



Recurso nº 888/2015

Resolución nº 889/2015

**RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL
DE RECURSOS CONTRACTUALES**

En Madrid, a 05 de octubre de 2015.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por D. A.E.M., actuando en nombre y representación de NAUTALIA VIAJES, S.L., contra la resolución de 30 de julio de 2015 por la que se adjudica el *“Contrato de los servicios de agencia de viajes para el centro de investigación biomédica en red (CIBER)”*, - Expediente AB0115-, el Tribunal en sesión del día de la fecha ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO.

Primero. En el BOE nº 147 de 20 de junio de 2015 se publicó la convocatoria de licitación para la contratación de los servicios de una agencia de viajes para el Centro de Investigación Biomédica en Red (CIBER) – expediente de contratación N° AB0115-.

Segundo. Seis licitadores presentaron ofertas, siendo todos ellos admitidos al procedimiento por cumplir los requisitos exigidos en el Pliego de Especificaciones Técnicas y en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares.

Tercero. La valoración de las ofertas efectuada por los servicios del órgano de contratación, tanto en los criterios de adjudicación no evaluables de forma automática, como en los de valoración automática se resume, en lo que afecta a la recurrente y al adjudicatario, en la siguiente tabla:



	OFERTA ECONÓMICA	OFERTA TÉCNICA		PUNTUACIÓN
		CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN NO AUTOMÁTICA		TOTAL
	PRECIO Máximo 80 puntos	CALIDAD DE LA OFERTA Máximo 17 puntos	SERVICIO DE ALERTAS Máximo 3 puntos	
NAUTALIA VIAJES	80	15	3	98,00
VIAJES BARCELÓ	79,51	17	3	99,51

Puede observarse que es la valoración de la calidad de la oferta lo que determina la diferencia de puntuación a favor del adjudicatario, VIAJES BARCELÓ, S.L.

Este apartado de oferta técnica-calidad de la oferta (hasta un máximo de 17 puntos) se desglosa a su vez en tres apartados: ampliación de horario (hasta 5 puntos), atención de incidencias (hasta 5 puntos) y sistema de facturación (hasta 7 puntos), en los que se hizo la siguiente valoración de recurrente y adjudicataria:

	Ampliación de horario	Atención de incidencias	Sistema de facturación	Total Calidad de la oferta
NAUTALIA VIAJES	3	5	7	15
VIAJES BARCELÓ	5	5	7	17



Se advierte que la diferencia de valoración procede de la *ampliación de horario* ofertada. En este apartado todas las concurrentes ofrecieron una ampliación de horario de una hora diaria excepto la recurrente, que ofreció una ampliación de media hora. A todos los licitadores se les atribuyeron 5 puntos en este apartado, excepto a la recurrente, a la que se le adjudicaron 3.

En relación con la *ampliación de horario* el informe de valoración de las ofertas de 14 de julio de 2015 señala:

En el apartado 4.3 del Pliego de Prescripciones Técnicas, relativo a la descripción del servicio a realizar, se establece la existencia de un servicio permanente de información y apoyo.

Así mismo se indica que el adjudicatario atenderá y realizara el servicio de reserva, confirmación y emisión de los documentos que justifican los servicios prestados en jornada de lunes a viernes, con el siguiente horario mínimo: de 09:00 h a 19:00 h.

En el apartado once del Pliego de Prescripciones Técnicas, relativo a los criterios de adjudicación cuya cuantificación dependa de un juicio de valor se incluye el relativo a la ampliación sobre el horario mínimo establecido ajustado a las necesidades de los usuarios, asignándole una puntuación de 5 puntos.

Al respecto, el (presente) servicio del órgano de contratación efectúa la siguiente valoración de las ofertas recibidas por los licitadores:

-IAG7: presenta una oferta con un horario de atención OUTPLANT de 08:30 a 19:30 h, lo que implica que el citado licitador mejora el horario de servicio requerido en los pliegos en 1 hora diaria sobre el horario mínimo establecido.

