



Recurso nº 1234/2023

Resolución nº 1142/2023

Sección 1ª

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

En Madrid, a 14 de septiembre de 2023

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por D. A.M.C. en representación de la UTE SENIORPLAN 2.0 (lote 3), contra la Resolución de adjudicación decretado en el procedimiento de contratación para la *“Organización, gestión y ejecución del Programa de Turismo Social del IMSERSO para personas mayores y mantenimiento del empleo en zonas turísticas para la temporada 2023/2024”*, con expediente 337/2023, convocado por el Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO); el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente Resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. La Dirección General del Instituto de Mayores y Servicios Sociales (en adelante, IMSERSO) convocó, mediante anuncio publicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público el día 26 de marzo de 2023, - previa publicación en el DOUE y en el BOE nº 77 de 31 de marzo- la licitación para la adjudicación, por el procedimiento abierto y tramitación ordinaria, del contrato de “Servicios de organización, gestión y ejecución del Programa de Turismo Social del IMSERSO para personas mayores y para el mantenimiento del empleo en las zonas turísticas, dividido en tres lotes con un valor de 842.938.530,05 euros.

Segundo. El contrato fue anunciado con el CPV 63500000 - Servicios de agencia de viajes, operadores turísticos y asistencia al turista, y se señaló como plazo para la presentación de las ofertas hasta las 23:59 del día 3 de mayo de 2023.



Tercero. El procedimiento de adjudicación siguió los trámites que para los contratos de servicios sujetos a regulación armonizada prescribe la vigente Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo, 2014/23/UE y 2014/34/UE, de 26 de febrero de 2014. La adjudicación se encauzó por el procedimiento abierto y el objeto contractual se dividió en tres lotes:

- Lote nº 1: Turismo en zonas de costa peninsular.
- Lote nº 2: Turismo en zonas de costa insular.
- Lote nº 3: Turismo de escapada y procedencia europea.

Cuarto. Dentro del plazo de presentación de proposiciones fueron formalizadas las siguientes ofertas para el lote 3, objeto del presente recurso:

LOTE	EMPRESAS
3	- UTE VIAJES HALCON SAU AVORIS RETAIL DIVISION SLU, - UTE SENIORPLAN 2.0, - UTE IBERIA LINEAS AEREAS DE ESPAÑA, SA. OPERA-DORA, SU, INTEGRACIÓN AGENCIAS DE VIAJES, S.A. Y NEX CONTINENTAL HOLDINGS, SLU.

Quinto. Con fecha 4 de mayo de 2023 se reúne la mesa de contratación del IMSERSO para la apertura y análisis de la documentación administrativa y una vez estudiado su contenido (DEUC y declaraciones responsables) son admitidas a la licitación las cuatro empresas relacionadas anteriormente.

Sexto. La mesa de contratación del IMSERSO, previa convocatoria, se constituye el 8 de mayo del presente para la apertura de los archivos electrónicos que contiene los criterios evaluables automáticamente en los tres lotes del contrato y una vez abiertos se acuerda la remisión de su contenido a los técnicos para su evaluación.



Séptimo. Con fecha 21 de junio 2023 se emite informe de la Unidad promotora relativo a la verificación de que las ofertas no se consideran como proposiciones anormalmente bajas, de acuerdo con los criterios reflejados en el apartado 12.1 del PCAP y se procede a la baremación de las ofertas admitidas con objeto de puntuarlas de acuerdo con los criterios cuantificables mediante la aplicación de fórmulas definidos en el punto 10.2 del PCAP.

Octavo. La mesa de contratación del IMSERSO aceptó y aprobó el contenido del informe de ponderación de las ofertas en su sesión de 6 de julio de 2023. El acta de la mesa acuerda, además, elevar al Órgano de Contratación, la propuesta de adjudicación de cada uno de los lotes que integran el expediente 337/2023, y se publica Plataforma de Contratación del Sector Público.

La propuesta de adjudicación para el lote 3 objeto del presente recurso, relacionada en el acta levantada por la mesa de contratación fue la siguiente:

“LOTE 3 -Turismo de escapada y procedencia europea.

