

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">I. NormativaII. JurisprudenciaIII. Doctrina administrativaIV. Sindicatura de Comptes<ul style="list-style-type: none">Criterios generalesRiesgo de auditoríaPrincipales procedimientos de auditoríaEjemplos de informeV. Informes de Tribunal de Cuentas |
|---|

I. Normativa

TRLCSP

Artículo 1. Objeto y finalidad.

La presente Ley tiene por objeto regular la contratación del sector público, a fin de garantizar que la misma se ajusta a los **principios** de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y **transparencia** de los procedimientos, y **no discriminación e igualdad de trato** entre los candidatos, y de asegurar, en conexión con el objetivo de estabilidad presupuestaria y control del gasto, una eficiente utilización de los fondos destinados a la realización de obras, la adquisición de bienes y la contratación de servicios mediante la exigencia de la definición previa de las necesidades a satisfacer, la salvaguarda de la libre competencia y la selección de la oferta económicamente más ventajosa.

Artículo 139. Principios de igualdad y transparencia.

Los órganos de contratación darán a los licitadores y candidatos un **tratamiento igualitario y no discriminatorio** y ajustarán su actuación al principio de **transparencia**.

Artículo 147. Admisibilidad de variantes o mejoras.

1. Cuando en la adjudicación hayan de tenerse en cuenta criterios distintos del precio, el órgano de contratación podrá tomar en consideración las variantes o mejoras que ofrezcan los licitadores, siempre que el pliego de cláusulas administrativas particulares haya previsto expresamente tal posibilidad.

2. La posibilidad de que los licitadores ofrezcan variantes o mejoras se indicará en el anuncio de licitación del contrato precisando sobre qué elementos y en qué condiciones queda autorizada su presentación.

Artículo 150. Criterios de valoración de las ofertas.

1. Para la valoración de las proposiciones y la determinación de la oferta económicamente más ventajosa deberá atenderse a criterios directamente vinculados al objeto del contrato, tales como la calidad, el precio, la fórmula utilizable para revisar las retribuciones ligadas a la utilización de la obra o a la prestación del servicio, el plazo de ejecución o entrega de la prestación, el coste de utilización, las características medioambientales o vinculadas con la satisfacción de exigencias sociales que respondan a necesidades, definidas en las especificaciones del contrato, propias de las categorías de población especialmente desfavorecidas a las que pertenezcan los usuarios o beneficiarios de las prestaciones a contratar, la rentabilidad, el valor técnico, las características estéticas o funcionales, la disponibilidad y coste de los repuestos, el mantenimiento, la asistencia técnica, el servicio postventa u otros semejantes.

Cuando sólo se utilice un criterio de adjudicación, éste ha de ser, necesariamente, el del precio más bajo.

2. Los criterios que han de servir de base para la adjudicación del contrato se determinarán por el órgano de contratación y se detallarán en el anuncio, en los pliegos de cláusulas administrativas particulares o en el documento descriptivo.

En la determinación de los criterios de adjudicación se dará preponderancia a aquellos que hagan referencia a características del objeto del contrato que puedan valorarse mediante cifras o porcentajes obtenidos a través de la mera aplicación de las fórmulas establecidas en los pliegos. Cuando en una licitación que se siga por un procedimiento abierto o restringido se atribuya a los criterios evaluables de forma automática por aplicación de fórmulas una ponderación inferior a la correspondiente a los criterios cuya cuantificación dependa de un juicio de valor, deberá constituirse un comité que cuente con un mínimo de tres miembros, formado por expertos no integrados en el órgano proponente del contrato y con cualificación apropiada, al que corresponderá realizar la evaluación de las ofertas conforme a estos últimos criterios, o encomendar esta evaluación a un organismo técnico especializado, debidamente identificado en los pliegos.

La evaluación de las ofertas conforme a los criterios cuantificables mediante la mera aplicación de fórmulas se realizará tras efectuar previamente la de aquellos otros criterios en que no concurra esta circunstancia, dejándose constancia documental de ello. Las normas de desarrollo de esta Ley determinarán los supuestos y condiciones en que deba hacerse pública tal evaluación previa, así como la forma en que deberán presentarse las proposiciones para hacer posible esta valoración separada.

4. Cuando se tome en consideración más de un criterio, deberá precisarse la ponderación relativa atribuida a cada uno de ellos, que podrá expresarse fijando una banda de valores con una amplitud adecuada. En el caso de que el procedimiento de adjudicación se articule en varias fases, se indicará igualmente en cuales de ellas se irán aplicando los distintos criterios, así como el umbral mínimo de puntuación exigido al licitador para continuar en el proceso selectivo.

Cuando, por razones debidamente justificadas, no sea posible ponderar los criterios elegidos, éstos se enumerarán por orden decreciente de importancia.

5. Los criterios elegidos y su ponderación se indicarán en el anuncio de licitación, en caso de que deba publicarse.

Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas

Artículo 67. Contenido de los pliegos de cláusulas administrativas particulares.

1. Los pliegos de cláusulas administrativas particulares contendrán aquellas declaraciones que sean específicas del contrato de que se trate y del procedimiento y forma de adjudicación, las que se considere pertinente incluir y no figuren en el pliego de cláusulas administrativas generales que, en su caso, resulte de aplicación o estén en contradicción con alguna de ellas y las que figurando en el mismo no hayan de regir por causa justificada en el contrato de que se trate.

2. Los pliegos de cláusulas administrativas particulares serán redactados por el servicio competente y deberán contener con carácter general para todos los contratos los siguientes datos:

...

i) Criterios para la adjudicación del concurso, por orden decreciente de importancia, y su ponderación.

j) **Indicación expresa, en su caso, de la autorización de variantes o alternativas, con expresión de sus requisitos, límites, modalidades y aspectos del contrato sobre los que son admitidas.**

II. Jurisprudencia

La STJUE de 4 de diciembre de 2003, as. C-448/01, EVN AG,

La anulación de un criterio de adjudicación debe conducir, inexorablemente, a la convocatoria de un nuevo procedimiento de licitación.

“... los principios de igualdad de trato y de transparencia de los procedimientos de adjudicación implican que las entidades adjudicadoras deben atenerse a la misma interpretación de los criterios de adjudicación a lo largo de todo el procedimiento (véase, en este sentido, en particular, la sentencia SIAC Construction, apartado 43). Por lo que atañe a los propios criterios de adjudicación, hay que admitir con mayor razón que no deben ser objeto de ninguna modificación a lo largo del procedimiento de adjudicación. De ello se deduce que, en el caso de que el órgano que conoce del recurso anule una decisión relativa a algún criterio de adjudicación, la entidad adjudicadora no puede continuar válidamente el procedimiento de adjudicación haciendo abstracción de dicho criterio, puesto que ello equivaldría a modificar los criterios aplicables al procedimiento en cuestión”.

