

- | |
|---|
| I. Normativa |
| II. Jurisprudencia |
| III. Doctrina administrativa |
| IV. Sindicatura de Comptes |
| Criterios generales |
| Riesgo de auditoría |
| Principales procedimientos de auditoría |
| Ejemplos de informe |
| V. 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 151. Clasificación de las ofertas, adjudicación del contrato y notificación de la adjudicación

4. La adjudicación deberá ser motivada, se notificará a los candidatos o licitadores y, simultáneamente, se publicará en el perfil de contratante.

La notificación deberá contener, en todo caso, la información necesaria que permita al licitador excluido o candidato descartado interponer, conforme al artículo 40, recurso suficientemente fundado contra la decisión de adjudicación.

En particular expresará los siguientes extremos:

- a) En relación con los candidatos descartados, la exposición resumida de las razones por las que se haya desestimado su candidatura.
- b) Con respecto de los licitadores excluidos del procedimiento de adjudicación, también en forma resumida, las razones por las que no se haya admitido su oferta.
- 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 éste con preferencia a las que hayan presentado los restantes licitadores cuyas ofertas hayan sido admitidas.

II. Jurisprudencia

STS de 4 de diciembre de 2013 (Recurso de casación nº 1649/2010), Sala 3ª, Sección 7ª

Cometidos y exigencia de las mesas de contratación. Motivación.

Ver sentencia en guía MFSC 4827

Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, Sentencia de 4 de junio de 2014, recurso de casación 376/2013

Contenido mínimo de la motivación

"Es necesario que la justificación o explicación que es inherente a la necesaria motivación incluya estos dos elementos inexcusables:

(a) los singulares criterios de valoración cualitativa que se han seguido para emitir el juicio técnico; y

(b) las concretas razones por las que la aplicación de esos criterios valorativos conducen, en el ejercicio realizado por cada aspirante, a la concreta puntuación y calificación aplicada." (FJ 5º)

Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, Sentencia de 24 de Septiembre de 2014

Necesidad de motivar el juicio técnico

"QUINTO 4.- Un punto más en esa línea evolutiva de la jurisprudencia lo representa la necesidad de motivar el juicio técnico.

Como ya se ha puesto de manifiesto, uno de los aleñaos de ese juicio técnico está representado por la obligación de cumplir el mandato constitucional (artículo 9.3 CE) de la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos y, en el criterio de este Tribunal Supremo, ese cumplimiento conlleva la necesidad de motivar el juicio cuando así sea solicitado por algún aspirante o cuando sea objeto de impugnación.

Así se expresa STS de 10 de mayo de 2007, recurso 545/2002:

"Como es bien sabido, dicha discrecionalidad técnica significa, por un lado, respetar las valoraciones de esa índole que hayan sido realizadas por los órganos cualificados por la posesión del correspondiente saber especializado y, por otro, admitir el margen de polémica o discrepancia que sobre determinadas cuestiones venga siendo tolerado en el concreto sector de conocimientos técnicos de que se trate.

Pero una cosa es el núcleo del juicio técnico sobre el que opera esa clase de discrecionalidad y otra diferente la obligación de explicar las razones de ese juicio técnico cuando expresamente hayan sido demandadas o cuando se haya planteado la revisión de la calificación que exteriorice ese juicio técnico. Esto último queda fuera del ámbito propio del llamado juicio de discrecionalidad técnica, ya que, ante la expresa petición de que dicho juicio sea explicado o ante su revisión, la constitucional prohibición de arbitrariedad hace intolerable el silencio sobre las razones que hayan conducido a emitir el concreto juicio de que se trate".

5.- La fase final de la evolución jurisprudencial la constituye la definición de **cuál debe ser el contenido de la motivación** para que, cuando sea exigible, pueda ser considerada válidamente realizada.

Y a este respecto se ha declarado que **ese contenido debe cumplir al menos estas principales exigencias:**

(a) expresar el material o las fuentes de información sobre las que va a operar el juicio técnico;

(b) consignar los criterios de valoración cualitativa que se utilizarán para emitir el juicio técnico; y

(c) expresar por qué la aplicación de esos criterios conduce al resultado individualizado que otorga la preferencia a un candidato frente a los demás.

...

SEXTO.-En línea con la doctrina precitada resulta conforme a nuestra jurisprudencia la conclusión de la Sala de instancia acerca de que, **independientemente de que las Bases no especifiquen la necesidad de desglosar los distintos apartados si lo exige el principio general de la motivación, art. 54.2 LRJAPAC¹, y los principios generales de la propia normativa sobre contratos públicos reflejada en la sentencia.**

Debemos resaltar que, además de los tradicionales principios de transparencia, concurrencia y publicidad insitos a nuestro sistema de contratación pública, la sucesivas modificaciones legislativas (al amparo de diversas Directivas) hacen también hincapié en la necesaria motivación en la adjudicación de los contratos."