-NAUTALIA VIAJES: presenta una oferta con un horario de atención de 08:30 a 19:00 h, lo que implica que el citado licitador mejora el horario de servicio requerido en los pliegos en ½ hora diaria sobre el horario mínimo establecido.



-VIAJES BARCELÓ, S.L: presenta una oferta con un horario de atención de 09:00 a 20:00 h, lo que implica que el citado licitador mejora el horario de servicio requerido en los pliegos en 1 hora diaria sobre el horario mínimo establecido.

-TRAVEL AIR: presenta una oferta con un horario de atención de 08:00 a 19:00 h, lo que implica que el citado licitador mejora el horario de servicio requerido en los pliegos en 1 hora diaria sobre el horario mínimo establecido.

-VIAJES EL CORTE INGLÉS: presenta una oferta con un horario de atención de 08:30 a 19:30 h, lo que implica que el citado licitador mejora el horario de servicio requerido en los pliegos en 1 hora diaria sobre el horario mínimo establecido.

-VIAJES HALCON S.A.U: presenta una oferta con un horario de atención de 08:00 a 19:00 h, lo que implica que el citado licitador mejora el horario de servicio requerido en los pliegos en 1 hora diaria sobre el horario mínimo establecido.

En virtud de lo anteriormente expuesto, este órgano de valoración constata que todos los licitadores han mejorado el horario de servicio requerido en los pliegos, ahora bien, los periodos de ampliación difieren. Así cinco de los seis licitadores (IAG7 Viajes, Viajes Barceló S.L, Travel Air, Viajes El Corte Inglés y Viajes Halcón S.A.U) amplían el horario establecido en los pliegos en una hora, mientras que Nautalia viajes tan solo lo amplía en media hora.

Debido a la importancia que para el Centro de Investigación Biomédica en Red tiene atender a las necesidades de su personal contratado, adscrito y cualquier persona que precise los servicios de la agencia de viajes por cuenta del CIBER, ofreciendo a todos ellos un horario amplio que permita satisfacer todas sus necesidades, el presente órgano de valoración siendo consciente de los distintos horarios del citado personal, asigna a todos los licitadores que amplían el horario en una hora, la puntuación máxima prevista para este criterio de adjudicación, la cual es de 5 puntos. Mientras que al licitador que tan solo amplía el horario mínimo establecido en 1/2 h se acuerda adjudicarle un total de 3 puntos.

Por todo lo anterior, las puntuaciones asignadas a cada uno de los licitadores en virtud del criterio de la ampliación del horario son las siguientes:



- IAG7 Viajes: 5 puntos.
- Nautalia viajes: 3 puntos.
- Viajes Barceló S.L: 5 puntos.
- Travel Air: 5 puntos.
- Viajes El Corte Inglés: 5 puntos.
- Viajes Halcón S.A.U: 5 puntos.

Cuarto. Como consecuencia de las valoraciones reflejadas en el antecedente anterior, se dictó resolución de 30 de julio de 2015 por la que se adjudica a VIAJES BARCELÓ, S.L el contrato de los servicios de agencia de viajes para el centro de investigación biomédica en red (CIBER), - Expediente AB0115-.

La resolución incluye también el acuerdo de “Motivar la presente resolución de adjudicación en el hecho de que la oferta formulada por el adjudicatario ha sido la que mayor puntuación ha obtenido, y por tanto la más ventajosa para el CIBER debido a la ampliación del horario presentado, a la mejor atención de incidencias, al adecuado sistema de facturas, al mejor servicio de alertas ofertado así como a la oferta económica presentada.”

Quinto. Recibido el escrito de impugnación en el Tribunal, se comunicó al órgano de contratación para que emitiera informe al que se refiere el artículo 46.2 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (en adelante, TRLCSP), trámite que cumplimentó emitiendo el correspondiente informe, de 18 de agosto de 2015, en el que se sustenta la legalidad de la adjudicación.

Sexto. La Secretaría del Tribunal dio traslado de la reclamación al resto de licitadores para que en el plazo de cinco días hábiles realizaran las alegaciones que estimaran oportunas, trámite del que hizo uso la adjudicataria, VIAJES BARCELÓ, que en 2 de septiembre de 2015 formuló alegaciones oponiéndose al recurso.