III. Doctrina administrativa

Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, Resolución 906/2014, 12 de diciembre de 2014

“... es inexcusable que el Pliego detalle qué mejoras concretas pueden ofertarse y sobre qué aspectos, sin que los principios de seguridad jurídica y de igualdad entre los licitadores sean compatibles con fórmulas abiertas como las del Pliego estudiado.”

Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, Resolución 592/2014, 30 de julio de 2014

Diferenciación entre variantes y mejoras y requisitos para su admisión.

"Sexto. Variantes y Mejoras:

Conceptualmente puede diferenciarse entre variante y mejora:

Las **variantes** son ofertas que incorporan soluciones técnicas diferentes a la prestación objeto de licitación y que, manteniendo la identidad o reconocibilidad de la prestación originaria, se concretan en una proposición alternativa u opcional para el órgano de contratación respecto de la exigida en los Pliegos.

Las **mejoras** son aquellas prestaciones extraordinarias, más beneficiosas para el órgano de contratación, o más gravosas para el licitador, de las que han sido señaladas en el PCAP como susceptibles de ser presentadas para la valoración de la oferta.

Ahora bien, **jurídicamente su tratamiento es idéntico**, pues el art. 147 del TRLCSP separa ambos conceptos con la conjunción disyuntiva "o" para someterlas a idéntico régimen.

El art. 145.3 del TRLCSP determina que "cada licitador no podrá presentar más de una proposición, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 147 sobre admisibilidad de variantes o mejoras

El artículo 147 del TRLCSP establece que:

- "1. Cuando en la adjudicación hayan de tenerse en cuenta criterios distintos del precio, el órgano de contratación podrá tomar en consideración las variantes o mejoras que ofrezcan los licitadores, siempre que el pliego de cláusulas administrativas particulares haya previsto expresamente tal posibilidad.*
- 2. La posibilidad de que los licitadores ofrezcan variantes o mejoras se indicará en el anuncio de licitación del contrato precisando sobre qué elementos y en qué condiciones queda autorizada su presentación".*

...

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea se ha pronunciado sobre la obligación de que el pliego de cláusulas detalle los requisitos y condiciones de la presentación de las variantes en aras al respecto al principio de igualdad de trato de los licitadores; así, en Sentencia de 16 de octubre de 2003, asunto C-421/01, Traunfellner GmbH (TJCE 2003, 322), considera contraria a la regulación comunitaria una licitación en la que se reconoce la presentación de variantes, pero en la que no se detalla ni precisa las condiciones y requisitos de las mismas:

"29. En efecto, la mera mención en el pliego de condiciones permite que los licitadores estén informados de la misma manera acerca de los requisitos mínimos que deben cumplir sus variantes para que la entidad adjudicadora pueda tomarlas en consideración. De hecho, es una obligación de transparencia cuyo objetivo consiste en garantizar el respeto del principio de igualdad de trato de los licitadores al que debe atenerse todo procedimiento de adjudicación de contratos públicos regulado por la Directiva".

Este Tribunal se ha pronunciado en varias ocasiones sobre la admisibilidad y requisitos de las variantes o mejoras.

Entre otras puede destacarse la Resolución 467/2014, de 13 de junio, que con abundante cita de otras resoluciones que contienen la doctrina del Tribunal sobre el particular, relata:

"Debe afirmarse, por tanto, que el TRLCSP proscrib[e] las mejoras genéricas, no determinadas en cuanto a los aspectos de la prestación que serían mejorables por las propuestas de los licitadores y/o en cuanto al valor o la ponderación que tendrán como criterio de adjudicación. En este sentido, el Tribunal sostiene un criterio consolidado a lo largo de sus resoluciones, sirviendo como ejemplo las Resoluciones 514/2013, de 14 de noviembre; 207/2013, de 5 de junio; 302/2011, 14 de diciembre o la Resolución 189/2011, de 20 de julio. Como se expone en la Resolución de este Tribunal 180/2013, de 23 de mayo de 2013, dictada en el recurso 187/2013, y las que en ella se citan -Resolución 155/2011 (reiterada por otras muchas, como la 69/2012 o la 203/2012)- el propio Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) ha analizado la obligación de que el Pliego de Cláusulas detalle las condiciones y requisitos de presentación de las mejoras, en aras del principio de igualdad de los licitadores (sentencia 16 de octubre de 2003, asunto Trunfellner GMBH). También para la valoración de las ofertas, que incluye la de las mejoras, su concreción es un requisito esencial, pues como ha recordado la sentencia TJUE de 28 de noviembre de 2008, el órgano de valoración no puede establecer a posteriori coeficientes de ponderación, subcriterios o reglas no reflejados en el Pliego".

La Resolución 57/2013, de 6 de febrero argumenta:

"Ya decíamos en nuestra Resolución 155/2011, reiterada por otras muchas (como la 69/2012 o la 203/2012), que el propio Tribunal de Justicia de la UE ha analizado la obligación de que el pliego de cláusulas detalle las condiciones y requisitos de presentación de mejoras, en aras del principio de igualdad de trato de los licitadores (Sentencia 16-10-2003, asunto Trunfellner GMBH). También para la valoración de las ofertas, que incluye la de

las mejoras, su concreción es un requisito esencial, pues, como ha recordado las STJUE de 24-11-2008, el órgano de valoración no puede establecer a posteriori coeficientes de ponderación, subcriterios o reglas no reflejadas en el pliego. En tal Resolución decíamos que "debiera existir (en el pliego) una previsión concreta con ocasión de los criterios de valoración de qué mejoras se pueden presentar y cómo se van a valorar, caso contrario queda a disposición del órgano de contratación admitir cualesquiera mejoras y valorarlas de cualquier forma..."

...

De lo hasta ahora expuesto puede deducirse la necesaria **conurrencia de los siguientes requisitos para la admisión de la variante o mejora:**

- a) Que se autoricen expresamente por el órgano de contratación.
- b) Que guarden relación con el objeto del contrato.
- c) Que deberán mencionarlos en el pliego y en los anuncios
- d) Que se detallen con precisión los requisitos mínimos y modalidades de presentación."

Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, Recurso 44/2011, 21 de marzo de 2012

"...la **previa concreción de las mejoras** es un requisito esencial pues como ha recordado la Sentencia del TJUE de 24 de noviembre de 2008, asunto Alexandroupulis, **una entidad adjudicadora, en su competencia de valoración de ofertas en un procedimiento de licitación, no puede fijar a posteriori coeficientes de ponderación, ni aplicar reglas de ponderación o subcriterios relativos a los criterios de adjudicación establecidos en el pliego de condiciones o en el anuncio de licitación, sin que se hayan puesto previamente en conocimiento de los licitadores**". Lo que nos lleva ya a considerar que si no se han establecido previamente los criterios a aplicar para la valoración de las mejoras, el pliego adolece de evidentes vicios en cuanto a su validez.

Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, Resolución 97/2013

"Al declarar la nulidad del criterio de adjudicación relativo a las mejoras, tal y como hemos recogido en nuestra resolución 65/2013 de 6 de febrero, es obligado declarar también la **nulidad del proceso de licitación**, puesto que, como ha declarado ya el Tribunal de Justicia de la Unión Europea y recoge también su Sentencia de 4 de diciembre de 2003 (asunto C-448/01, EVN AG y Wienstrom GmbH contra República de Austria)".

Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, Resolución 189/2011, 20 de julio de 2011

Mejoras admisibles y valoración

"De otro lado, de acuerdo con el artículo 134.1 de la LCSP, es necesario apuntar que **para la valoración de las proposiciones y la determinación de la oferta económicamente más ventajosa deberá atenderse a criterios directamente vinculados al objeto del contrato, debiendo garantizarse en todo caso el cumplimiento los principios de publicidad y transparencia de los procedimientos, así como no discriminación e igualdad de trato de los candidatos proclamados en los artículos 1 y 123 de la citada Ley.**

En consecuencia, **la introducción de mejoras como criterio de adjudicación exige su relación directa con el objeto del contrato, una adecuada motivación, su previa delimitación en los pliegos o en su caso en el anuncio de licitación y ponderación de las mismas.** El propio Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha realizado la obligación de que el pliego de cláusulas detalle los requisitos y condiciones en la prestación de las variantes o mejoras en aras al respeto del principio de igualdad de trato de los licitadores; así, en Sentencia de 16 de octubre de 2003, asunto Traunfellner GMBH, considera contraria a la regulación comunitaria una licitación en la que se reconoce la presentación de variantes pero en la que no se detalla ni precisa las condiciones y requisitos de las mismas.

De otro lado, en cuanto a la valoración de las ofertas –lo que incluye evidentemente a las mejoras-, puede afirmarse que la previa concreción de las mejoras es un requisito esencial pues como ha recordado la Sentencia del TJUE de 24 de noviembre de 2008, asunto Alexandroupulis, una entidad adjudicadora, en su competencia de valoración de ofertas en un procedimiento de licitación, no puede fijar a posteriori coeficientes de ponderación, ni aplicar reglas de ponderación o subcriterios relativos a los criterios de adjudicación establecidos en el pliego de condiciones o en el anuncio de licitación, sin que se hayan puesto previamente en conocimiento de los licitadores.

En este sentido la Junta Consultiva de Contratación de la Administración del Estado, en su informe 59/2009, de 26 de febrero, cuya postura comparte este Tribunal, se pronuncia favorablemente a la posibilidad de admitir mejoras que impliquen la ejecución de prestaciones accesorias para el contratista, sin coste para el órgano de contratación siempre que **se establezcan los criterios de valoración que hayan de aplicárseles, debiendo tales mejoras figurar detalladas en el pliego de cláusulas administrativas particulares con expresión de sus requisitos, límites, modalidades y características que permitan identificarlas suficientemente, y guardar relación directa con el objeto del contrato.**

.....

... **no es posible valorar una mejora que no se ha previsto como tal en los pliegos**, ello en base tanto a lo expuesto anteriormente como a las argumentaciones que se realizaron por este Tribunal en su resolución 133/2001, recurso nº 91-104/2011, fundamento sexto de la misma, y que se reproduce a continuación: *“En este punto interesa indicar que los pliegos que elabora la Administración y acepta expresamente el licitador al hacer su proposición constituyen la ley del contrato y vinculan, según una constante jurisprudencia del Tribunal Supremo español, tanto a la Administración contratante como a los participantes en la licitación. En cuanto a la Administración la vinculación supone que **no es posible alterar unilateralmente las cláusulas contenidas en los pliegos en perjuicio de los licitadores**, y por tanto la valoración realizada por la misma ha de ajustarse a lo previsto en los pliegos.*

...

La situación descrita, esto es, que el órgano de contratación no haya incluido en el pliego de cláusulas administrativas, en cuanto aquí interesa, las ... como mejora de material a suministrar, supone que dicho suministro, aun cuando se oferte por los licitadores **no deberá ser tenido en consideración** por la Administración en la valoración de las ofertas, pues, de hacerlo se estaría incurriendo en error manifiesto y, ello sería contrario a los principios de objetividad y transparencia que, de acuerdo con lo preceptuado en los artículos 1 y 123 de la LCSP, han de regir las actuaciones de la Administración en materia de contratación, introduciéndose además arbitrariedad y subjetividad en adjudicación del contrato.

Consecuentemente, los argumentos anteriores ponen claramente de manifiesto que la valoración realizada por la Administración no ha cumplido con lo establecido en los pliegos respecto a la valoración de la mejora aquí discutida, siendo dicha valoración arbitraria y contraria a los principios de igualdad de trato y no discriminación, así como incluso al principio de transparencia.”

Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado, informe 59/2009, de 26 de febrero de 2010

“Se consideran variantes o mejoras admisibles las que estén previstas con el suficiente grado de identificación en los pliegos (o en su caso en el anuncio de licitación), guarden relación directa con el objeto del contrato y se establezca la forma en que incrementarán la valoración de la oferta que las contenga.”

“1. Que es legalmente admisible la presentación de mejoras que impliquen la ejecución de prestaciones accesorias por parte del contratista.

2. Para poder ser valoradas con el fin de determinar cuál es la oferta económicamente más ventajosa, es necesario que los pliegos de cláusulas establezcan los criterios de valoración que hayan de aplicárseles, debiendo tales mejoras figurar detalladas en el pliego de cláusulas administrativas particulares con expresión de sus requisitos, límites, modalidades y características que permitan identificarlas suficientemente, y guardar relación directa con el objeto del contrato.”

Junta Superior de Contratación Administrativa de la Generalitat, Informe 4 /2012, de 9 de mayo

“Criterios de adjudicación no conformes a derecho: Las mejoras sin determinar sobre qué elementos pueden presentarse

El apartado F del cuadro anexo del PCAP del contrato objeto de la consulta establece como segundo criterio de valoración de las ofertas por orden de importancia las "Mejoras relacionadas con los servicios del contrato no contempladas en el pliego técnico, valoradas económicamente y sin coste alguno para el Ayuntamiento, así como cualquier otra oferta relativa las condiciones del presente contrato, y que constituya una mejora económica para el Ayuntamiento", sin que se especifique sobre qué elementos o características podrán efectuarse ni su ponderación, indicando simplemente que deberán cuantificarse económicamente y que se valorarán en función de esa cuantificación dándole la máxima puntuación (25 puntos) a la mejor oferta.

