegar a ser deducible en función de lo propuesto. Ello determina que si el órgano de contratación tiene mayor discrecionalidad técnica a la hora de valorar las ofertas, ésta debe ser aceptada con ciertos límites, de modo que deban respetarse siempre unos requisitos mínimos de motivación que permitan a los licitadores conocer qué concretos aspectos han sido ponderados para llegar a la puntuación global que se atribuya por la mesa de contratación a cada oferta.

En este sentido, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 10 de mayo de 2017 (Recurso 2504/2015), señalaba que *"la discrecionalidad técnica de la que, ciertamente, están dotados los órganos de contratación para resolver cuál es la oferta más ventajosa no ampara cualquier decisión que pretenda fundarse en ella ni se proyecta sobre todos los elementos en cuya virtud deba producirse la adjudicación. Jugará, por el contrario, solamente en aquellos que, por su naturaleza, requieran un juicio propiamente técnico para el cual sean necesarios conocimientos especializados"*. Y es que, en efecto, la motivación de los criterios subjetivos dependientes de un juicio de valor no puede dejarse a una decisión puramente discrecional del órgano de contratación o del servicio técnico que le asista, puesto que ello puede generar arbitrariedades y desigualdades entre los concurrentes.

Ello no es más que, por un lado, una consecuencia de la forma en la que resulten redactados los pliegos, pues no por estar consentidos cualquier valoración puede estimarse fundada bajo el criterio de la discrecionalidad técnica, y, por otro, lado la claridad expositiva del informe de valoración con relación a lo presentado por los licitadores, de forma que se haga comprensible el otorgamiento de puntos realizado.

**7.** Como cuestión previa, desde la perspectiva de la LCSP, el principio de transparencia supone llevar a cabo la motivación de las decisiones de los órganos contratación con una doble finalidad. Por un lado, supone promover la concurrencia efectiva en los procedimientos de contratación, asegurando la igualdad de trato y la no discriminación entre los eventuales candidatos o licitadores, es decir, apuntalar el principio de eficiencia, y por otro lado, obviamente, facilitar el control de los procedimientos de contratación y la consistencia de sus resultados con el principio de buena gestión administrativa, afianzando el principio de integridad.

Dicho esto, la publicidad es el elemento axial del procedimiento de adjudicación. La LCSP requiere, en este punto, no solo de la publicación de los anuncios de los contratos que van a ser objeto de licitación (publicidad a priori), ex artículo 135 de la LCSP, sino también de la publicación de las adjudicaciones (publicidad a posteriori), conforme a lo dispuesto en su artículo 151, ambos en conexión con lo establecido en el artículo 63.3, c) de la propia LCSP. Si, de una parte, la publicidad previa de los procedimientos de contratación resulta capital para garantizar la igualdad de trato y no discriminación en el acceso a las licitaciones, la publicidad posterior constituye una condición sine qua non del control, tanto específico como difuso, de la actividad contractual.

Como se encarga de enfatizar el artículo 132.2 de la LCSP la contratación no puede ser concebida con la intención de eludir los requisitos de publicidad o los relativos al procedimiento de adjudicación que corresponda, ni restringir artificialmente la competencia, bien favoreciendo o perjudicando indebidamente a determinados empresarios. La publicidad de los contratos, en tanto prefiguradora de las ofertas de los licitadores, ha de ser completa e igual para todos ellos. La generación de espacios de incertidumbre, ambigüedad o, en suma, falta de claridad, induce, por el contrario, a la falta de concurrencia o la inadecuación de las ofertas.



Ello, aplicado a la controversia, supone que deba partirse de la premisa de que, para considerar la posibilidad de un eventual acceso a la documentación de los procedimientos de contratación en curso por terceros carentes de la condición de interesados, resulta determinante la previsión de la D. A. 1ª apartado 1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, a cuyo tenor *"la normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo será la aplicable al acceso por parte de quienes tengan la condición de interesados en un procedimiento administrativo en curso a los documentos que se integren en el mismo"*.

Es decir, se remite a las previsiones de la LCSP al respecto, entre las que destacan lo dispuesto en el artículo 138, bajo el rótulo de "información a interesados" y, especialmente, en su artículo 133, alusivo a las obligaciones de confidencialidad, a cuyo tenor *"sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación vigente en materia de acceso a la información pública y a las disposiciones contenidas en la presente Ley relativas a 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"*, que incluye, entre otros, *"los secretos técnicos o comerciales"* y *"cualesquiera otras informaciones cuyo contenido pueda ser utilizado para falsear la competencia"*. En el bien entendido de que dicho carácter confidencial no podrá extenderse a todo el contenido de la oferta, ni de los informes y documentación que genere, directa o indirectamente el órgano de contratación; ni podrá impedir la divulgación pública de partes no confidenciales de los contratos celebrados.

Todo ello con relación a lo que de forma no muy clara expresa el órgano de contratación en su informe al recurso, que por otra parte no ha incidido en esa pretendida confidencialidad de la que goza la oferta de la entidad adjudicataria, ni en una motivación extensa de la restricción de acceso a la información, y también en cuanto a la valoración dada a la oferta de la entidad elegida como adjudicataria.

La recurrente alega indirectamente la vulneración de los artículos 52 de la LCSP, aunque como hemos visto, no ha pedido vista ante este órgano, y en ese sentido el artículo 16 del Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (aprobado por el Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, RPERMC), en la medida en que le ha sido denegada información relevante para el ejercicio de su derecho de defensa, sin tenerse en cuenta que el órgano de contratación tiene la obligación de verificar la calificación de confidencialidad realizada por los licitadores.