Adjudicatario: VIAJES HALCÓN SAU - AVORIS RETAIL DIVISIÓN SLU.

Importe máximo: DOCE MILLONES OCHOCIENTOS VEINTINUEVE MIL QUINIENTOS CUARENTA Y OCHO EUROS CON VEINTISIETE CÉNTIMOS (12.829.548,27€), IVA excluido”.

Noveno. Disconforme la representación de la UTE SENIORPLAN 2.0 con el acuerdo de adjudicación del lote 3, con fecha 24 de agosto de 2023 y en sede electrónica formaliza el presente recurso especial en materia de contratación instando la anulación de dicha adjudicación y con exclusión de la UTE adjudicataria, para que, se ordene la retroacción del expediente al momento de la adjudicación de dicho lote 3 a su favor.

Décimo. Recibido en este Tribunal el expediente, acompañado del informe del órgano de contratación, la Secretaria General dio traslado a las otras licitadoras para que, por un plazo de cinco días, pudieran presentar las alegaciones que a su derecho conviniesen.



Ha presentado alegaciones la UTE adjudicataria AVORIS-HALCÓN, solicitando la desestimación del recurso.

Undécimo. El 4 de septiembre de 2023 la Secretaria General del Tribunal por delegación de este, ha dictado la resolución consistente en mantener la suspensión de los lotes 1, 2 y 3 del expediente de contratación, producida como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 53 de la LCSP, de forma que, según lo establecido en el artículo 57.3 del texto citado, será la resolución de los recursos la que acuerde el levantamiento.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Este Tribunal es competente para conocer del recurso interpuesto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 45 LCSP.

Segundo. La recurrente, la UTE SENIORPLAN 2.0, presentó su proposición en el contrato de servicios de organización, gestión y ejecución del Programa de Turismo Social del IMSERSO para personas mayores y mantenimiento del empleo en zonas turísticas para la temporada 2023/2024, para el lote 3, habiendo quedado clasificada en segundo lugar, por lo que goza de legitimación para sostener sus pretensiones de nulidad de la adjudicación de los referidos lotes, de conformidad con el artículo 48 de la LCSP.

Tercero. La actuación impugnada se refiere a un contrato de servicios que está sujeto a regulación armonizada y que supera el umbral del valor estimado del contrato fijado en el artículo 44.1, a) de la LCSP, es decir, superior a 100.000 € y además el acto recurrido, la adjudicación del lote 3, se refiere a una de las actuaciones susceptible de revisión ex artículo 44.2, c) de la LCSP, por tratarse de un acto de adjudicación de los referidos lotes.

Cuarto. El recurso se ha interpuesto dentro del plazo legal concedido de quince días hábiles, cumpliendo así las prescripciones formales del artículo 50 de la LCSP, por otro lado, se han dado cumplimiento a las demás exigencias procedimentales, por lo que procede su admisión.

Quinto. Sostiene la recurrente que la adjudicación del lote 3 es contraria a Derecho, pues la oferta ganadora presentada por la UTE VIAJES HALCÓN, S.A.U. Y AVORIS RETAIL



DIVISION, S.L.U., incumple de manera manifiesta las prescripciones mínimas exigidas en los pliegos.

El escrito de formalización del recurso de la UTE SENIORPLAN 2.0 recurrente señala los incumplimientos de la adjudicataria, la UTE AVORIS-HALCON, para el lote 3. Y de esta guisa, expone que existen incumplimientos objetivos, palmarios y acreditados, de los que cada uno contiene varios incumplimientos, en la oferta de la UTE ÁVORIS, que conforme a lo estipulado en el apartado 10.2 del pliego de cláusulas administrativas particulares, debe necesariamente conllevar la exclusión de su oferta.

- INCUMPLIMIENTOS de la UTE AVORIS-HALCON como adjudicataria del lote 3.

1. El contrato con la compañía de autocares no oferta plazas suficientes para amparar su plan de transportes.

De esta forma, la recurrente argumenta que:

“La oferta de la UTE ÁVORIS, incluye en el anexo 7, un total de 402.298 plazas en autocar.