¹ Art. 54.2 LRJAPAC: La motivación de los actos que pongan fin a los procedimientos selectivos y de concurrencia competitiva se realizará de conformidad con lo que dispongan las normas que regulen sus convocatorias, debiendo, en todo caso, quedar acreditados en el procedimiento los fundamentos de la resolución que se adopte.

STS de 4 de diciembre de 2013 (Recurso de casación nº 1649/2010), Sala 3ª, Sección 7ª

Cometidos y exigencia de las mesas de contratación. Motivación.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

CUARTO

La decisión a ese problema principal que ha sido apuntado pasa por examinar cuales son los cometidos que corresponden a las Mesas de Contratación y, más particularmente, qué finalidad o alcance ha de reconocerse a los asesoramientos técnicos que tales Mesas pueden recabar para el mejor desempeño de sus cometidos.

La doctrina de esta Sala, reflejada en la sentencia de 13 de marzo de 2013, Casación núm. 100/2011 (que cita varias anteriores, entre ellas dos de 28 de diciembre de 2012, Casaciones 573/2011 y 4506/2011, y la de 11 de enero de 2013, casación 4506/2011), ha desarrollado, respecto de los cometidos y exigencias de las Mesas de Contratación, las siguientes ideas básicas:

- 1.- La obligación de partir de lo que establece el artículo 54.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Común [LRJ/PAC], que claramente exige que **en el procedimiento conste la concreta fundamentación que ha determinado la adjudicación del contrato:**

"La motivación de los actos que pongan fin a los procedimientos de concurrencia competitiva se realizará de conformidad con lo que dispongan las normas que regulen sus convocatorias, debiendo, en todo caso, quedar acreditados en el procedimiento los fundamentos de la resolución que se adopte".

...

- 5.- La necesidad de subrayar, como una obligada consecuencia de lo que acaba de afirmarse, y con especial énfasis, que **cuando la Mesa se haya servido de ese asesoramiento externo no puede asumir sin más la valoración hecha por la consultoría externa**, pues si así aconteciera sería de apreciar un incumplimiento, por la Mesa de Contratación, de la función de valorar las ofertas que le corresponde como propia e indelegable; y que tiene atribuida precisamente con la finalidad de que quede salvaguardada y justificada la objetividad e imparcialidad que deben presidir estas adjudicaciones.

La Mesa puede ciertamente servirse de un asesoramiento técnico, pero **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.

Esto último lo que conlleva es lo siguiente: (a) que **la Mesa no puede limitarse a reproducir literal y acriticamente el informe que haya sido emitido por ese asesoramiento externo que haya recabado, pues, si lo asume, habrá de expresar sus propias razones de por qué lo asume;** y (b) que si en el expediente alguno de los interesados ha formulado reparos al contenido de ese informe externo, la Mesa habrá de consignar su concreta posición o respuesta a tales reparos.

QUINTO

La aplicación de la doctrina anterior al actual caso enjuiciado hace que deba considerarse correcta la nulidad de la adjudicación declarada por la sentencia recurrida.

Tal nulidad resulta efectivamente obligada cuando se confronta el informe emitido por la empresa consultora DOXA Consulting con el acta de la reunión de la Mesa de Contratación, de 6 de marzo de 2006 (que determinó las dos ofertas a las que debía otorgarse la más alta puntuación y luego fueron incluidas en la propuesta de adjudicación).

El contenido del acta que acaba de mencionarse pone de manifiesto que **la Mesa sigue a la letra, sin adicionar ninguna razón o valoración propia**, el informe de Doxa; pues lo único que se hace por la Mesa es alterar el orden de exposición de las partes de ese Informe, pero sin modificar ni mínimamente su contenido. Así, mientras que Doxa expone en un Capítulo I cuáles son los criterios de valoración, y en un capítulo 2 el resultado de la valoración de las distintas ofertas en cada uno de esos criterios y las razones de las puntuaciones otorgadas; el acta de la Mesa de 6 de marzo de 2006 lo que hace es exponer cada criterio y consignar a continuación del mismo la valoración que en él merecen las distintas ofertas y las razones de las puntuaciones aplicadas, pero reproduciendo en su literalidad, sin adición alguna, lo dicho por DOXA sobre esas puntuaciones y sus razones.