Para la resolución de esta cuestión debe partirse, necesariamente, del contenido del propio artículo 52 y del artículo 133, ambos de la LCSP. Del acceso al expediente se ocupa el artículo 52 de la LCSP que, en lo que aquí resulta pertinente, dispone:

*"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 su parte, el artículo 133.1 de la LCSP señala, en relación con la obligación de confidencialidad:

*"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".*

La Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado en su informe 46/2009, de 26 de febrero realiza una interpretación del alcance de este derecho, teniendo en cuenta las siguientes consideraciones:

*"1º. La adjudicación del contrato está sujeta en todo caso a los principios de publicidad y transparencia, que se manifiestan no solo en la exigencia de dar a conocer a través de los medios especificados en la Ley las licitaciones convocadas, sino sobre todo y por lo que aquí interesa, en la publicación de las adjudicaciones y en la notificación a los licitadores de los motivos que han llevado a preferir una oferta y descartar las restantes.*

*2º. El conocimiento de las características de la oferta puede ser imprescindible a efectos de que los licitadores que no hubieran resultado adjudicatarios puedan ejercer su derecho a interponer recurso.*

*3º. Finalmente, la confidencialidad sólo procede cuando el empresario, al formular su oferta, haya expresado que extremos de ésta se encuentran afectos a la exigencia de confidencialidad".*

Como este Tribunal tiene asentado en su doctrina, 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. A estos efectos es relevante señalar que, como ha manifestado el Tribunal Superior de Justicia de la Unión Europea, "(...) el concepto de «secreto comercial», tal como se define en el artículo 2, punto 1, de la Directiva 2016/943 o en una disposición correspondiente de Derecho nacional, solo se solapa en parte con los términos «información facilitada [designada] como confidencial» que figura en el artículo 21, apartado 1, de la Directiva



2014/24. En efecto, según el propio tenor de esta última disposición, la información a la que hace referencia comprende «*por ejemplo, los secretos técnicos o comerciales y los aspectos confidenciales de las ofertas*», lo que indica, como ha observado el Abogado General en los puntos 34 y 35 de sus conclusiones, que la Directiva 2014/24, es decir, que protege un ámbito de confidencialidad más amplio que el de los secretos técnicos y comerciales.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) en su sentencia de 14 de febrero de 2008 (Asunto C450/06, VAREC S.A. contra el estado belga) así lo ha recogido. Esas ventajas industriales o comerciales, no es proporcionado pretender que pueden perderse por un simple olvido, pues las empresas con seguridad han invertido esfuerzo en capital humano y material. Una participación en una licitación pública no puede implicar por el mero hecho de un olvido el riesgo de ir en provecho de la competencia si se hiciera público, pues no solo perjudica la licitación en curso, sino también tiene alcance para el futuro, pudiéndose perjudicar posteriores licitaciones desalentando la concurrencia en el futuro ante el riesgo de poder perder el secreto de una información sobre la que se basa la buena marcha económica de una empresa. Asimismo, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que las normas en materia de obtención, utilización o revelación ilícitas de secretos comerciales, en el sentido de la Directiva 2016/943, no eximen a las autoridades públicas de las obligaciones de confidencialidad que pueden resultar de la Directiva 2014/24 (STJUE de 17 de noviembre de 2022 -C-54/21 "Antea Polska").

En definitiva, el ámbito de la confidencialidad contemplado en el artículo 133.1 de la LCSP excede el de los "secretos empresariales" regulados en la Ley 1/2019, de 20 de febrero, de Secretos Empresariales<sup>1</sup>.

El Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en la Resolución 1262/2024 de 10 de octubre, vino a definir los secretos técnicos o comerciales -en definitiva, el ámbito del artículo 133.1 de la LCSP - como el "*conjunto de conocimientos que no son de dominio público y que resultan necesarios para la fabricación o comercialización de productos, la prestación de servicios, y la organización administrativa o financiera de una unidad o dependencia empresarial, y que por ello procura a quien dispone de ellos de una ventaja competitiva en el mercado que se esfuerza en conservar en secreto, evitando su divulgación*".

Explica, para que pueda reputarse confidencial, que la documentación debe reunir, además, los siguientes requisitos: a) que comporte una ventaja competitiva para la empresa, b) que se trate de una información verdaderamente reservada, es decir, desconocida por terceros, c) que represente un valor estratégico para la empresa y pueda afectar a su competencia en el mercado.

De este modo en la tensión existente entre el derecho de defensa del licitador menos valorado y el derecho a la protección de los intereses comerciales del licitador adjudicatario, se ha de buscar el necesario equilibrio de forma que ninguno de ellos se vea perjudicado más allá de lo estrictamente necesario, teniendo en cuenta, además, que el principio de confidencialidad es una excepción al principio de acceso al expediente que se configura como una garantía del administrado en el momento de recurrir. Como tal excepción debe hallarse justificada por la necesidad de protección de determinados intereses, correspondiendo a quien ha presentado los documentos cuyo acceso se quiere limitar la carga de declarar su confidencialidad.

---

<sup>1</sup> La Ley 1/2019, de 20 de febrero, de Secretos Empresariales delimita el concepto de secreto empresarial cuando señala que lo es cualquier información o conocimiento, incluido el tecnológico, científico, industrial, comercial, organizativo o financiero, que reúna las siguientes condiciones: "a) Ser secreto, en el sentido de que, en su conjunto o en la configuración y reunión precisas de sus componentes, no es generalmente conocido por las personas pertenecientes a los círculos en que normalmente se utilice el tipo de información o conocimiento en cuestión, ni fácilmente accesible para ellas; b) tener un valor empresarial, ya sea real o potencial, precisamente por ser secreto, y c) haber sido objeto de medidas razonables por parte de su titular para mantenerlo en secreto...".