Ello contraviene lo dispuesto en el artículo 131 y 134 de la LCSP¹ **fundamentando por sí solo la nulidad de cualquier adjudicación que se apoye en la valoración de las mejoras**. El artículo 131 de la LCSP establece que podrán tomarse en consideración las mejoras que ofrezcan los licitadores, siempre que el pliego de cláusulas administrativas particulares haya previsto expresamente tal posibilidad y se indique en el anuncio de licitación, pero exigiendo al mismo tiempo que se haga "precisando sobre qué elementos y en qué condiciones queda autorizada su presentación". Es decir, **no es suficiente una remisión genérica a todo el objeto del contrato** ni cabe considerar como mejora "cualquier otra oferta... que constituya una mejora económica...", sino que **la introducción de mejoras como criterio de adjudicación exige tanto su relación directa con el objeto del contrato y una adecuada motivación, como su previa delimitación y ponderación en los pliegos**.

La Junta Consultiva de Contratación de la Administración General del Estado, en su Informe 59/2009, concluyó que, siendo legalmente admisible la presentación de mejoras, para que éstas puedan ser valoradas con el fin de determinar cuál es la oferta más ventajosa, deben "tales mejoras figurar detalladas en el pliego de cláusulas administrativas particulares con expresión de sus requisitos, límites, modalidades y características que permitan identificarlas suficientemente, y guardar relación directa con el objeto del contrato".

¹ Artículos 147 y 150 del TRLCSP.

En el mismo sentido se pronuncian, entre otras, las resoluciones 302/2011 y 318/2011, ambas de 14 de diciembre; 5/2012, de 5 de enero de 2012, y 16/2012, de 13 de enero, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, en los que declara la nulidad de determinadas licitaciones por falta de definición en los pliegos de las mejoras que pueden presentar los licitadores. En la resolución 318/2011, por ejemplo, el Tribunal advierte que en el caso al que se refiere no existe más que una previsión genérica de que se pueden presentar mejoras en el cuadro resumen y su mención en los criterios a valorar y señala: "Pues bien, debiera existir una previsión concreta con ocasión de los criterios de valoración de qué mejoras se pueden presentar y cómo se van a valorar... **Esta falta de previsión supone una evidente vulneración de las normas aplicables a la contratación como hemos tenido ocasión de señalar en ocasiones anteriores**".

Por último, hemos de advertir que la ausencia de determinación de las mejoras y de una **ponderación de las mismas en función de su valor**, unido la fórmula utilizada en el PCAP para su valoración y su peso específico (25 puntos, casi tanto como la oferta económica a la totalidad del contrato, que puntúa sólo 30), hace que dicho criterio no sólo puede no contribuir a determinar la oferta económicamente más ventajosa, sino que puede tener incluso **efectos perversos** en el sentido de facilitar que una oferta peor que otras, e incluso la peor de todas, pueda obtener la mayor puntuación en este apartado y ganar la licitación. Aparte de que ya **es discutible que las mejoras deban valorarse en función del valor económico que le atribuyan los propios licitadores, la fórmula empleada en el PCAP, que otorga la máxima puntuación (25 puntos) a la mejor oferta de mejoras, independientemente de su valor real de mercado o de su interés para el Ayuntamiento, permite efectos antieconómicos que como hemos dicho alejan dicho criterio de su finalidad que es la de contribuir a determinar la oferta económicamente más ventajosa, lo que incumple lo dispuesto en el artículo 134 de la LCSP.**

.....

CONCLUSIONES

Quinta. **Los criterios de valoración de las ofertas, además de estar directamente vinculados al objeto del contrato, deben servir obligatoriamente para determinar la oferta económicamente más ventajosa de entre las presentadas y, en consecuencia, también su respectiva ponderación o valoración individual debe guardar relación y proporción con el valor real o la ventaja económica que aportan los elementos que se valoran en cada uno de ellos.** En el caso de las mejoras o variantes que puedan presentar los licitadores, además de cumplir los requisitos anteriores, debe especificarse en el pliego y en el anuncio de licitación sobre qué elementos y en qué condiciones queda autorizada su presentación."

Junta Superior de Contratación Administrativa de la Generalitat, Informe 8 /2009, de 29 de octubre

"4.- Indeterminación de las mejoras y los elementos de la prestación sobre los que se admite su presentación.

El establecimiento de mejoras: Las mejoras deben venir referidas a la prestación o ejecución del contrato, es decir, recaen sobre el pliego de prescripciones técnicas, y deben establecerse en el pliego de cláusulas administrativas y en el anuncio de licitación, precisando en el citado pliego sobre qué elementos y en qué condiciones queda autorizada la valoración de su presentación.

Disponer en los pliegos de cláusulas administrativas, como en el presente, que **"cualquier mejora en relación al servicio a prestar" podrá ser valorada como tal, confiere al órgano de contratación un poder ilimitado de decisión y, por tanto, constituye o sustenta una arbitrariedad.** Las mejoras han de definirse y es en igualdad de condiciones de trato para todos los licitadores interesados cuando el órgano de contratación podrá discrecionalmente valorarlas. Asimismo, hay que indicar que **las mejoras no pueden alterar el objeto del contrato introduciendo prestaciones nuevas o no contempladas en el pliego de cláusulas administrativas.**

En definitiva, las mejoras responden a la calidad de los bienes o prestaciones objeto del contrato y, por tanto, **es absolutamente incorrecto valorar mejoras bajo la creencia o la pretensión de que son sin coste para la administración y se encuentran desligadas del objeto del contrato.** Pues en la adjudicación mediante una pluralidad de criterios, el precio, cuando es uno de dichos criterios, **debe estar en franca relación con los otros criterios** (en general criterios de calidad o de rendimiento), ya que se trata de adjudicar a la oferta económicamente más ventajosa, no la de precio más bajo, y precisamente la más ventajosa económicamente se determinará en función de la relación precio-calidad.

Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, Acuerdo 8/2012, de 7 de febrero de 2012

"Por mejora hay que entender todo aquello que perfecciona la prestación del contrato sin que venga exigido o determinado, en las prescripciones que definen el objeto del mismo. Es imprescindible, en consecuencia, su vinculación al objeto de la prestación (objetividad) y la justificación de en qué mejora, porqué lo mejora, y con arreglo a qué criterios se valoran tales circunstancias. La valoración de las mejoras, en el ámbito de la contratación pública, nunca puede ser una mera declaración de voluntad de quien la realiza; antes bien y al contrario, por su propia indeterminación, requiere una precisa justificación, medición y ponderación, que debe quedar reflejada en la motivación del informe que sirve de base a la propuesta de adjudicación.