Séptimo. Interpuesto el recurso, la Secretaria del Tribunal por delegación del mismo, con fecha 15 de septiembre de 2015 dictó resolución acordando el mantenimiento de la suspensión del expediente de contratación, de conformidad con el artículo 45 del TRLCSP.

FUNDAMENTOS DE DERECHO.

Primero. De acuerdo con el artículo 41.1 del TRLCSP, este Tribunal es competente para conocer del Recurso Especial en Materia de Contratación, interpuesto por la parte recurrente.

Segundo. La sociedad aquí recurrente, como licitador concurrente cuyos intereses se ven afectados por la adjudicación, ostenta legitimación para interponer el recurso (artículo 42 del TRLCSP).

Tercero. De acuerdo con el artículo 40.2 c) del TRLCSP, el acuerdo de adjudicación del contrato es acto susceptible del recurso especial.

Cuarto. El recurso se ha presentado dentro del plazo de quince días del artículo 44.2 del TRLCSP.

Quinto. Mantiene la recurrente que el procedimiento de contratación es nulo porque los criterios establecidos en el Pliego de Especificaciones Técnicas (Clausula 11. "Criterios para la Adjudicación"), en lo que respecta a los criterios cuya cuantificación dependa de un juicio de valor (Clausula 11.1), no son lo suficientemente precisos en su definición y alcance. Invoca la doctrina del Tribunal expresada la resolución 132/2015, de fecha 6 de febrero de 2015, según la cual *"de tratarse de criterios acentuadamente abiertos e indeterminados, no cabría aceptar que la concreción de su definición, aspectos a los que alcanza y puntuación desglosada correspondiente pudiera ser realizados a posteriori por la Mesa de Contratación"*. Considera que debieron determinarse en el Pliego los puntos que obtendrían las ofertas en función de la franja horaria que ampliaran el horario mínimo.

El Pliego de Condiciones Técnicas establecía la posibilidad de conceder hasta cinco (5) puntos a aquellos licitadores que ampliaran el horario mínimo establecido para prestar el servicio (fijado desde las 9:00 horas hasta las 19:00 horas). Nautalia Viajes, SL, ofreció



prestar servicios desde las 8:30 horas hasta las 19:00 horas, ampliando el horario "mínimo" de atención a los usuarios en media hora. Por haber ampliado el horario en media hora el órgano adjudicador concedió a la recurrente tres (3) de los cinco (5) puntos posibles. Sin embargo, al resto de los licitadores han ofertado ampliar el horario en una hora y se les ha concedido la puntuación máxima (5 puntos).

Por ello, como segundo motivo de recurso, subsidiario del anterior, se alega la nulidad de pleno derecho de la Resolución de adjudicación y del informe técnico en lo referido a la valoración de ofertas realizadas respecto de los criterios no evaluables mediante fórmulas, al haberse actuado y valorado con absoluta arbitrariedad las proposiciones presentadas, ya que todas ellas son similares y se ha otorgado una puntuación inferior a Nautalia Viajes, SL.

Sexto. El informe del órgano de contratación considera que los criterios de adjudicación son suficientemente claros y precisos. Concretamente, para la valoración de criterios los dependientes de un juicio de valor el Pliego asigna puntuaciones máximas a cada uno y, siguiendo las indicaciones del informe emitido respecto al mismo por la Abogacía del Estado, también a cada uno de los subcriterios en que se divide el criterio de "Calidad de la oferta", entre ellos el referido a ampliación de horario. Recuerda que la puntuación asignada en la parte técnica de las ofertas se dio a conocer a los licitadores antes de la apertura de las ofertas económicas.

El criterio referido a la *ampliación de horario* está incluido entre aquéllos cuya valoración depende de un juicio de valor y no entre los que son evaluables mediante fórmulas automáticas, lo que justifica por la conveniencia de valorar la oferta de horario en relación con las variadas necesidades del personal destinatario, disperso geográficamente y parcialmente en el extranjero y considerando, no sólo la ampliación cuantitativa del horario, sino también la franja horaria en que se ampliaba.