La concreción, en cada caso, de la información que, por ser confidencial, no debe ser comunicada a terceros corresponde al órgano de contratación. En la ya citada Resolución 1262/2024 de 10 de octubre manifestamos que *"es el órgano de contratación quien tiene la competencia para analizar la documentación señalada por el licitador como confidencial, pues el carácter confidencial no puede ser declarado de forma genérica sobre la totalidad de la documentación, ni ser aceptada dicha declaración de forma acrítica por parte del órgano de contratación. Será este, por tanto, quien, a la vista de los argumentos del licitador, quien determine si, efectivamente, concurren los requisitos y criterios señalados para poder otorgarle carácter confidencial, sacrificando así el principio de transparencia y el derecho de defensa de los licitadores en favor del deber de confidencialidad"*.

El órgano de contratación, en esta tarea, ni está vinculado por la declaración del licitador (STJUE de 7 de septiembre de 2021 -C-927/19 "Klaipedos"-), ni puede limitarse a aceptar sistemáticamente las solicitudes de los licitadores de calificar como confidencial toda la información que estos no deseen divulgar a los licitadores competidores, en tanto esta práctica puede no sólo menoscabar el equilibrio entre el principio de transparencia y la protección de la confidencialidad, sino también vulnerar los principios de tutela judicial efectiva y buena administración (STJUE Antea Polska). En relación con la tutela judicial efectiva, la Sentencia considerada resalta que la ponderación entre la protección de la información confidencial y este principio *"ha de tener en cuenta, en particular, el hecho de que, a falta de información suficiente que le permita comprobar si la decisión del poder adjudicador relativa a la adjudicación del contrato adolece de eventuales errores o ilegalidades, un licitador excluido no tendrá la posibilidad, en la práctica, de invocar su derecho a la tutela judicial efectiva, previsto en el artículo 1, apartados 1 y 3, de la Directiva 89/665"*.

Para delimitar el ámbito de la información que, por ser confidencial, no puede ser comunicada a terceros, el órgano de contratación debe asegurarse del verdadero carácter de esta información, lo que supone que el licitador que invoque esta circunstancia *"(...) debe demostrar el carácter verdaderamente confidencial de la información a cuya divulgación se opone, probando, por ejemplo, que esta contiene secretos técnicos o comerciales, que su contenido podría ser utilizado para falsear la competencia o que su divulgación podría causarle un perjuicio"* (STJUE Klaipedos) e incluso, *"(...) si el poder adjudicador alberga dudas acerca del carácter confidencial de la información transmitida por dicho operador, antes incluso de adoptar una decisión por la que se autorice el acceso a esa información en favor del solicitante, debe permitir al operador afectado aportar pruebas adicionales para garantizar el respeto del derecho de defensa de este último. En efecto, habida cuenta del perjuicio que podría resultar de la comunicación irregular de determinada información a un competidor, el poder adjudicador, antes de comunicar dicha información a una de las partes litigantes, debe dar al operador económico de que se trate la posibilidad de alegar que esta información es confidencial o constitutiva de un secreto comercial"* (STJUE Klaipedos). Y, en todo caso, la decisión del órgano de contratación debe ser debidamente motivada, poniendo de manifiesto con claridad los motivos por los que considera que la información a la que se solicita acceder o, al menos, parte de ella reviste carácter confidencial (STJUE Klaipedos).

No es esto lo que ha hecho el órgano de contratación, que no solo no ha permitido el acceso a la información a la entidad recurrente; es que tampoco ha remitido la oferta a este Tribunal en el expediente requerido, y peor aún, no ha trasladado al informe valoración los detalles concretos de lo ofertado que permitan deducir de forma lógica la motivación de la puntuación otorgada con relación a las ofertas presentadas.

Por otro lado, no podemos dejar de señalar que, como también dice la citada STJUE que consideramos, el principio de tutela judicial efectiva puede preservarse no sólo motivando adecuadamente el carácter confidencial de las ofertas, sino también, cuando ello sea posible, comunicando de forma neutra y siempre que quede preservado el carácter confidencial de los elementos específicos que corresponda, el contenido esencial



de aquella y, específicamente, el contenido de los datos relativos a los aspectos determinantes de la decisión adoptada.

Con relación a ello, ya que el informe del órgano se sostiene en la declaración de confidencialidad, debe estimarse que el tratamiento de esta cuestión por el órgano de contratación no ha sido acertado, pues el anexo III de la entidad adjudicataria sostiene que todo el proyecto técnico es confidencial, es decir hace una declaración genérica, debiendo, en su caso, haber fundamentado por qué todo el proyecto técnico tiene carácter confidencial conforme a lo que anteriormente se ha abordado. Es decir, el órgano de contratación debe llegar a la conclusión que lo revelado puede ser susceptible de ser considerado como una ventaja competitiva para la empresa, o bien estimar que se trata de una información verdaderamente reservada, es decir, desconocida por terceros, o bien que represente un valor estratégico para la empresa y pueda afectar a su competencia en el mercado. Nada de esto se ha abordado. Debiera haber realizado esa labor de determinar qué es confidencial y qué no lo es. Pero, como decimos, no es que solo haya afectado al trámite de vista concedido a la entidad licitadora, es que también, como veremos, lo ha trasladado al propio informe de valoración, y por tanto a la apropiada adjudicación.

