

## Limitación de la bolsa de horas gratuita tanto si es criterio de adjudicación como si es mejora

### Cuestión planteada

Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía. [Resolución nº276/2022, de 20 de mayo](#)

El Tribunal considera que el hecho de que se valore un plan concreto no exigido en el pliego y aportado por unas empresas y otras no, es admisible dentro del marco de discrecionalidad que a todo órgano técnico se le reconoce para valorar las propuestas realizadas pues ello pone a la luz determinadas deficiencias en la oferta de la mercantil que no lo aporta.

### Consideraciones jurídicas

En el presente asunto se interpone un recurso por la Asociación profesional de empresas de limpieza contra los pliegos que, entre otra documentación, rigen el procedimiento de licitación del contrato denominado «Limpieza de las dependencias municipales»

La asociación considera que el criterio «Mejoras» dentro de los evaluables mediante aplicación de fórmulas, vulnera el artículo citado 145.7 de la [LCSP](#), por los siguientes motivos:

- a) Las mejoras tienen que estar suficientemente especificadas y no ser genéricas, para lo que deberán concretarse sus requisitos, límites, modalidades, características, así como su vinculación al objeto del contrato
- b) El [artículo 145.7 de la LCSP](#) establece que, en relación con las mejoras, el PCAP debe determinar los límites de estas, por lo que, al no establecerse límite alguno en ninguna de las mejoras propuestas, las licitadoras desconocen dónde está el tope máximo de horas que se puede ofrecer, pudiendo darse la circunstancia de que una de ellas ofrezca una oferta desproporcionada, que genere una situación de desigualdad entre candidatas, aparte de que puede que la oferta sea inviable. Por todo ello, se considera que en este aspecto vulnera también lo establecido en el [artículo 145.7 LCSP](#).

Para reforzar su alegato trae a colación alguna de las resoluciones de determinados órganos de revisión de decisiones en materia contractual, entre otras, la Resolución 749/2018, de 14 de septiembre, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales y la Resolución 186/2019 y la 193/2022, de este Tribunal.

El Tribunal, considera que en el caso que nos ocupa, el pliego ha calificado de forma expresa a esas ofertas como de mejoras, cuestión que no discute ni la recurrente ni el órgano de contratación, las cuales tienen por tanto la condición de criterios de adjudicación ([artículo 145.7 de la LCSP](#)). En consecuencia, han de cumplir los requisitos propios de estos, en lo que aquí interesa, se han de concretar los requisitos, límites, modalidades y características, ya sea a los que se refiere el apartado 7 del artículo 145, ya sean los referidos en el apartado 5, en cuya letra b) establece que los criterios de adjudicación deberán ser formulados de manera objetiva, con pleno respeto a los principios de igualdad, no discriminación, transparencia y proporcionalidad.

Sobre esta cuestión el Tribunal reproduce su doctrina formulada en la Resolución 231/2020, de 2 de julio, donde analiza el concepto legal de mejora y la necesidad de establecer en los pliegos –ya sea en la redacción del propio criterio, ya a través de la fijación de parámetros de anormalidad de las ofertas– límites o topes máximos a las mismas para evitar ofertas desproporcionadas.

Pues bien, en el supuesto ahora analizado, el criterio de adjudicación impugnado no constituye una mejora en el sentido estricto de prestaciones adicionales y distintas a las previstas en el contrato tal y como establece el [artículo 145.7 de la LCSP](#). En el contrato se parte de un número total de horas anuales para la determinación del presupuesto base de licitación y del valor estimado, por lo que la oferta de un mayor número de horas –como bolsa adicional de horas– no supone en ninguno de los dos casos la realización de una prestación adicional y distinta a la definida en el contrato, ni por tanto le resulta de aplicación la regulación prevista en el precepto legal para las mejoras. No obstante, como se ha expuesto, la naturaleza del criterio como mejora no se discute ni la recurrente ni el órgano de contratación.

Pero, en el caso enjuiciado, la redacción del criterio de evaluación automática «mejoras» adolece de ausencia límites máximos en

cuanto al número de horas a ofertar que impidan la realización de ese tipo de proposiciones, si bien la consecuencia de esta ausencia de límites podría compensarse a través del establecimiento de parámetros de anormalidad en los términos exigidos por el [artículo 149.2 de la LCSP](#). Sin embargo, ni se han establecido límites ni se han previsto parámetros de anormalidad por lo que el recurso debe ser estimado.

## Opinión

Compartimos el criterio planteado, no es posible admitir por la vía de la no calificación ofertas de difícil cumplimiento y tanto si se denominan mejoras como si se denominan criterios el número de horas a ofertar en la bolsa tiene que estar limitada en todo caso.