Esa asunción literal y acrítica del informe de DOXA por la Mesa no sólo contradice la doctrina de esta Sala que ha sido expuesta en el anterior fundamento, representa también un incumplimiento del principal mandato de la sentencia de 22 de noviembre de 2005 sobre la retroacción que dispuso, pues esta fue acordada con la finalidad principal de que fuese la propia Mesa la que, para formular su propuesta, valorara, dando la oportuna y concreta puntuación, todos criterios establecidos en el pliego de cláusulas administrativas particulares; y si bien es cierto que le permite recabar informes

técnicos, esa autorización lo es con carácter de mero auxilio técnico para facilitar su labor, pero no para abdicar de la responsabilidad que le corresponde de expresar su propio juicio valorativo y las concretas razones del mismo”

III. Doctrina administrativa

Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, Resolución 456/2015, 14 de mayo de 2015

Valoración criterios dependientes de un juicio de valor.

“Este Tribunal ha señalado reiteradamente que los criterios evaluables en función de juicios de valor tienen la peculiaridad de que se refieren, en todo caso, a cuestiones que por sus características no pueden ser evaluadas aplicando procesos que den resultados precisos predeterminables. Por el contrario, aun cuando se valoren en términos absolutamente objetivos no es posible predecir de antemano con certeza cuál será el resultado de la valoración. Básicamente los elementos de juicio a considerar para establecer la puntuación que procede asignar por tales criterios a cada proposición descansan sobre cuestiones de carácter técnico.

Por ello, hemos declarado reiteradamente la plena aplicación a tales casos de la doctrina sostenida por nuestro Tribunal Supremo con respecto de la denominada discrecionalidad técnica de la Administración. Ello supone que tratándose de cuestiones que se evalúan aplicando criterios estrictamente técnicos, el Tribunal no puede corregirlos aplicando criterios jurídicos. No se quiere decir con ello, sin embargo, que el resultado de estas valoraciones no pueda ser objeto de análisis por parte de este Tribunal sino que este análisis debe quedar limitado de forma exclusiva a los **aspectos formales de la valoración, tales como las normas de competencia o de procedimiento, a que en la valoración no se hayan aplicado criterios de arbitrariedad o discriminatorios, o que finalmente no se haya incurrido en error material al efectuarla.** Fuera de estos aspectos, el Tribunal debe respetar los resultados de dicha valoración.

En relación con los **informes técnicos** en que se funda la evaluación de dichos criterios dependientes de un juicio de valor, este Tribunal ha sentado la doctrina de que los mismos **están dotados de una presunción de acierto y veracidad por la cualificación técnica de quienes los emiten y sólo cabe frente a ellos una prueba suficiente de que son manifiestamente erróneos o se han dictado en clara discriminación de los licitadores.** Así, en nuestra Resolución nº 52/2015 decíamos que “en esta tesitura, como ya ha señalado este Tribunal en su Resolución nº 177/2014 de fecha 28 de febrero de 2014 «...para decidir y resolver el recurso, al tratarse de una cuestión puramente técnica, el contenido del Informe técnico evacuado en el seno del procedimiento, y que posteriormente sirve de base al órgano resolutorio, la solución a esa cuestión se tiene que decidir de acuerdo con criterios técnicos, que no pueden ser otros que los contenidos en el Informe técnico, y en cuya materia por razones obvias, al no estar ante una cuestión propiamente jurídica, ya afecte a normas de competencia o de procedimiento, este Tribunal no tiene competencia material para decidir con un criterio propio, que no sea el ofrecido por el órgano técnico ya citado. Sin que en el contenido del Informe técnico, y a la postre, en la resolución recurrida, se aprecie error material, ni arbitrariedad o discriminación».”

Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, Resolución 241/2011, 19 de octubre

Falta de motivación de la adjudicación

“Sí debemos atender la alegación del recurrente de **falta de motivación del informe del vocal técnico en que se fundó la adjudicación**, lo que se liga consecuentemente con la defectuosa notificación del acto de adjudicación, denunciada por el recurrente con anterioridad a la interposición del recurso.

Con ocasión de examinar el cumplimiento del artículo 135.4 de la Ley de Contratos que establece los requisitos de la notificación del acto de adjudicación hemos tenido ocasión de declarar que el objetivo perseguido por la motivación es suministrar a los licitadores excluidos y a los candidatos descartados información suficiente sobre cuáles fueron las razones determinantes de su exclusión o descarte, a fin de que el interesado pueda contradecir las razones argumentadas como fundamento del acto dictado mediante la interposición del correspondiente recurso. En este sentido, en SSTs de 27 y 31 de enero, 2 de febrero, 12 de abril y 21 de junio de 2000 y 29 de mayo de 2001 se ha señalado que **la exigencia de motivación “no puede ser suplida por la simple fijación de puntuaciones”, ya que “la Administración ha de expresar las razones que le inducen a otorgar preferencia a uno de los solicitantes frente al resto de los concursantes, 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”.