Estimamos que esta forma de proceder ha condicionado la motivación de la valoración, y en relación con ello, debe examinarse lo que la entidad recurrente denuncia, que es la existencia de arbitrariedad, o falta de motivación de la discrecionalidad técnica, por lo difuso de la argumentación expresada por el órgano de contratación.

Por ello pasamos a observar la fundamentación técnica realizada en el informe de valoración de las ofertas con relación a los criterios sujetos a juicio de valor por el órgano de contratación, a la vista de la redacción de los pliegos, no recurridos y consentidos. Necesariamente deben valorarse a la vista de la forma en qué los criterios resultan redactados en el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP), y en concreto el Anexo I apartado 8.A relativo a los criterios de adjudicación evaluables mediante juicio de valor, respecto de los cuales existe una horquilla de 0 a 40 puntos, y con unos subcriterios conforme a 5 ítems distintos. Con relación a ello, la forma de atribuir los puntos prevista en el pliego, condiciona la profundidad y el esfuerzo necesarios de motivación que debe exigirse al informe de valoración, así como la debida referenciación al proyecto presentado, a fin de que pueda resultarle atribuible y reconocible el juicio que se realiza sobre estos criterios evaluables mediante juicio de valor, es decir, que del informe se transmita un conocimiento técnico, fundado y sin una discrecionalidad ilimitada.

Ello no es más que una consecuencia de la forma en la que resulten redactados los pliegos, pues no por estar consentidos, cualquier valoración pueda estimarse fundada bajo el criterio de la discrecionalidad técnica.

Como decimos, observamos que en dicho Anexo se incluyen dentro de cada ítem, 4 subcriterios para atribuir hasta los 40 puntos del total, dependientes de la calidad de lo ofertado, y en función del cumplimiento del factor en concreto, siendo en todos los casos valorables en “*todo*”, “*bastante*”, “*poco*”, o “*nada*”.

Partiendo de estos criterios, señalados en los pliegos, los cuáles al no haberse recurrido, se encuentran consentidos y ahora no cuestionables, debe suponerse que este Anexo constituye la premisa sobre la que se debe determinar si el informe de valoración de las ofertas se ha excedido de los límites de la discrecionalidad técnica, cuestión denunciada por la recurrente. No obstante, y quizás lo más importante, y lo que lastra al expediente y a la motivación que realiza el órgano de contratación, es que esos subcriterios no son tales, sino que es la valoración en sí misma que debe recibir una oferta, por lo que de poco ayudan esos cuatro subcriterios sobre las horquillas que se han previsto para dichos dos criterios evaluables mediante juicio de valor, solo la debida referenciación a lo ofertado podría salvar el acto de adjudicación de no caer en la falta de motivación, para poder



observar que los criterios se cumplen “*todo*”, “*bastante*”, “*poco*”, o “*nada*”. Los subcriterios establecidos son la propia calificación del criterio en sí, es decir, no suponen un aspecto concreto de los contenidos, con lo que la palabra contenido ha quedado en parte en la indefinición. Ciertamente, el pliego redactado y consentido, deja que sea el informe en su totalidad el que realice la valoración, es decir, el que deba justificar con intensidad la atribución de puntos a efectos de conocer con coherencia y congruencia la valoración que se ha realizado. Siendo esto así, debemos centrarnos en la valoración realizada en el informe de valoración del sobre 2, a fin de evaluar si la debida motivación puede reputarse como tal, centrándonos en los criterios donde ha existido diferencia de puntuación.

Nos centraremos en los criterios en los que ha existido una diferencia de puntos entre ambas entidades licitadoras. En la resolución de adjudicación, la entidad clasificada en primera posición recibe finalmente 79,94 puntos, mientras que la entidad adjudicataria, segunda, recibe 69,5 puntos tras la apertura de los tres sobres. Si bien la distancia entre ellas es de más de ocho puntos y medio, que es la distancia existente entre ellas en la valoración del sobre 2, la falta de motivación impide estimar una falta de legitimación de la recurrente por no poder alcanzar la puntuación de la entidad adjudicataria, puesto que se ponen en duda no solo la valoración obtenida por la adjudicataria, sino también la de la entidad recurrente, de tal modo que la forma de valorar estaría impidiendo conocer cuál es la verdadera valoración de ambas entidades.

Así comenzaremos examinado el tercer ítem, la “*evaluación del programa*”, se expresa que se valorará “*Objetivos Generales y Específicos: Se valorará la pertinencia, la correcta formulación y su adecuación a las necesidades de las personas menores beneficiarias y al marco general de la intervención y la perspectiva de género*”. Valorable hasta 8 puntos. En este criterio se establecían otros subcriterios:

Como objetivos generales dos subcriterios:

- “*Los objetivos generales se ajustan al objeto del contrato.*”
- “*Los objetivos generales describen de manera clara, ordenada y fácilmente comprensible la finalidad de la intervención*”.

Como objetivos específicos:

- Los objetivos específicos guardan coherencia con los objetivos generales y están redactados de una forma clara.
- Los objetivos específicos son realistas, ajustados y abarcan todas las áreas de intervención.
- La formulación de los objetivos específicos facilita la medición de los resultados y su evaluación, así como su reformulación en caso necesario en función de la evolución de los y las menores atendidas en el recurso”.