Séptimo. Viajes Barceló S.L. por su parte, se opone al recurso por entender que entraña una impugnación extemporánea del Pliego de Especificaciones Técnicas. No sería lógico, justo ni equitativo que, siendo como es, que el recurrente ha ofertado una mejora que se corresponde con el 50% de las ofertadas por los demás licitadores, se le tuviera que otorgar la misma puntuación que a estos.



Octavo. Entrando en la consideración del primero de los motivos de recurso, referido a la ilegalidad del Pliego de Especificaciones Técnicas por imprecisión en su definición y alcance los criterios de adjudicación, es preciso admitir que el artículo 40.2.a) del TRLCSP establece el carácter impugnabile de los pliegos que establecen las condiciones que han de regir la contratación. Sin embargo, esta impugnación de los pliegos es independiente de la impugnación de la adjudicación, estableciendo el artículo 44.2 del TRLCSP el *dies a quo* del cómputo del plazo para la impugnación de los pliegos, que será el día en que los mismos hayan sido recibidos o puestos a disposición de los licitadores. En el momento de presentación del recurso, el plazo de quince días hábiles establecido por el referido artículo para la impugnación del pliego había transcurrido sobradamente, con lo que la impugnación de los criterios de adjudicación resulta extemporánea.

Como en el caso resuelto por reciente Resolución de este Tribunal, la nº 778/2015, de 4 de septiembre de 2015 (recurso 748/2015), atendido que el recurso se interpone formalmente contra el acto de adjudicación, y desde este punto el motivo debe admitirse, el mismo debe ser desestimado, pues invoca motivos de impugnación referidos a los Pliegos. En efecto, sostiene el carácter oscuro de los mismos. Esta cuestión debía haberse hecho valer mediante recurso contra los Pliegos, dentro los plazos previstos al efecto, sin que pueda emplearse la vía de la impugnación contra el acto de adjudicación para invocar cuestiones relativas a los pliegos, al haber precluído el plazo para la interposición del recurso. Este Tribunal ha tenido ocasión de pronunciarse en multitud de ocasiones acerca de la cualidad de *lex contractus* de los pliegos, una vez éstos adquieren firmeza. Así, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo de 19 de Marzo de 2001 (Sección Séptima) y otras resoluciones de este Tribunal (178/2013, 17/2013 y 45/2013) en la que se afirma que *«esta Sala Tercera ha recordado, en sentencia de 6 de febrero de 2001, la conocida doctrina jurisprudencial en cuya virtud el pliego de condiciones constituye la Ley del Concurso, debiendo someterse a sus reglas tanto el organismo convocante como los que soliciten tomar parte en el mismo, especialmente cuando no hubieran impugnado previamente sus bases, pues, en efecto, si una entidad licitante se somete al concurso tal y como ha sido convocado, sin impugnar, en ningún momento, las condiciones y bases por las que se rija, tomando parte en el mismo, con presentación de su correspondiente oferta y prestando su consentimiento tanto a las propias prescripciones de la licitación como a la participación de las restantes entidades, carecerá de legitimación para impugnarlo después,*



contraviniendo sus propios actos, cuando no resulte favorecida por las adjudicaciones que, obviamente, pretendía». Este criterio se mantiene en la Resolución 321/2013, donde, con cita de la 178/2013, se precisa que la falta de impugnación de los pliegos hace «inviabile la posibilidad de que se invoque posteriormente su supuesta improcedencia o ilegalidad para impugnar la adjudicación ya efectuada en favor de la proposición más conveniente a otro licitador, tanto más cuando que existe un trámite especialmente concebido para poder impugnar los citados Pliegos en su fase inicial mediante el recurso especial en materia de contratación contra “los anuncios de licitación, los pliegos y los documentos contractuales que establezcan las condiciones que deban regir la contratación”».