Sin embargo, como figura en el anexo correspondiente al lote 3 del contrato que la UTE ÁVORIS presenta para el transporte terrestre de los usuarios con la compañía “AUTOCARES IBEROBUS, S.A.”, el contrato únicamente ampara 401.530 plazas.

En consecuencia, hay 768 plazas ofertadas en el anexo 7 que no están amparadas por ningún acuerdo/compromiso suscrito por la UTE ÁVORIS con entidades/operadoras de transporte terrestre”.

También en relación con el plan de transportes, la UTE recurrente relaciona los siguientes incumplimientos en la UTE adjudicataria del lote 3:

- Se ofertan turnos con transportes en fechas en las que no hay contratos con empresas transportistas,
- No se ofertan autocares en el trayecto de vuelta, desde el hotel al puerto de Ceuta, a 111 plazas recogidas en su Anexo 7.



-No se respetan los límites horarios para los viajes de vuelta. La falta de transporte desde el hotel, punto desde el que se tendrá en cuenta el horario establecido, hace imposible evaluar la oferta de la adjudicataria.

La recurrente considera que estos incumplimientos deben conllevar la exclusión de la UTE adjudicataria, de conformidad con los apartados 8.4, 9.1.4, y 10.2 del PCAP.

2. Imposibilidad de valorar la oferta en habitaciones dobles de uso individual y habitaciones dobles adaptadas en la oferta de la UTE AVORIS.

Existen razones que hacen que deba minorarse en hasta 11 puntos la puntuación obtenida por la UTE AVORIS en los siguientes criterios:

- Criterio 1.1.3. sobre la oferta de estancias hoteleras en habitación doble de uso individual.

Afirma que la adjudicataria ha incluido en todos los contratos con los hoteles una cláusula, que reza: *“Todas las habitaciones ofertadas tienen capacidad para dos personas (plazas), por lo que el 100 por 100 de las habitaciones contratadas se pueden utilizar indistintamente como doble uso individual o doble, según preferencia de los usuarios”*.

Que la adjudicataria pretende que las habitaciones se valoren únicamente como uso individual, pese a que la oferta para un uso indistinto, entre doble e individual, estableciendo una condición, que no depende del licitador, sino de los propios usuarios.

La recurrente considera que esta cláusula impide realizar una valoración del criterio, de forma objetiva y automática.

- Criterio 1.1.5. sobre el número de estancias en habitaciones adaptadas de los establecimientos hoteleros.

Afirma la recurrente que, al igual que en el caso anterior, la cláusula introducida libremente por el licitador en los contratos impide la correcta valoración de este criterio, pues las habitaciones adaptadas se están también ofertando como individuales.



Pese a ello, el licitador ha incluido en su oferta el número de habitaciones adaptadas, multiplicado por dos, es decir, de uso doble en todos los casos.

Relacionados todos los incumplimientos de la adjudicataria del lote 3, la UTE recurrente instrumenta una pretensión principal y otra subsidiaria. La principal, consiste en la declaración de nulidad de la adjudicación del lote 3, con exclusión de la adjudicataria, y la subsidiaria que se valoren con 0 puntos los criterios 1.1.3, y 1.1.5.

Sexto. Por su parte, el órgano de contratación, en el informe expedido por el Director General del IMSERSO con fecha 1 de septiembre del presente, viene a oponerse a las alegaciones de la defensa de la recurrente y viene a rebatir cada uno de los incumplimientos de los pliegos detectados, para el lote 3, por lo que insta la desestimación de este recurso.

LOTE 3 OFERTA DE AVORIS-HALCON.

1. Plan de transporte: acuerdo o compromisos de transporte.

En contra de los incumplimientos denunciados por la UTE recurrente, el informe del órgano de contratación matiza que:

“Es conveniente recordar que, el apartado 4.2 Transportes del PPT señala que las empresas licitadoras deberán presentar en su oferta un Plan de Transportes que tendrá que ir acompañado de la programación de turnos, con y sin transporte, que se define en el Anexo 7 y que deberá estar avalado por los contratos, acuerdos o compromisos suscritos entre el licitador y las correspondientes empresas operadoras, en función del medio de transporte propuesto.