Si esto puede decirse de la motivación de la notificación de la adjudicación tanto más de los informes en que se ha basado la adjudicación y de la adjudicación misma, pues **el informe del vocal técnico en el expediente se limita a referir una mera asignación de puntos, sin hacer una descripción de las ofertas ni del proceso de aplicación a aquellas de los criterios de valoración fijados en el Pliego y que motivan la asignación de puntos expresada.**

En consecuencia debe declararse la **nulidad del informe del vocal técnico** sobre el contenido de las ofertas de 27 de julio de 2011, así como de los demás actos sucesivos que son consecuencia directa e inmediata de aquel, la propuesta de la

mesa de contratación de la misma fecha, la Resolución de adjudicación del órgano de contratación de 9 de agosto de 2011 impugnada, y en fin la publicación en la Plataforma de Contratación del Estado de dicha adjudicación el mismo día 9 de agosto de 2011 y las notificaciones individualizadas a los licitadores de 11 de agosto de 2011, retrotrayéndose el procedimiento al momento de la emisión del informe del vocal técnico sobre el contenido de las ofertas.”

Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, Resolución 51/2012, 9 de febrero

Motivación de la adjudicación por la Mesa. Informes técnicos.

“... La mesa de contratación ha de presentar al órgano de contratación una propuesta de adjudicación. Así se desprende claramente de lo dispuesto en la cláusula 11.3.6 del pliego:

“...la Mesa de Contratación remitirá al Órgano de Contratación la correspondiente propuesta de adjudicación, que puede estar integrado en el propio Informe de valoración, en la que figurarán ordenadas las ofertas de forma decreciente incluyendo la puntuación otorgada a cada una de ellas por aplicación de los Criterios de Adjudicación e identificando la económicamente más ventajosa.”

Para llegar a esta propuesta, la mesa de contratación ha de realizar diversas actividades, entre las que se encuentra la de evaluar las ofertas presentadas por cada uno de los licitadores. En el ejercicio de estas actividades, en particular en cuanto se refiere a la evaluación de la oferta técnica, dada la complejidad que esta actuación conlleva y en atención, precisamente, a que los miembros de la mesa pueden no tener la especialización técnica requerida para ello, la cláusula 11.3.3, párrafo segundo, admite la posibilidad de que la mesa solicite cuantos informes técnicos estime oportunos. **Cuando la mesa recoge el contenido de uno de estos informes técnicos, lo hace suyo y ese contenido pasa a formar parte del informe de la mesa, sin que de ello pueda deducirse que ha existido dejación en el ejercicio de sus funciones. Antes al contrario, lo que existe es pleno ejercicio de sus funciones, auxiliada por los informes que ha considerado necesarios.”**

Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, Resolución 289/2012, 14 de diciembre

Contenido o extensión de la motivación

“Añadiremos que **la motivación no precisa ser un razonamiento exhaustivo y pormenorizado en todos los aspectos y perspectivas, bastando con que sea racional y suficiente, así como su extensión de amplitud suficiente para que los interesados tengan el debido conocimiento de los motivos del acto** para poder defender sus derechos e intereses, pudiendo ser los motivos de hechos y de derecho sucintos siempre que sean suficientes, como declara la jurisprudencia tanto del Tribunal Constitucional como del Tribunal Supremo (por todas STC 37/1982, de 16 junio, SSTs de 9 junio 1986, 31 de octubre de 1995, 20 de enero 1998, 11 y 13 de febrero, 9 de marzo 1998, 25 de mayo 1998, 15 de junio de 1998, 19 de febrero 1999, 5 de mayo de 1999 y 13 enero 2000)...”.

Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Aragón, informe 1/2011, de 12 de enero

Contenido o extensión de la motivación

“En este punto interesa precisar que si bien la motivación puede ser sucinta, debe ser suficientemente indicativa de las razones por las que se adopta, al objeto de que el interesado pueda impugnarlas. Volviendo a los ejemplos concretos aportados, debe concluirse la absoluta falta de motivación de los informes técnicos que deben servir de base a la Mesa de contratación para determinar la “proposición económicamente más ventajosa”, así la simple asignación a las ofertas de puntuaciones en cada subapartado tras referencias genéricas del estilo «en aplicación de los criterios establecidos en el punto xx, suficientemente definidos, y que desarrollan la memoria presentada, y efectuando un estudio contradictorio y comparativo de las ofertas, en el que se ha puesto especial énfasis en...resulta como puntuación detallada por el licitador la siguiente...», o, la todavía más inadecuada a sus fines: «examinada la documentación obtiene una valoración de...», no es una motivación adecuada en el sentido expuesto, ya que se trata de remisiones sin contenido alguno que permita especificar las razones por las que se atribuyen las concretas puntuaciones a los licitadores en los diversos criterios y subcriterios dependientes de un juicio de valor.