La motivación expresada para otorgarle 8 puntos a la entidad adjudicataria ha sido:

“*Los objetivos generales definidos en el proyecto son adecuados a la finalidad de la intervención y se ajustan al objeto del contrato. Están correctamente formulados y correlacionados con los objetivos específicos. Dichos objetivos específicos son coherentes y abarcan las diferentes áreas de intervención, facilitando su evaluación, así como la reformulación en caso necesario*”.

Mientras que la entidad adjudicataria recibe 6 puntos con la siguiente motivación:

“*Los objetivos generales del proyecto se ajustan al objeto del contrato describiendo de manera comprensible la finalidad de la intervención. En el proyecto se desarrollan objetivos específicos, sin embargo, en la estructura del*



*mismo es difícil conectar o relacionar ambos objetivos así como las diferentes áreas de intervención para el desarrollo integral del menor”.*

Bien, la conclusión es que no se conocen los objetivos de las propuestas de uno y otro, de tal modo que de la lectura del informe de valoración no se puede llegar a conocer qué se ha valorado en cada uno. Solo por este criterio se ha valorado en 2 puntos más la oferta de la entidad adjudicataria, de tal modo que a esta se la valora con la máxima puntuación, y a la entidad recurrente con una puntuación correspondiente a la consideración de la adecuación media de los objetivos específicos propuestos con el programa. Realmente no puede saberse qué se ha ofertado, qué objetivos son los generales y cuáles los específicos, qué se ha valorado y de qué forma.

Así, respecto del cuarto ítem, sobre las “Actuaciones del Programa”, se expresa que se valorarán las actuaciones a desarrollar para la consecución de los objetivos hasta con 8 puntos. En este criterio se establecían en el PCAP dos subcriterios: el primero: *“Relacionadas con los objetivos formulados, desglosadas por tareas, duración (cronograma) y acciones destinadas a la atención integral de personas menores, centradas en los problemas específicos de la población atendida en el centro”.* Y el segundo: *“Se especifican los programas concretos de intervención, se especifica la evidencia científica en que se fundamentan dichos programas y se incluyen tanto actuaciones grupales como individuales”.*

A la entidad adjudicataria se le otorgan todos los puntos posibles siendo la motivación la siguiente: *“Las actuaciones descritas en el programa están directamente relacionadas con los objetivos planteados garantizando el desarrollo integral de la persona menor de edad en todos sus ámbitos. Las actividades quedan recogidas en bloques planificados en el tiempo, contemplando los diferentes momentos que atraviesa el menor desde su ingreso hasta su salida del centro”.* Por ello se le otorgan los 8 puntos.

En el caso de la entidad recurrente se expresa lo siguiente en el mismo ítem: *“Con relación a las actuaciones del programa, no se encuentran relacionadas con los objetivos del mismo. Enumeran recursos externos, además de los instrumentos de planificación, no pudiéndose considerar actuaciones que se desarrollan en el centro ya que no son acciones que se desglosan por tareas concretas ni temporalizadas para la consecución de los objetivos planteados”.* Se le otorgan solo 1,5 puntos.

Bien, la conclusión es la misma, tampoco se conoce por qué se considera que no son valoradas las acciones del programa, por ejemplo, si en el pliego de prescripciones técnicas se prescribía que no se podían realizar fuera del centro, o es más, al no acompañarse la oferta, no puede conocerse si verdaderamente se propuso que se realizaran o no en el centro. De la lectura del informe de valoración no se puede llegar a conocer qué se ha valorado en cada uno. Solo por este criterio se ha valorado en 6,5 puntos más la oferta de la entidad adjudicataria, de tal modo que a la entidad adjudicataria se le valora con la máxima puntuación, y a la entidad recurrente con puntuación correspondiente a la consideración de una adecuación media de los objetivos específicos propuestos con el programa. De nuevo no puede saberse qué se ha ofertado, qué objetivos son los generales y cuáles los específicos, qué se ha valorado y de qué forma.

A la vista de lo examinado, este Tribunal a la vista del informe, no se encuentra capacitado para conocer de forma específica en qué la oferta de una y otra es mejor, solo conoce una expresión genérica y abierta, pero no las razones concretas en las que se apoya la valoración dada a una y otra oferta.

Como decíamos, la Sentencia de la Sala contencioso-administrativa del Tribunal Supremo de 10 de mayo de 2017 afirmaba que la discrecionalidad técnica de la que, ciertamente, están dotados los órganos de contratación para resolver cuál es la oferta más ventajosa no ampara cualquier decisión que pretenda fundarse en ella ni se



proyecta sobre todos los elementos en cuya virtud deba producirse la adjudicación. Señala que, por otro lado, que será determinante solamente en aquellos que, por su naturaleza, requieran un juicio propiamente técnico para el cual sean necesarios conocimientos especializados.

Insiste el Tribunal Supremo en que la discrecionalidad, incluida la discrecionalidad técnica, no equivale a arbitrariedad y en que pueden ser perfectamente cuestionadas las decisiones que la invoquen como todas las que supongan el ejercicio de cualquier potestad discrecional. Por lo tanto, confirma que son revisables los hechos determinantes de la decisión administrativa, además de que su ejercicio deba respetar los principios generales del Derecho, entre ellos el de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos. Señala que es el control de la discrecionalidad técnica contractual, y que están en juego el principio de igualdad de oportunidad de los contratistas y la motivación de la adjudicación, así como los principios de eficiencia y eficacia, el Tribunal Supremo ha optado por una posición de equilibrio en que se reconoce la discrecionalidad técnica de la administración, pero bajo cargas de motivación, respeto a factores reglados y evitando la suplantación de criterio por los asesores externos.