En este sentido, es requisito de mínimos, para el Lote 3, la presentación del citado Plan de Transporte (anexo 7) en el que se verifiquen, entre otros, los siguientes extremos:

- Plazas con transporte: Inclusión de 179.759 plazas de ida y 179.759 de vuelta (total 359.518 plazas) distribuidas en turnos, que deben respetar el origen y destino de los

viajeros en el número exacto que figura en el Anexo 3 “Distribución según origen Lote 3” del PPT.

En consecuencia, cada licitadora propone su propio Plan distribuido en turnos que, si bien tienen que englobar la totalidad de las plazas exigidas y respetar el número de viajeros según origen y destino, no tienen que ajustarse a un marco prefijado por el IMSERSO, pudiendo incluir, en cada turno, hasta cuatro medios de transporte de ida y otros cuatro de vuelta.

A modo de ejemplo, en un turno de 50 plazas de origen en Madrid y destino en Málaga, se podría optar por realizar el traslado de ida en avión/autobus o en Tren de Alta Velocidad(TAV)/autobús, de forma que, cada licitador propone los itinerarios y medios de transporte que considera oportunos, siempre ajustándose a los requisitos mínimos de los pliegos.

- Cumplimentación de los campos referidos a los códigos de los medios de transporte ofertados utilizados en los correspondientes trayectos de ida y de vuelta.
- Horas de inicio del viaje de ida y de vuelta dentro de la franja horaria definida.
- Número de kilómetros igual o inferior a 500, para los trayectos que se realizan en autobús incluido en el anexo 7 de la oferta del licitador, y correspondiente a los campos de Total de Km (ida o vuelta).
- Transporte en ferrocarril en TAV o en coche cama.

En relación con la oferta de los licitadores del lote 3, correspondiente a los turnos con transporte, el validador automático (aplicación informática facilitada por el IMSERSO a los ofertantes para comprobar los extremos anteriores) ha verificado, en primer lugar, que se cumplen estos criterios de forma objetiva.

En segundo lugar, se ha comprobado de forma manual (al no existir un patrón prefijado) que el total de los trayectos propuestos por el licitador, en cada uno de los medios de



transporte elegidos, están respaldados por los correspondientes acuerdos, contratos o compromisos suscritos con las operadoras de transporte.

Concretamente, para el lote 3 la empresa Avoris- Halcón propone que los usuarios de la totalidad de las plazas con transporte, utilicen los siguientes medios de transporte que suponen un total de 750.608 desplazamientos:

MEDIO DE TRANSPORTE	TOTAL IDA	TOTAL VUELTA	TOTAL IDA Y VUELTA	PRECONTRATOS	DIFERENCIA	%
AUTOBUS	201.149	201.149	402.298	401.530	- 768	-0,19%
AVIÓN	107.591	107.591	215.182	215.182		0,00%
AVE	66.116	66.116	132.232	132.232		0,00%
BARCO	448	448	896	896		0,00%
TOTAL	375.304	375.304	750.608	749.840	- 768	-0,10%

La propuesta de estos servicios de transporte de la Empresa Ávoris-Halcon se encuentra avalada por los precontratos con las siguientes empresas:

PRECONTRATOS AVIÓN			
	IBERIA	8.070	
	VUELING	99.354	
	HELITY	588	
	BINTER	8.882	
	EVELOP	1.068	
	AIR NOSTRUM	54.740	
	AIR EUROPA	42.480	
PRECONTRATOS AUTOBUS	IBEROBUS	401.530	
PRECONTRATOS TREN AVE	RENFE	132.232	
PRECONTRATOS BARCO	TRNSMEDITERRANEA	896	
			749.840

Como puede observarse en el cuadro de plazas y medios de transporte, la empresa Avoris-Halcón acredita precontratos que incluyen número suficiente de plazas para el transporte marítimo, aéreo y ferroviario. Sin embargo, no acredita el número suficiente de plazas para



los trayectos en autobús, detectándose un déficit de aval de 768 plazas en el transporte terrestre.