No es relevante que la impugnación se dirija contra uno solo de los criterios de valoración no automática y no contra los demás, pues es precisamente el que se ha revelado relevante en la adjudicación, o que en años anteriores la recurrente no haya recurrido licitaciones en que las condiciones eran iguales a las ahora cuestionadas. Lo determinante es que la recurrente pudo interponer recurso contra los pliegos y no lo hizo. Por ello, habiendo aceptado el contenido de los pliegos, no puede pretenderse su revisión con ocasión de la impugnación del acto de adjudicación. Una vez aceptado y consentido el PCAP, el mismo deviene firme, conforme a la jurisprudencia consolidada por el Tribunal Supremo, siempre que no se aprecien vicios determinantes de nulidad de pleno derecho.

En el presente caso no se advierten vicios de nulidad de pleno derecho, ni puede decirse que los criterios de adjudicación, considerados en su integridad y en su conjunto, como es obligado, den lugar a una indefinición total o a una excesiva discrecionalidad de la entidad contratante.

Noveno. En todo caso, debe rechazarse que exista una indefinición de los criterios de adjudicación que haga ilegal el pliego o la adjudicación.

De los cien puntos totales que según los criterios de adjudicación del Pliego pueden atribuirse, únicamente veinte dependen de un juicio de valor e incluso esos veinte puntos se distribuyen entre dos criterios distintos, uno de los cuales se subdivide en tres subcriterios con su respectiva valoración. El concretamente puesto en cuestión, referido a la *ampliación del horario*, tiene una ponderación de cinco puntos.

Y está justificada la inclusión de la ampliación de horarios entre los criterios de adjudicación cuya valoración requiere un juicio de valor en cuanto la oferta admite muy diversas manifestaciones y debe relacionarse con las variadas necesidades del personal destinatario, disperso geográficamente y parcialmente en el extranjero y considerando, no sólo la ampliación cuantitativa del horario, sino también la franja horaria en que se ampliaba. Como expresa el informe técnico en que se justifica la adjudicación, debido a la importancia que para el Centro de Investigación Biomédica en Red tiene atender a las necesidades de su personal contratado, adscrito y cualquier persona que precise los servicios de la agencia de viajes por cuenta del CIBER, ofreciendo a todos ellos un horario amplio que permita satisfacer todas sus necesidades, el órgano de valoración siendo consciente de los distintos horarios del citado personal, asigna a todos los licitadores que amplían el horario en una hora, la puntuación máxima prevista para este criterio de adjudicación, la cual es de 5 puntos. Mientras que al licitador que tan solo amplía el horario mínimo establecido en 1/2 h se acuerda adjudicarle un total de 3 puntos.

Consideradas las circunstancias, no puede juzgarse arbitrario que se asigne una puntuación que no llega a ser el doble a ofertas en las que el tiempo de ampliación de horario es el doble el que ofertaba la recurrente. Otra cosa es que la gran igualdad de las condiciones de las ofertas haya hecho que el criterio de ampliación, de ponderación relativamente menor, haya acabado siendo determinante. Al respecto procede recordar que la valoración de la ampliación de horario fue dada a conocer a los licitadores antes de que se conocieran las ofertas económicas.

Por lo tanto, sin perjuicio de admitir que el Pliego que no fue oportunamente impugnado podría haber establecido elementos adicionales de especificación del criterio de adjudicación referido a la *ampliación de horario*, nada permite considerar que la adjudicación impugnada o el informe de valoración en que se funda hayan sido arbitrarios.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación

ESTE TRIBUNAL, en sesión celebrada el día de la fecha **ACUERDA**:



Primero. Desestimar el recurso interpuesto por D. A.E.M., actuando en nombre y representación de NAUTALIA VIAJES, S.L., contra la resolución de 30 de julio de 2015 por la que se adjudica el *“Contrato de los servicios de agencia de viajes para el centro de investigación biomédica en red (CIBER)”*, - Expediente AB0115-, confirmándola por su conformidad a Derecho.

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento de conformidad con el artículo 47.4 del TRLCSP.

Tercero. Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de la sanción prevista en el artículo 47.5 del TRLCSP.

Esta resolución es definitiva en vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 11.1 f) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.