El PCAP se limita a atribuir una puntuación en función de cada tipo de mejora, ... , sin establecer de forma clara, ni las características de cada mejora que hayan de tenerse en cuenta, ni unas normas de valoración para la aplicación de la puntuación de cada mejora. Ello reduce el grado de transparencia en la adjudicación, al no desglosar suficientemente la puntuación que corresponde otorgar en la valoración del criterio.

...

El informe técnico ... sobre la valoración de la mejoras, parte de adjudicar la puntuación establecida en el PCAP, en función del número de mejoras que incluye cada proposición. Nada dice, sin embargo, el PCAP acerca de que ésta sea la forma en que deben valorarse tales mejoras, antes bien y al contrario tal criterio enumerativo (mayor número de mejoras, mayor puntuación o adjudicación total de los puntos del criterio de valoración) no está contenido en el PCAP; y, en consecuencia, resulta arbitrario y discriminatorio. Y ello por varias razones: en primer lugar, porque la mera enumeración por el licitador oferente, de que algo que propone es un mejora, no tiene por qué serlo, requiere siempre una valoración de quien evalúa conforme al PCAP; en segundo lugar, porque debe verificarse la calidad e idoneidad de cada propuesta, en función de lo que mejora la prestación del contrato, sin que sea admisible, a la vista el PCAP, que todas y cada una de ellas mejoren por igual; en tercer lugar porque es necesario diferenciar cada una de las mejoras ofertadas, para evitar que se valore indiscriminadamente la misma mejora en más de una ocasión; y, finalmente, porque en ningún caso las mejoras pueden consistir en la ampliación de las prestaciones objeto del contrato.

A la vista de cuanto se ha expuesto, debe concluirse que **la valoración del informe técnico de ... , en cuanto a las mejoras se refiere, carece de la motivación exigible** y, en consecuencia, debe ser anulada la adjudicación que se fundamenta en la misma.”

Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Aragón, informe 4/2015, de 17 de marzo de 2015

“IV. Inejecución de mejoras. Efectos sobre el precio del contrato.

En principio, y por definición, las mejoras ofertadas y admitidas por la Administración, se integran en el contrato y no puede ser objeto de modificación; salvo que la naturaleza de las mismas lo permita, esté previsto en el Pliego y ambas partes estén de acuerdo. Las mejoras forman parte del contrato, y les es de aplicación el principio general, que se contiene en el conocido aforismo *pacta sunt servanda*. En el caso descrito, las mejoras han sido valoradas y cuantificadas, e integradas en la oferta económica del contratista, junto con el precio y, así pues, **constituyen un elemento esencial del contrato**.

Por ello, la sustitución de las mejoras por otras no previstas, o su inejecución, si fuera, o pudiera ser, objeto de modificación contractual, por cumplir con los presupuestos habilitantes, debería tramitarse de conformidad con las previsiones de los artículos 105 a 107 TRLCSP; con la instrucción del procedimiento contradictorio que la ley requiere. No puede ser de otro modo, ya que, en caso contrario, **se estarían alterando las condiciones de la adjudicación; y liberando al contratista de ejecutar parte de las mejoras ofertadas, que fueron cuantificadas y valoradas para seleccionar la oferta económicamente más ventajosa**.

En todo caso, **la no ejecución de una mejora, por causa imputable al contratista, constituye un incumplimiento contractual, al que se aplicarán las consecuencias previstas en la Ley**.

...

Por último, este órgano quiere volver a insistir en la necesidad de ajustar el régimen de las mejoras como criterio de adjudicación a lo que realmente represente un valor adicional, con el fin de evitar situaciones desafortunadas como la planteada, en la que se han valorado para la adjudicación mejoras que no eran necesarias en su totalidad, complicando la ejecución de la obra.

Igualmente hay que insistir en que **los órganos de contratación extremen el control y seguimiento sobre la ejecución de las mejoras ofertadas, asegurando su efectivo cumplimiento y materialización.**”

IV. Sindicatura

Criterios generales

La posibilidad de que los licitadores ofrezcan mejoras en sus ofertas está expresamente prevista en el artículo 147 del TRLCSP.

Para que se puedan admitir las mejoras y se puedan valorar con el fin de determinar cuál es la oferta económicamente más ventajosa, es necesario cumplir estos **requisitos**:

- Que guarden relación con el objeto del contrato.
- Que el PCAP haya previsto expresamente tal posibilidad (artículo 147.1 del TRLCSP).
- Que las mejoras figuren expresamente detalladas en el PCAP con expresión de sus requisitos, límites, modalidades y aspectos del contrato sobre los que son admitidas (artículo 67.2 del Real Decreto 1098/2001).
- Que se indique en el anuncio de licitación del contrato precisando sobre qué elementos y en qué condiciones queda autorizada su presentación (artículo 147.1 del TRLCSP).
- El PCAP establezca los criterios de valoración que hayan de aplicárseles con suficiente detalle.

Por tanto **no es admisible**:

- Presentar mejoras no previstas expresamente en el PCAP.
- Las mejoras genéricas.

Se debe insistir en la necesidad de ajustar el régimen de las mejoras como criterio de adjudicación a lo que realmente **represente un valor adicional** (cuantificable), con el fin de evitar situaciones en las que se valoren para la adjudicación mejoras que no eran necesarias en su totalidad.

Los criterios de valoración de las ofertas, además de estar directamente vinculados al objeto del contrato, deben servir obligatoriamente para determinar la oferta económicamente más ventajosa de entre las presentadas y, en consecuencia, también **su respectiva ponderación o valoración individual debe guardar relación y proporción con el valor real o la ventaja económica que aportan los elementos que se valoran en cada uno de ellos**.