...

En consecuencia con todo lo anterior, una valoración de los criterios objetivos de adjudicación sin expresión de las razones por las que se llega a ella no puede ser admitida por resultar imposible de revisar, pudiendo incurrir en causa de anulación por falta de la debida y explicitada ponderación de los criterios de adjudicación del procedimiento indicados en el pliego, exigida por el artículo 134 LCSP (150 TRLCSP).

...

III. CONCLUSIONES

I. En la aplicación de los criterios de adjudicación de los contratos que dependen de un juicio de valor, la ponderación en términos numéricos de las propuestas, sin detallar un resumen de los motivos concretos por los que se asigna cada

puntuación, es inadmisibile por carecer de motivación. **Una valoración de los criterios objetivos de adjudicación sin expresión de las razones por las que se llega a ella no puede ser admitida por resultar imposible de revisar, pudiendo incurrir en causa de anulación por falta de la debida y explicitada ponderación de los criterios de adjudicación del procedimiento indicados en el pliego, exigida por el artículo 134 LCSP (150 TRLCSP)."**

Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, Resolución 658/2015, 17 de julio

Validez de los subcriterios y factores de ponderación introducidos por la Mesa/informe técnico en los subcriterios previstos en el PCAP.

"Sexto.A.- **Aduce la recurrente que la Mesa** y, por tanto, el órgano de contratación, con ocasión de la evaluación de los criterios de adjudicación sometidos a un juicio de valor (los relativos a las bases y cuartelillos (del que se trata en el ordinal quinto de los antecedentes de hecho), **ha introducido subcriterios y factores de ponderación no contemplados en el Pliego, infringiendo así los principios de transparencia e igualdad de trato.**

Por su parte, el órgano de contratación manifiesta en su informe que lo único que se ha hecho es cumplir el deber de motivación, tesis que igualmente comparte la adjudicataria.

B.a.- Situados en esta tesitura, conviene recordar que, desde luego, los criterios de adjudicación han de venir expresados en el anuncio, en el Pliego o en el documento descriptivo (artículo 150.2 TRLCSP), al igual que la ponderación que a ellos se les asigna (artículo 150.4 TRLCSP), si bien ésta es una regla que admite excepciones cuando ello no sea posible "*por razones debidamente justificadas*", en las que bastará con enumerarlos "*por orden decreciente de importancia*" (artículo 150.4 "in fine" TRLCSP). ...

Con independencia de la naturaleza de los criterios empleados, la decisión sobre la adjudicación debe ser motivada, Como indica la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala III, de 19 de julio de 2010 (Roj STS 4043/2010), después de hacer un recorrido por los hitos de la doctrina jurisprudencial relativa a la denominada discrecionalidad técnica,

"La fase final de la evolución jurisprudencial la constituye la definición de cuál debe ser el contenido de la motivación para que, cuando sea exigible, pueda ser considerada válidamente realizada.

Y a este respecto se ha declarado que ese contenido debe cumplir al menos estas principales exigencias: (a) expresar el material o las fuentes de información sobre las que va a operar el juicio técnico; (b) consignar los criterios de valoración cualitativa que se utilizarán para emitir el juicio técnico; y (c) expresar por qué la aplicación de esos criterios conduce al resultado individualizado que otorga la preferencia a un candidato frente a los demás."

En suma, la motivación -más o menos prolija según los casos- supondrá trasladar a cada una de las ofertas presentadas los criterios de selección elegidos en el Pliego, a fin de dar a conocer con exactitud y precisión el cuándo, cómo y por qué de lo resuelto por la Administración, por citar la afortunada expresión acuñada por la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala III, de 16 de julio de 2001 (Roj STS 6220/2001). Y **siendo inherente a los de índole subjetiva cierto margen de discrecionalidad por parte de la Administración ...**, es claro que en tales casos la explicación exigirá concretar los aspectos que se han valorado en el análisis, el peso asignado a unos y a otros y, sobre todo, las razones para ello.

B.b.- Obviamente, cuanto antecede no implica que este Tribunal admita que, por la vía de la motivación de la decisión de adjudicación, pueda remediarse la indefinición de la que pudiera adolecer la redacción de los criterios de selección.