Asimismo, es de reseñar la Sentencia de la Sala contencioso-administrativa del Tribunal Supremo del 4 de diciembre de 2013 (rec. 1649/2010) donde se afirma sobre la discrecionalidad técnica de las mesas que debe partir de la obligación de la motivación de los actos que pongan fin a los procedimientos de concurrencia competitiva. Señala que los procedimientos de selección del contratista y adjudicación de los contratos del sector público hacen necesaria la realización de constataciones y calificaciones que, por requerir saberes especializados, son encuadrables en la denominada discrecionalidad técnica; lo cual justifica que deba ser la mesa de contratación el órgano a quien se asigna la valoración de las ofertas, de conformidad con la Ley y lo previsto en el pliego de cláusulas administrativas particulares, a fin de seleccionar la más idónea; y que todo ello determina, así mismo, que esa valoración de la mesa será la que constituirá el principal elemento de fundamentación de la adjudicación que finalmente se decida. La mesa debe ser entendida como un órgano compuesto por personas que, al formar parte de la Administración, ofrecen unas garantías de objetividad e imparcialidad que no concurren en una entidad privada; unas garantías, además, que se ven reforzada por la posibilidad que tiene cualquier interesado de recusar a los miembros de ese órgano técnico en caso de apreciar dudas sobre su objetividad e imparcialidad. Esta debe consignar su propio juicio sobre cada uno de los criterios que según la ley o la convocatoria deban determinar la adjudicación y, más particularmente, debe expresar, las concretas razones que le llevan a considerar que tales criterios se individualizan o concurren en mayor medida en las ofertas que finalmente incluya en la propuesta de adjudicación que eleve al órgano de contratación.

En este sentido, el art. 151 de la LCSP exige que el acuerdo de adjudicación esté motivado ("*La resolución de adjudicación deberá ser motivada*") y que permita conocer las razones por las que resulta mejor valorada la propuesta del adjudicatario (*deberá contener "la información necesaria que permita a los interesados en el procedimiento de adjudicación interponer recurso suficientemente fundado contra la decisión de adjudicación, y entre ella en todo caso deberá figurar la siguiente (...) b) ... un desglose de las valoraciones asignadas a los distintos licitadores, incluyendo al adjudicatario c) En todo caso, el nombre del adjudicatario, las características y ventajas de la proposición del adjudicatario determinantes de que haya sido seleccionada la oferta de este con preferencia respecto de las que hayan presentado los restantes licitadores cuyas ofertas hayan sido admitidas..."*).

De este precepto se deduce la necesidad de que se ponderen los criterios de valoración, y de otra, que la ponderación efectuada permita a los licitadores cuya propuesta no ha sido mejor valorada, conocer las razones a que obedece su menor valoración, de modo que puedan interponer recurso suficientemente fundado contra la decisión de adjudicación.



A la vista de la valoración contenida en el informe de valoración técnica sobre las ofertas presentadas con relación al criterio cuya valoración se pone en entredicho, cumple mencionar que es la indefinición en el pliego de cláusulas (consentido por la entidad recurrente), de esos subcriterios ya examinados lo que va a suponer una dificultad a los efectos del control del juicio de discrecionalidad, dada la amplitud e imprecisión no deseable en la que está redactado el criterio ya citado. La controversia, aunque escuetamente, resulta planteada y radica en determinar si el órgano (en el informe de valoración) se ha excedido en el grado de discrecionalidad técnica al valorar dicho criterio, es decir, en la suficiencia de la valoración de determinados aspectos a la hora de enjuiciar los criterios sujetos a juicio de valor pese a no estar expresamente descritos en el pliego. Sobre esta cuestión se ha pronunciado este Tribunal en numerosas resoluciones, resultando de interés la doctrina sentada en la Resolución 317/2017, de 30 de junio de 2017, en la que nos pronunciábamos en los siguientes términos:

*“(...) este Tribunal viene manteniendo que los criterios sujetos a juicio de valor, como el aquí examinado, suponen un margen de discrecionalidad técnica para el órgano evaluador que no puede ser absoluto, sino que ha de estar correctamente enmarcado en unos aspectos de valoración previamente definidos y en unas reglas que sirvan de pauta y límite al mismo tiempo para la ponderación o puntuación de las ofertas”.*

También hemos indicado al respecto en la Resolución 48/2016, de 25 de febrero, que: *“(...) los criterios de adjudicación dependientes de un juicio de valor y sus coeficientes de ponderación deben establecerse con claridad en los pliegos de manera que sean conocidos por los licitadores, sin que puedan generar desigualdad y falta de transparencia en la presentación y posterior valoración de las ofertas. En definitiva, el grado de concreción exigible a los pliegos será aquel que permita a los licitadores efectuar sus ofertas conociendo de antemano cuáles van a ser los criterios que va a utilizar el órgano de contratación para determinar la oferta económicamente más ventajosa, no permitiendo que dicho órgano goce de una absoluta libertad a la hora de ponderar las ofertas, sino propiciando que el mismo disponga de elementos, pautas y aspectos previamente definidos en los pliegos que enmarquen su posterior juicio técnico. Ello permitirá, de un lado, que los licitadores elaboren sus proposiciones de forma cabal con salvaguarda del principio de transparencia e igualdad de trato y de otro, que los órganos técnicos evaluadores respeten los límites de la discrecionalidad técnica en el ulterior proceso de valoración”.*