Las mejoras **no pueden** alterar el objeto del contrato introduciendo prestaciones nuevas o no contempladas en el pliego de cláusulas administrativas:

- **Realización de mayor volumen de obra.** En su Informe 29/98, de 11 de noviembre de 1998, la JCCA se plantea si es posible que el contratista realice mayor volumen de obra de la prevista en el proyecto y en el contrato por el precio de licitación ofrecido, debe advertirse que los contratos de obras de refieren a la ejecución de un proyecto que definirá con precisión el objeto del contrato, previamente supervisado, en su caso, aprobado por el órgano de contratación y replanteado por el servicio competente, y en el mismo se definen los planos de conjunto y de detalle necesarios para que la obra quede perfectamente definida, el pliego de prescripciones técnicas particulares donde se hará descripción de las obras y se regulará su ejecución, por lo que solamente la obra contenida en el proyecto es la que se licita y la que puede ejecutarse **sin que sea posible referir las ofertas a mayor volumen de obras comprendidas en las denominadas mejoras de precio de forma que se dé lugar a la ejecución de obras distintas de las precisadas en el proyecto aprobado**.
- El mismo criterio se seguirá en el caso de suministros. No se considerará admisible una mejora consistente en el suministro adicional de bienes, ya que las necesidades que pretenden cubrirse han debido quedar definidas en el expediente y constituir el objeto del contrato.

La **valoración** de las mejoras por la mesa y el órgano de contratación debe estar debidamente **motivada** de acuerdo con los requisitos fijados de forma detallada en el PCAP.

Los órganos de contratación deben extremar el control y seguimiento sobre la **ejecución** de las mejoras ofertadas, asegurando su **efectivo cumplimiento** y materialización, para evitar la existencia de mejoras valoradas en la adjudicación y no ejecutadas.

La **reducción del plazo de ejecución** de una obra tampoco se considerará una mejora, salvo que se justifique debidamente en el expediente.

Los factores relacionados con la **solvencia técnica** (artículo 76 y ss del TRLCSP) deben valorarse en la fase previa de admisión a licitación, y no deben incluirse entre los criterios de adjudicación.

Riesgo de auditoría

El incumplimiento de estos requisitos exigidos por la normativa y la jurisprudencia para las mejoras derivan de la necesidad de que los licitadores concurren en condiciones de igualdad, establecida en los artículos 1 y 139 del TRLCSP, de manera que sus ofertas sean valoradas en función de las condiciones y características propias del contrato a ejecutar.

La valoración de una mejora no autorizada expresamente por el órgano de contratación ni prevista en el anuncio de licitación o en el pliego como criterios de valoración de la oferta o criterio de adjudicación supondría un incumplimiento del principio de igualdad de trato y no discriminación y el de transparencia, además del incumplimiento de los pliegos al valorarse un aspecto no previsto en los mismos. Sería causa de nulidad. (Ver Informe 4/2012 JSCAGV).

En los contratos fiscalizados se pueden encontrar algunas de las siguientes irregularidades:

- El PCAP admite mejoras genéricas.
- El PCAP no detalla sobre qué elementos se admiten mejoras.
- El PCAP no detallaba la ponderación que se les atribuye, ni cómo calcularla.
- El PCAP admite mejoras que no guardaban relación con el objeto del contrato.
- Se admiten mejoras no previstas en el PCAP.

La necesidad de detallar al máximo en el PCAP los requisitos que deben cumplir las mejoras y señalar de forma clara y detallada cuáles van a ser los criterios de valoración que se van a aplicar, además de venir obligada por la propia normativa y los principios generales señalados, es necesaria porque en la práctica este criterio se ha convertido, en muchos casos, por la vía de los hechos, en uno de los principales elementos a la hora de decidir sobre la adjudicación de un contrato, a veces en el principal.

Procedimientos principales

- Revisar y analizar detalladamente las cláusulas del PCAP referidas a las mejoras.
- La profundidad de este análisis dependerá de:
 - la ponderación de las mejoras (a mayor peso, mayor cuidado)
 - su extensión y complejidad
 - el efecto real que hayan tenido en la adjudicación (relación entre la diferente valoración de las mejoras entre el primer y segundo clasificado y la diferencia en la valoración del factor precio)
- Cuando la mejora de la adjudicataria sea muy significativa en términos de valor en relación con el importe de la adjudicación o haya sido determinante en la adjudicación se solicitará un informe-certificación detallado y actualizado de la ejecución de dichas mejoras.

Ejemplos de informe

a) Mejoras

En la cláusula décima del PCAP sobre los criterios de adjudicación basados en juicios de valor, se valoran con hasta 10 puntos las mejoras en el servicio sin coste alguno para el Ayuntamiento, pero sin concretar o especificar alguna indicación sobre los requisitos, límites, modalidades y aspectos del contrato sobre los que son admisibles las mejoras.

La normativa y la jurisprudencia en la materia, exigen que para poder valorar las mejoras con el fin de determinar cuál es la oferta económicamente más ventajosa, es necesario que los pliegos establezcan los criterios de valoración que hayan de aplicárseles, debiendo tales mejoras figurar detalladas en el pliego de cláusulas administrativas particulares con expresión de sus requisitos, límites, modalidades y características que permitan identificarlas suficientemente, y guardar relación directa con el objeto del contrato.

Estos requisitos exigidos por la normativa y la jurisprudencia para las mejoras derivan de la necesidad de que los licitadores concurren en condiciones de igualdad, establecida en los artículos 1 y 139 del TRLCSP, de manera que sus ofertas sean valoradas en función de las condiciones y características propias del contrato a ejecutar.

a) Sobre las mejoras

En el PCAP se valora con hasta 45 puntos (sobre un total de 50) las mejoras sin coste alguno para el Ayuntamiento, que se incluyen en un “anejo” al PCAP.

El sistema establecido en el PCAP para valorar las mejoras y por tanto las ofertas presentadas, es confuso y poco transparente, ya que mezcla dicha valoración con la consideración de bajas temerarias, pero no se explica claramente cómo se van a valorar. Parece confundirse las mejoras con las bajas (el informe del técnico que valora las ofertas corrobora esta impresión de que se consideran las mejoras como bajas).

La valoración de las mejoras, aunque basadas en cifras de unidades de obra y valoración, no es automática e incorpora un componente muy importante de juicio de valor. Esta aplicación de juicios de valor se manifiesta, por ejemplo, cuando en el informe técnico de valoraciones se señala que vistas las ofertas presentadas, así como la disparidad en la valoración, ... , el técnico que suscribe ha uniformizado las mejoras...; también se manifiesta en la aceptación, indebida, de una mejora genérica no prevista, tal como se señala más adelante.

Esta circunstancia es importante, en tanto en cuanto, la evaluación de las ofertas conforme a los criterios cuantificables “mediante cifras o porcentajes obtenidos a través de la mera aplicación de las fórmulas establecidas en los pliegos” debe realizarse tras efectuar previamente la de aquellos otros criterios en los que no concurra esta circunstancia, debiendo dejarse constancia documental de ello. También es relevante para el nombramiento de un comité de expertos.