Antes bien, **debemos insistir en que éstos deben haber sido fijados, con la mayor claridad y precisión posibles, en el mismo momento de efectuar la convocatoria, y ello no sólo para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 150.2 TRLCSP -que obliga a detallarlos en el anuncio, en los Pliegos de cláusulas administrativas particulares o en el documento descriptivo-, sino también porque así lo exige el principio de transparencia que proclama el artículo 1 TRLCSP.** Así lo hemos señalado en nuestras Resoluciones 301/2012, 232/2013, 227/2014, 162/2015, entre muchas otras. De igual modo, el informe del Tribunal de Cuentas nº 955, de 20 de diciembre de 2012, afirma en su página 52:

"Es en los Pliegos de cláusulas administrativas particulares donde deberían haberse establecido con precisión y claridad todos los criterios de adjudicación y la forma de valoración de cada uno de ellos para que fueran conocidos por las empresas licitantes, a fin de que pudieran preparar sus ofertas en coherencia con los requisitos específicos y las necesidades reales de la Entidad contratante"

No basta, además, con que se haga constar los criterios elegidos en el Pliego, anuncio o documento descriptivo, sino que, además, **han de serlo con un grado de concreción que permita formular la oferta con conocimiento por parte de los candidatos de los extremos a valorar, evitando el riesgo de arbitrariedad en la entidad que convoca el procedimiento.** No es ocioso, desde luego, enfatizar que "detallar" -verbo que emplea el artículo 150.2 TRLCSP- significa precisamente "tratar, referir algo por partes, minuciosa y circunstanciadamente", razón por la que **este Tribunal ha entendido incursas en vicios de nulidad de pleno derecho las cláusulas de los pliegos que adolezcan de falta de concreción**, dejando entera libertad a la discrecionalidad del adjudicador (cfr.: Resoluciones 102/2013, 590/2013, 389/2014, 839/2014, 163/2015, entre otras).

Dicho esto, sin embargo, **ha de tenerse en cuenta que, por muy elevado que sea el nivel de concreción que haya de exigirse a la redacción de los criterios de adjudicación, tratándose de los de índole subjetiva, siempre cabrá cierto margen de libertad de apreciación por parte de la mesa y del órgano de contratación, pues en la existencia de una pluralidad de soluciones justas radica la esencia de las facultades discrecionales** (cfr.: Sentencias del Tribunal Supremo, Sala III, de 7 de octubre de 1999 –Roj STS 6182/1999- y de 10 de marzo de 2004 –Roj STS 1651/2004-, entre otras). **Justificar la razonabilidad de la opción elegida es el propósito de la motivación** (Sentencia del Tribunal Supremo, Sala III, de 1 de junio de 1999 –Roj STS 3829/1999-).”

...

“Dicho en otros términos, **lo que hace el informe (al igual que la Mesa y el órgano de contratación, que fundamentan su decisión en él), es distribuir la puntuación asignada en bloque para todo el criterio entre diversos factores ya recogidos por el Pliego.**

El escenario que se presenta así es muy similar al analizado por la Sentencia del TJCE, Sala Segunda, de 24 de noviembre de 2005 (asunto C-331/04), que **entendió**, aun con matices, conforme con el Derecho Comunitario **que la mesa de contratación pudiera repartir la puntuación asignada a un criterio de adjudicación entre los elementos contenidos en él y que no habían sido previamente ponderados en el Pliego.** Dijo en concreto el Alto Tribunal, apartándose, por cierto, de las conclusiones del Abogado General:

<<[...] 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.>>*

...

Pues bien, en el caso que nos concierne, **la actuación de la mesa y del órgano de contratación se ajusta a los límites exigidos por la sentencia citada, al tratarse de un reparto puro y simple de puntos entre conceptos que, sin duda, se hallaban comprendidos en la previa definición del criterio de adjudicación que se reseñó en el Pliego. De igual modo, no consta –ni tampoco se alega- que la distribución efectuada haya podido tener efecto discriminatorio en perjuicio de los licitadores.”**

IV. Sindicatura de Comptes

Criterios generales

- Necesidad de motivar suficientemente en el expediente la elección, la ponderación y las fórmulas o métodos concretos de valoración de los criterios de adjudicación debe hacerse en función de las particularidades de cada contrato; todo ello como garantía de la publicidad, transparencia y objetividad que debe presidir la contratación pública, posibilitando un mayor grado de control jurisdiccional y evitando una excesiva discrecionalidad e incluso actuaciones arbitrarias, absolutamente prohibidas. (TCu)
- Con carácter general, la jurisprudencia del Tribunal Supremo se ha pronunciado sobre “cuál debe ser el contenido de la motivación para que, cuando sea exigible, pueda ser considerada válidamente realizada. Y a este respecto se ha declarado que ese contenido debe cumplir al menos estas principales exigencias:
 - (a) expresar el material o las fuentes de información sobre las que va a operar el juicio técnico;
 - (b) consignar los criterios de valoración cualitativa que se utilizarán para emitir el juicio técnico; y
 - (c) expresar por qué la aplicación de esos criterios conduce al resultado individualizado que otorga la preferencia a un candidato frente a los demás”.
- Señala también la jurisprudencia que la motivación no precisa ser un razonamiento exhaustivo y pormenorizado en todos los aspectos y perspectivas, bastando con que sea racional y suficiente, así como su extensión de amplitud suficiente para que los interesados tengan el debido conocimiento de los motivos del acto.