Ahora bien, respetando estos límites, tampoco puede pretenderse que el margen de apreciación del órgano técnico quede reducido al absurdo, alterando la propia naturaleza del criterio de adjudicación. En tal sentido, ya indicábamos en la temprana Resolución 139/2014, de 23 de junio, que *“(...) si tuvieran que definirse siempre en los pliegos de modo pormenorizado los elementos a considerar en la valoración de un criterio o subcriterio de adjudicación de carácter no automático, el margen de apreciación discrecional del órgano técnico evaluador quedaría reducido al absurdo, y la naturaleza del criterio en sí resultaría alterada.”* Y en igual sentido, la Resolución 42/2017, de 20 de enero, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, a propósito de la impugnación de un pliego por falta de precisión en los criterios sujetos a juicio de valor, señala que: *“Exigir una valoración más detallada supondría cambiar la naturaleza del criterio conduciendo a la negación de los criterios cuya estimación se funda en juicio de valor y convirtiéndolos prácticamente en criterios de valoración automática”.*

En definitiva, como señala la Resolución 1065/2016, de 16 de diciembre, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales *“La esencia de los criterios dependientes de un juicio de valor estriba precisamente en la existencia de una actividad subjetiva de quien realiza el análisis, actividad que no puede ser arbitraria, pero que tampoco puede ser matemática. (...) La admisión de los criterios de adjudicación dependientes de un juicio de valor lleva a reconocer conceptos cuya integración pueda hacerse por el órgano de contratación mediante una apreciación o valoración subjetiva de ahí que los conceptos empleados para su definición admitan un margen de valoración, sin que esta circunstancia pueda sobrepasar los límites advertidos de la discrecionalidad técnica”.*



En cuanto al control de la discrecionalidad de la valoración que realiza el informe debe partirse de la indefinición que se ha reproducido de los criterios definidos en el PCAP. Destaca que el informe de valoración, con relación a la propuesta de la entidad recurrente, viene a valorar de forma más significativa lo negativo, pero el informe no permite vislumbrar los motivos que el órgano ha debido valorar como aspectos positivos, es decir por lo que es merecedora la oferta de la entidad recurrente todos los puntos.

La valoración negativa que recibe es escueta en exceso y debe ser puesta en entredicho, puesto que sí se menciona la razón, pero no el motivo concreto conectado con el ítem. Por ejemplo, cuando se alude en el ítem relativo a los objetivos específicos, es difícil conectar o relacionar ambos objetivos, así como las diferentes áreas de intervención para el desarrollo integral del menor. Existe, por tanto, una clara falta de motivación.

Por último, en cuanto al cuarto ítem, el informe se expresa de una forma ambigua en relación con la valoración negativa que *“en relación a las actuaciones del programa, no se encuentran relacionadas con los objetivos del mismo”*, pero no explica el por qué. Asimismo, cuando expresa que enumeran recursos externos no explica cuáles son. Se indica, además, que los instrumentos de planificación no se pueden considerar actuaciones que se desarrollan en el centro ya que no son acciones que se desglosan por tareas concretas, pero no se explica por qué ni esas acciones están fuera del centro y ni por qué, conforme a los pliegos, no pueden ser valoradas.

No se expresa una verdadera justificación, sin que pueda deducirse el motivo de dicha calificación. La causa para no otorgar los puntos es poco previsible y nada concluyente, no se puede siquiera justificar con relación al pliego de prescripciones técnicas, pues no está referenciada a ítems concretos de ningún tipo. Más allá de una exhaustividad no explicada y necesaria que justifique por qué las medidas aportadas no son las precisas cuando no resultaron anteriormente definidas pormenorizadamente en el PCAP. Tampoco se realiza una valoración para estimar que la propuesta no es acorde con los servicios previstos en el pliego.

Ni el peso ni la graduación de los aspectos estaban expresamente descritos entre los parámetros exigidos dentro de los criterios de valoración de los criterios sujetos a juicio de valor. Esto condicionaba a los técnicos, pues debían realizar un informe con mayor exhaustividad en la motivación, a la vista de unos criterios que no están en absoluto definidos, que permitieran reflejar respecto de lo ofertado los argumentos por los que son valorados. No es tarea de este Tribunal enjuiciar las ofertas, solo considerar si el juicio de valor llevado a cabo refleja un conocimiento al menos suficiente de las ofertas presentadas, y si de las mismas puede considerarse la existencia de una motivación que explique suficientemente la puntuación otorgada y dejada de otorgar. Ello no se infiere del acuerdo de adjudicación, pues no se conoce la motivación.

Se puede poner como ejemplo la motivación para considerar que una oferta es buena, y por qué no lo es la de la entidad recurrente, más aún ante una horquilla tan amplia de asignación de puntos donde evidentemente la discrecionalidad técnica, en sentido estricto, no se manifiesta, pues no existe un orden a la hora de valorar, ni se sigue una metodología explicada previamente, que determine cual ha sido el razonamiento del órgano de contratación, y que es lo que ha valorado de todas las ofertas por igual, sin que ello pueda implicar la creación de nuevos subcriterios. De la motivación no se infiere un conocimiento técnico que justifique la existencia de esos criterios de valoración sujetos a juicio de valor, de tal modo que, al no existir una motivación realmente técnica, habría sido incluso prescindible la configuración del pliego con 40 puntos otorgados de la forma que se manifiesta en el acuerdo de adjudicación. El simple hecho de señalar la bondad o deficiencia no soporta la puntuación otorgada, la cual no solo debe ser exhaustiva, sino que además debe apoyarse en justificaciones que sean aplicables a todas las entidades licitadoras sin que sufran discriminación. Asimismo, la igualdad de trato supone que esos criterios deben tener una relación o conexión directa con los publicados en el apartado 8 del Anexo I del PCAP, sin que este momento, el de la valoración, sea idóneo para introducir subcriterios no



conectados con los ya plasmados en el pliego. Todo ello hace que podamos concluir que concurre cierta arbitrariedad que excede de los límites de la discrecionalidad.