La normativa y la jurisprudencia en la materia, exigen que para poder valorar las mejoras con el fin de determinar cuál es la oferta económicamente más ventajosa, es necesario que los pliegos establezcan los criterios de valoración que hayan de aplicárseles, debiendo tales mejoras figurar detalladas en el pliego de cláusulas administrativas particulares con expresión de sus requisitos, límites, modalidades y características que permitan identificarlas suficientemente, y guardar relación directa con el objeto del contrato.

Estos requisitos exigidos por la normativa y la jurisprudencia para las mejoras derivan de la necesidad de que los licitadores concurren en condiciones de igualdad, establecida en los artículos 1 y 123 de la LCSP, de manera que sus ofertas sean valoradas en función de las condiciones y características propias del contrato a ejecutar.

En la oferta adjudicataria se admitió una mejora consistente en “mejora a disposición del ayuntamiento por importe de 79.500 euros más IVA”, que representa un 16,5% del precio de adjudicación. Esta mejora genérica no es admisible legalmente por su naturaleza indefinida ya que las mejoras deben estar previstas expresamente en el PCAP y esta no lo estaba.

La valoración de la oferta adjudicataria, eliminando esta mejora no admisible, hubiera quedado por detrás de otros licitadores.

Además, esta circunstancia es un indicio del deficiente sistema establecido para valorar las ofertas, ya que si no se hubiera establecido una limitación a la presentación de bajas en la oferta económica y esta se hubiera ponderado de forma razonable (por ejemplo como se proponía en la nota interior del director técnico del proyecto, de 19 de julio de 2011, antes citada) se podría haber obtenido un ahorro para el Ayuntamiento de 93.810 euros (IVA incluido) si la mejora indeterminada señalada se hubiera aplicado a reducir la oferta económica.

a) Sobre las mejoras en el PCAP

El PCAP no contiene ninguna indicación sobre los requisitos, límites, modalidades y aspectos del contrato sobre los que son admitidas las mejoras, tal como exige la normativa vigente. Se admiten como mejoras *aquellas aportaciones de personal, bienes y equipos cuantificables objetivamente que constituyen un aumento de la calidad del servicio las mejoras en bienes tendrán relación con el servicio a ejecutar y el objeto del contrato.*

Esta delimitación de las mejoras es imprecisa y ha dado lugar en la práctica, a que se presentaran mejoras en las propuestas de los licitadores muy diferentes, bastantes de las cuales fueron rechazadas y no valoradas en el informe técnico de valoración.

Teniendo en cuenta el gran peso que se atribuye a las mejoras en la valoración de las ofertas (el 50%) deberían haberse definido mucho mejor qué tipo de mejoras eran admisibles, y cómo se iban a valorar.

En este sentido la normativa (artículo 67.2.j del Real Decreto 1098/2001) y la jurisprudencia en la materia, exigen que para poder valorar las mejoras con el fin de determinar cuál es la oferta económicamente más ventajosa, es necesario que los pliegos establezcan los criterios de valoración que hayan de aplicárseles, debiendo tales mejoras figurar detalladas en el PCAP con expresión de sus requisitos, límites, modalidades y características que permitan identificarlas suficientemente, y guardar relación directa con el objeto del contrato.

Estos requisitos exigidos por la normativa y la jurisprudencia para las mejoras derivan de la necesidad de que los licitadores concurren en condiciones de igualdad, establecida en los artículos 1 y 139 del TRLCSP, de manera que sus ofertas sean valoradas en función de las condiciones y características propias del contrato a ejecutar.

b) Sobre las mejoras ofertadas por el adjudicatario

Una de las mejoras más importantes ofertadas por la adjudicataria consistía en la *Construcción y manejo de una instalación de tratamiento de algas*, cuyo encaje en el concepto de “bienes y equipos” necesarios para el servicio de mantenimiento y limpieza de playas es dudoso, al tratarse más bien de instalaciones para el tratamiento de residuos.

El ámbito de la mejora excede, razonablemente, los requisitos, límites, modalidades y aspectos del contrato que para las mejoras se establece en el PCAP, por lo que se incumpliría el artículo 67.2.j) del RD 1098/2001, y de acuerdo con la jurisprudencia, la mejora no debió ser admitida ni valorada.

El precio de esta mejora que figura en la oferta asciende a 1.005.010,77 euros y representa un 13,85% del valor estimado del contrato.

En el informe técnico de valoración se afirma que:

Respecto a mejoras de instalaciones. La primera cuestión que subyace es si es posible o no la inclusión, a lo cual el técnico que suscribe (opina que) se trata de una gestión del alga y por (tanto) serían bienes o equipos ligados al servicio. Sin embargo el técnico que suscribe no va a profundizar nada más sobre el asunto ya que por parte del aspirante se dice textualmente: La valoración económica de esta mejora se ha realizado a precios de mercado poniéndose a disposición del Ayuntamiento el importe correspondiente para la construcción de la instalación bajo esta u otra configuración lo cual asciende a 1.005.010,77 € (sin IVA). Sin embargo por ser exigencia de pliego no se pueden contabilizar el alquiler de terrenos, la tramitación de proyectos, la formación de drenaje y el depósito de lixiviados ni la ejecución de solera y mucho menos el transporte a destino final ni consumo de servicios.

Aunque el técnico que realiza el informe, tal como expresamente señala, no profundiza en la cuestión, la mesa de contratación sí que debería haberlo hecho, ya que una de sus funciones que le atribuye el artículo 22 del R.D. 817/2009, es valorar las distintas proposiciones y haber fundamentado la decisión de admitirla o no, por las razones antes señaladas y teniendo en cuenta, especialmente, que dicho técnico no consideró idóneos elementos de dicha mejora que representaban un 74% del coste total. Sin embargo, la mesa, incorrectamente, no se manifestó sobre la cuestión, aceptando sin mayor trámite las conclusiones del informe técnico obviando otras consideraciones jurídicas.

Tanto la mesa como el órgano de contratación en las decisiones que les corresponden en el procedimiento de la contratación, de proponer la adjudicación la primera y de adjudicar el segundo, no motivan suficientemente sus acuerdos, ya que, simplemente, se limitan a hacer suyas las conclusiones del informe técnico de valoración de las ofertas, que contenía un interrogante que correspondía resolver a dichos órganos.

c) Sobre la ejecución de las mejoras contratadas

El xx de junio de 201x se solicitó al Ayuntamiento que informara sobre la situación actualizada de la ejecución de las mejoras ofertadas por el contratista. Se recibió contestación el yy de junio, de la que se deducen los siguientes comentarios:

- La construcción de la planta de procesamiento de algas, mejora valorada en 1.005.010 euros (39% de las mejoras) e incluida en el contrato formalizado, no se había iniciado todavía. Según se nos ha informado no consta justificación de dicho retraso. Nos informan que en abril de 2014 el contratista solicitó al Ayuntamiento los terrenos para poder ejecutar la planta. En la valoración de la mejora se incluyen 300.000 euros para alquiler de los terrenos durante 10 años. Sin embargo, la mejora no estaba condicionada a que fuera el Ayuntamiento quien debiera facilitar los terrenos.
- Para el conjunto de las mejoras el Ayuntamiento nos ha informado que la ejecución global de las mismas, transcurridos dos años de los diez previstos contractualmente, asciende a un 9,55%. Este grado de ejecución es muy bajo respecto del grado de ejecución teórico, que debería ser del 20%. Gran parte de las mejoras propuestas, una vez transcurrido el ejercicio para el que fueron propuestas son irrecuperables.