- En numerosas ocasiones el defecto de motivación tiene su origen en la deficiente e insuficiente redacción del PCAP², pero independientemente de que las Bases no desglosen suficientemente los distintos apartados sí lo exige el principio general de la motivación, artículo 54.2 LRJAPAC, y los principios generales del TRLCSP.

Una valoración de los criterios subjetivos de adjudicación sin expresión de las razones por las que se llega a ella no puede ser admitida por resultar imposible de revisar, pudiendo incurrir en causa de anulación por falta de la debida y explicitada ponderación de los criterios de adjudicación del procedimiento indicados en el pliego, exigida por el artículo 150 TRLCSP.

- No obstante los criterios generales expuestos, se debe analizar cada caso concreto si se considera suficiente o no la motivación de la adjudicación. Así por ejemplo:
 - No se debe considerar admisible recoger las puntuaciones asignadas a los diferentes licitadores, sin ofrecer justificación alguna de las razones que fundamentaban la puntuación otorgada a cada elemento de la oferta objeto de valoración.
 - Una adecuada justificación de la adjudicación, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 151.4 del TRLCSP, exige que se especifiquen las razones que motivaron las puntuaciones otorgadas a cada uno de los licitadores en los diferentes criterios. No es aceptable un informe genérico o cuando se incorpora al expediente un mero cuadro de puntuaciones sin que se establezca la relación directa entre las puntuaciones de ese cuadro y las mejoras presentadas por cada licitador y el criterio de valoración aplicado para llegar a aquellas puntuaciones.
 - No es aceptable que el informe técnico sobre la valoración de las ofertas se limite a referir una mera asignación total de puntos, sin diferenciar los que dependen de la aplicación de fórmulas de los que dependen de un juicio de valor, ni entre estos se diferencia entre los distintos subcriterios establecidos en el PCAP. Tampoco es aceptable que no se haga una descripción de las ofertas ni del proceso de aplicación a aquellos de los criterios de valoración fijados en el Pliego y que motivan la asignación de puntos expresada, ya que de esta forma resulta imposible su revisión.
 - Se aceptará la remisión al informe técnico realizado por personal del ente o al informe del comité de expertos que se adjunta a las propuestas o a los acuerdos de adjudicación, cuando expresamente se hagan propias sus conclusiones y estos informes estén razonablemente motivados .
 - La valoración de las mejoras por las mesas de contratación adolece en muchos casos de un grado excesivo de discrecionalidad, alcanzando en algún caso la arbitrariedad.
- Sin una motivación suficiente de la adjudicación se produce indefensión lo que implica de por sí la **anulación** de la adjudicación.
- Cuando la Mesa se haya servido de **asesoramiento externo** no puede asumir sin más la valoración hecha por la consultoría externa. 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. Es decir, la Mesa no puede limitarse a reproducir literal y acriticamente el informe que haya sido emitido por ese asesoramiento externo que haya recabado, pues, si lo asume, habrá de expresar sus propias razones de por qué lo asume.

Riesgo de auditoría

- Se observa con una relativa frecuencia que las propuestas de adjudicación de las mesas de contratación y los acuerdos de adjudicación realizados por el órgano de contratación adolecen de una insuficiente motivación. En todos los casos dichas decisiones estaban basadas en informes técnicos que contenían el mismo defecto en la mayor parte de los casos.

² En este sentido, el informe del Tribunal de Cuentas nº 955, de 20 de diciembre de 2012, afirma en su página 52: “Es en los Pliegos de cláusulas administrativas particulares donde deberían haberse establecido con precisión y claridad todos los criterios de adjudicación y la forma de valoración de cada uno de ellos para que fueran conocidos por las empresas licitantes, a fin de que pudieran preparar sus ofertas en coherencia con los requisitos específicos y las necesidades reales de la Entidad contratante”

- La falta de motivación de la adjudicación atenta contra los principios de transparencia, igualdad de trato y concurrencia.
- La falta de motivación adecuada es causa de **nullidad** de la propuesta de adjudicación y de la adjudicación misma.