Entendemos que queda al margen de la cuestión que se analiza la consideración de si tales parámetros debían o no estar especificados en el PPT, puesto que la controversia no se plantea respecto del cumplimiento de las características técnicas solicitadas en el mismo, habida cuenta de que no resulta aspecto controvertido por parte de la recurrente el cumplimiento del pliego técnico, sí siéndolo el que lo valorado deba tener relación directa con los criterios de adjudicación, como se ha citado.

Como señalábamos en nuestra Resolución 321/2020, y trasladando sus argumentos, podemos concluir que, en el presente expediente, existe una ausencia de justificación técnica en las puntuaciones dadas, que supera el límite de la discrecionalidad técnica. Se trata de una motivación insuficiente que no está conectada con la oferta de las partes que la haga ser entendible.

Por ello, una vez salvada la cuestión relativa a la verdadera confidencialidad, anteriormente tratada, debe permitirse que el órgano evaluador pueda completar sus argumentos sin alterar la esencia de los mismos, ni las puntuaciones asignadas; en el supuesto enjuiciado, no se encuentra motivación alguna de los aspectos evaluables en el criterio más allá de la somera mención a considerar subjetivamente si es buena o no una oferta sin más, en base a motivos no configurados previamente de forma suficiente. La voluntad del órgano de contratación plasmada en los pliegos ha sido valorar en más medida extremos en los que no se entra con exhaustividad, dada la amplitud de los mismos y la escasa concreción, y sin que resulte posible ahora construir ex novo, partiendo de unas puntuaciones preexistentes, el criterio técnico del órgano evaluador en la generalidad de los parámetros de evaluación del criterio.

En definitiva, pues, la motivación es un elemento esencial para que la discrecionalidad no se torne en arbitrariedad y pueda conocerse el proceso lógico seguido por la Administración en la valoración de las ofertas. En el supuesto analizado, hemos de concluir que la valoración técnica de las ofertas con arreglo al menos en dos de los criterios abordados ha rebasado los límites de la discrecionalidad. En este sentido, como ya ha tenido ocasión de pronunciarse este Tribunal en supuestos como el aquí analizado, valga a título de ejemplo la Resolución 183/2017, de 19 de septiembre, *“Este proceder inadecuado de la Administración no puede subsanarse ahora por la vía de motivar y explicitar el criterio técnico en aquellas puntuaciones donde se ha omitido pues, como ya se ha señalado, se estaría dando la posibilidad de construir a posteriori un razonamiento técnico a partir de unas puntuaciones preexistentes, cuando en todo caso el proceso lógico debe ser el inverso.”*.

Los poderes adjudicadores han de expresar las razones que le inducen a otorgar preferencia a uno de los licitadores frente al resto, haciendo desaparecer así cualquier atisbo de arbitrariedad y permitiendo al mismo tiempo que el no beneficiario pueda contradecir, en su caso, las razones motivadoras del acto y el órgano judicial apreciar si se ha actuado o no dentro de los límites impuestos a la actividad de los poderes públicos.

Por tanto, en este supuesto concreto, partiendo de la delimitación indefinida de los criterios de adjudicación evaluables mediante juicio de valor, y teniendo en cuenta el margen existente a la hora de realizar los juicios de valor (a la vista del pliego) debe asegurarse que, con una nueva motivación, la puntuación otorgada pueda encuadrarse dentro de los márgenes de la discrecionalidad técnica previsible en este procedimiento de contratación.

Por ello el recurso debe ser estimado.



### **SÉPTIMO. Efectos de la estimación del recurso.**

En consecuencia, la estimación de este motivo del recurso supone la nulidad de la adjudicación del lote nº 4, y supone declarar la nulidad del informe de valoración, retrotrayéndose el procedimiento a este momento, a efectos de que este sea completado, con la previa delimitación de qué resulta confidencial en la forma indicada en esta resolución, y sobre ello, reflejar un informe motivado con referencia concreta a los aspectos de la oferta que han sido valorados de cada oferta, siempre que todo ello sea posible sin poder alterar la calificación, conservándose todos los actos que no resulten afectados.

Por todo ello, vistos los preceptos legales de aplicación, este Tribunal

### **ACUERDA**

**PRIMERO.** Estimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad [REDACTED] [REDACTED] contra la resolución de adjudicación de 18 de agosto de 2025 del contrato denominado “Contratación de 96 plazas de acogimiento residencial para menores que se encuentren bajo la protección de la Administración de la Junta de Andalucía”, expediente CONTR 2024 827862, lote 4, convocado por la Delegación Territorial de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad en Huelva, de acuerdo con el fundamento de derecho sexto y séptimo de la presente resolución.

**SEGUNDO.** Acordar, de conformidad con lo estipulado en el 57.3 de la LCSP, el levantamiento de la suspensión automática del procedimiento, respecto del lote 4.

**TERCERO.** De conformidad con lo establecido en el artículo 57.4 de la LCSP, el órgano de contratación deberá dar conocimiento a este Tribunal de las actuaciones adoptadas para dar cumplimiento a la presente resolución.

**NOTIFÍQUESE** la presente resolución a las partes interesadas en el procedimiento.

Esta resolución es definitiva en vía administrativa y contra la misma solo cabrá la interposición de recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a la recepción de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1 letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