Finalmente, debe resaltarse que la no ejecución de una mejora, por causa imputable al contratista, constituye un incumplimiento contractual, al que deberían aplicarse las consecuencias previstas en la Ley.

a) Otras mejoras

Por otra parte, en la cláusula 12, apartado 3 del PCAP sobre criterios de adjudicación y ponderación, se valoran con hasta 30 puntos Otras mejoras en el servicio sin cargo adicional que proponga el licitador, pero no contiene ninguna indicación de los requisitos, límites, modalidades y aspectos del contrato sobre los que son admitidas las mejoras.

La normativa y la jurisprudencia en la materia, exigen que para poder valorar las mejoras con el fin de determinar cuál es la oferta económicamente más ventajosa, es necesario que los pliegos establezcan los criterios de valoración que hayan de aplicárseles, debiendo tales mejoras figurar detalladas en el pliego de cláusulas administrativas particulares con expresión de sus requisitos, límites, modalidades y características que permitan identificarlas suficientemente, y guardar relación directa con el objeto del contrato.

Estos requisitos exigidos por la normativa y la jurisprudencia para las mejoras derivan de la necesidad de que los licitadores concurren en condiciones de igualdad de manera que sus ofertas sean valoradas en función de las condiciones y características propias del contrato a ejecutar.

En el informe realizado por el técnico municipal de Medio Ambiente del Ayuntamiento de las ofertas presentadas, no se ofrece una motivación o una correlación clara, fuera de duda razonable, entre la puntuación que otorga a cada una de las ofertas con el contenido de las mejoras propuestas.

a) Con respecto a los criterios de adjudicación

No se ha dado cumplimiento a la obligación de reflejar en el anuncio de licitación los criterios de adjudicación que van a ser utilizados en cada caso concreto, acompañados de su ponderación.

Aunque incluidas entre los criterios objetivos, las instalaciones y mejoras, ponderadas en hasta 50 puntos, realmente no lo eran, ya que los expertos que las han valorado no lo han realizado con criterios automáticos, sino que han debido realizar una tarea previa de considerar las propuestas detalladas que eran aceptables o no, introduciendo criterios subjetivos, no automáticos.

Además la valoración se ha realizado a partir de los precios proporcionados por los licitadores, lo que en algún caso provoca situaciones chocantes, como por ejemplo que dos ofertas cumplan, aparentemente, el objetivo de instalar un determinado elemento, pero se valoren de forma diferente por haber aportado los licitadores facturas con precios distintos.

En general, consideramos que la motivación de las valoraciones dadas en este apartado por el informe técnico es insuficiente, ya que fundamentalmente se limita a señalar la puntuación que se asigna a cada oferta en cada uno de los apartados determinados en los pliegos pero sin justificar el porqué de la misma.

La descripción del criterio control y fiscalización en el PCAP, es insuficiente, ya que únicamente se señala que consistirá en “mejoras que favorezcan el seguimiento y control de los servicios”, pero no contiene ninguna indicación sobre los requisitos, límites, modalidades y aspectos del contrato sobre los que son admitidas las mejoras.

V. Informes del Tribunal de Cuentas

Informe de fiscalización relativa a la contratación del sector público estatal, ejercicio 2012. (Informe 1066 de 20 de diciembre de 2014).

- **Criterios de adjudicación: Mejoras.** El contenido y condiciones en que queda autorizada su presentación debe figurar en los PCAP, puesto que su una indefinición conculca el principio de transparencia y no garantiza la concurrencia de los licitadores en condiciones de igualdad.

“En el expediente 79/2012 sus pliegos de cláusulas administrativas particulares incluyeron dentro de los criterios de adjudicación objeto de valoración subjetiva las “mejoras” presentadas por los licitadores, factor al que asigna hasta el 10% de los puntos totales, sin especificar el tipo de mejoras que, de acuerdo a las características del servicio a prestar, tendrían tal carácter de contribuir a incrementar el valor de la oferta técnica y la calidad de la prestación ejecutada a favor de la Administración, especificación ésta que resulta esencial. La no determinación a priori de qué prestaciones contenidas en la oferta podrían ser consideradas como mejoras, por ofrecer la virtud de contribuir a elevar el grado de satisfacción de la entidad contratante, genera un espacio de excesiva discrecionalidad en el procedimiento de selección del contratista, lo que supone una clara merma de los principios de igualdad y transparencia que deben inspirar dicho procedimiento”.

“En el PCAP del contrato nº 1 se utilizó como criterio de adjudicación las “mejoras” presentadas por los licitadores, indicando únicamente que “tengan relación con el objeto y se valoren como interesantes por el Organismo” sin precisar su contenido y en qué condiciones quedaba autorizada su presentación, contraviniendo lo dispuesto en el artículo 147 del TRLCSP”.

“Los pliegos de cláusulas administrativas particulares de los dos expedientes fiscalizados, el 1200032, de servicios de soporte técnico de sistemas para el entorno técnico de la Entidad, y el 1200034, de servicios de soporte de los sistemas y servicios microinformáticos de la CNC, previeron como criterios para la adjudicación, configuradas como prestaciones adicionales, las “mejoras” presentadas por los licitadores, sin determinar su contenido y sin especificar en qué condiciones quedaba autorizada su presentación, tal como venía exigido por el artículo 147 del TRLCSP. En estos pliegos, tampoco se definía el tipo de mejoras que, de acuerdo a las características del servicio, deberían haber contribuido a incrementar el valor de la oferta técnica y la calidad de la prestación ejecutada a favor de la Administración. Como se ha reiterado en ejercicios anteriores, la ausencia de determinación de qué prestaciones ofrecidas por el empresario podrían contribuir a elevar el grado de satisfacción de la entidad contratante respecto de la oferta origina una discrecionalidad en el procedimiento de selección del contratista, que, en consecuencia, produce una debilidad en el debido cumplimiento de los principios de igualdad y transparencia que deben inspirar este procedimiento”.