Procedimientos principales

Deben revisarse las actas de la mesa de contratación, los informes técnicos y el acuerdo de adjudicación del órgano de contratación.

Ejemplos de informe

a) Motivación de la adjudicación

El informe técnico de valoración de las ofertas no está realizado con la precisión, concreción o motivación necesaria de forma que relacione las ofertas y las valoraciones atribuidas. Consecuentemente la propuesta de la mesa de contratación y el acuerdo de adjudicación, que se basan en aquel, no están debidamente motivadas.

b) Motivación de la adjudicación

El informe técnico que valora estas cuestiones, aunque detallado, no fundamenta la relación entre las distintas alternativas presentadas y la puntuación otorgada a las mismas. La mesa de contratación hace suyo dicho informe sin mayor motivación.

a) Motivación de la adjudicación

Con respecto a la valoración que realiza el técnico municipal de los criterios cuya ponderación depende de un juicio de valor de las ofertas, en la que se basa la actuación de la mesa de contratación, debemos señalar que se asigna la puntuación a cada oferta en cada uno de los apartados determinados en los pliegos pero sin justificar el porqué de la misma.

El defecto de imprecisión antes señalado del PCAP ha tenido su reflejo en el informe técnico de valoración, que introduce criterios explicativos detallados no previstos en el PCA pero no explica la relación directa entre los distintos aspectos ofertados por los licitadores y su relación directa con la puntuación atribuida a cada uno de los subcriterios.

En este sentido el Tribunal Supremo se ha pronunciado sobre cuál debe ser el contenido de la motivación de las adjudicaciones para que sean consideradas válidamente realizadas, señalando que "*Es necesario que la justificación o explicación que es inherente a la necesaria motivación incluya estos dos elementos inexcusables: (a) los singulares criterios de valoración cualitativa que se han seguido para emitir el juicio técnico; y (b) las concretas razones por las que la aplicación de esos criterios valorativos conducen, en el ejercicio realizado por cada aspirante, a la concreta puntuación y calificación aplicada.*" (FJ 5º de la Sentencia de 4 de junio de 2014).

a) Ausencia de motivación de la adjudicación

Al valorar los criterios evaluables mediante un juicio de valor la mesa de contratación se ha basado en un informe contratado a un técnico externo y se ha limitado a transcribir las puntuaciones concedidas a cada licitador.

Al respecto, la jurisprudencia ha señalado que la exigencia de motivación "no puede ser suplida por la simple fijación de puntuaciones", ya que "la Administración ha de expresar las razones que le inducen a otorgar preferencia a uno de los solicitadores frente al resto de los concursantes, haciendo desaparecer así cualquier atisbo de arbitrariedad".

La propuesta de la mesa y el acuerdo del órgano de contratación se limitan a referir una mera asignación de puntos, sin hacer una descripción de las ofertas ni del proceso de aplicación a aquellas de los criterios de valoración fijados en el Pliego y que motivan la asignación de puntos expresada.

Aunque al basarse en un informe técnico contratado externamente, la mesa y el órgano de contratación deberían haber fundamentado debidamente sus resoluciones y esta circunstancia es suficiente para rechazarlas por falta de motivación, hemos analizado dicho informe. En éste, ante la ausencia de detalle en

el PCAP establece, extralimitándose en sus atribuciones, los elementos a valorar, analiza las propuestas y finalmente adjunta un cuadro en el que asigna una serie de puntos, sin justificar la distribución de los mismos entre los elementos a valorar y sin establecer la relación directa entre el análisis realizado y los puntos atribuidos a cada oferta, lo cual es contrario a la jurisprudencia en la materia y al criterio de esta Sindicatura.

d) Motivación de la adjudicación

El Pleno de la Corporación de 27 de noviembre de 2013 adopta el acuerdo de adjudicación pero sin que la resolución esté motivada ya que se limita a hacer suyas las conclusiones de la mesa de contratación que a su vez había hecho suyas las conclusiones del informe técnico de valoración de las ofertas, el cual como se ha indicado adolecía de una motivación insuficiente.

V. Tribunal de Cuentas

El Tribunal de Cuentas ha destacado reiteradamente en sus informes la importancia de la motivación. Así, por ejemplo, en el Informe nº 1085, aprobado por el Pleno el 26 de marzo de 2015, señala que

“la valoración de las ofertas fue en numerosas ocasiones deficiente porque, según los casos, todas o algunas de las puntuaciones otorgadas en los informes carecían de motivación o esta era insuficiente, constanding en algunos casos únicamente en un cuadro de puntuaciones. En algunos otros supuestos, la incidencia resultó del establecimiento en estos informes de subcriterios o baremos más específicos de los previstos en los respectivos pliegos”.