Dado que este déficit sólo afecta al 0,10% de los desplazamientos totales, que por su volumen no pone en riesgo la ejecución del contrato y que el número de plazas en este medio de transporte no computan entre los criterios a valorar para la adjudicación del contrato, el evaluador ha considerado que no procede la exclusión de la oferta de la empresa Avoris- Halcón por discordancias entre los compromisos de transporte y las plazas ofertadas en el Anexo 7.

Entendemos que aducir como argumento para la exclusión una falta de correlación exacta entre el plan de viaje comprometido y los acuerdos o precontratos con empresas de transporte para requerir la exclusión de una licitadora resulta a, nuestro juicio, excesivo más cuando en muchas ocasiones una discrepancia en ese sentido deviene de errores materiales, de hecho o aritméticos fáciles de encontrar en una planificación de cerca de 750.000 desplazamientos.

Por otra parte, los documentos acreditativos de la oferta de transporte que presenta la recurrente SENIORPLAN aunque han sido considerados suficientes por el evaluador, exceden la oferta de trayectos del Lote 3 en un 178%, lo cual resta credibilidad al ajuste de los trayectos propuestos, con la documentación que acredita estos trayectos en los respectivos medios de transporte. Por ejemplo, para 240.763 desplazamientos propuestos en avión, la empresa aporta cuatro precontratos de empresas aéreas que incluyen un total de 1.239.889 desplazamientos en formato PDF. Así, el exceso de trayectos en avión desvirtúa las exigencias de viabilidad del Plan de Transporte al incluir un millón de desplazamientos que nada tienen que ver con los turnos del Lote 3”

Y concluye el informe del IMSERSO con que:

“Analizada esta alegación, se comprueba que la documentación aportada por la licitadora Avoris- Halcón respalda la totalidad de las plazas de origen y destino del transporte aéreo, ferroviario y marítimo para el lote 3. En cuanto al déficit de 768 plazas en autobús, que no están incluidas en el precontrato de la empresa Iberobus, se considera, por las razones expuestas anteriormente, que no procede la exclusión de la oferta de la empresa Ávoris -

Halcón por discordancias entre los compromisos de transporte y las plazas ofertadas en el Anexo 7”.

2. Plan de transporte: acuerdos o compromisos de transporte.

En este incumplimiento la UTE recurrente denuncia que se ofertan turnos por la adjudicataria, con transportes en fechas en las que no hay contratos con empresas transportistas. Empero en contra de esta denuncia, el informe del IMSERSO matiza que:

“De acuerdo con el apartado 2.1 del PPT, el programa se desarrolla por temporada que abarca, preferentemente, el periodo comprendido entre septiembre de un año y junio del año siguiente, indicando adicionalmente que el final de la misma podrá extenderse al mes siguiente al de junio, siempre que el viaje se haya iniciado dentro de este mes.

La oferta del Avoris-Halcon incorpora documentación que evidencia el compromiso con servicios de transporte en los que señala el periodo del programa (septiembre a junio) y en ellos se recoge de forma genérica, similar a la que se recoge en el PPT el ámbito de la temporada entre septiembre y junio.

El Plan de Transporte (Anexo 7) no requiere introducir fechas en los turnos propuestos ya que se trata de una propuesta orientativa del desarrollo de los turnos sin que sea necesario concretar, con meses de antelación, las fechas exactas en las que se llevará a cabo el trayecto de vuelta, permitido por los pliegos en el mes de julio, siempre que la ida se inicie en el mes de junio”.

Por ello, se concluye que ni existe incumplimiento de los pliegos y que la valoración de la oferta en este criterio de adjudicación ha sido correcta.

3. Sobre el incumplimiento del plan de transportes en los acuerdos o compromisos de autocares desde el hotel al barco, en viajes de regreso (Ceuta a Algeciras).

Reprocha la recurrente que la oferta de AVORIS-HALCON en viajes de regreso desde Ceuta a Algeciras no programa transportes desde el hotel hasta el barco.

Contradiendo dicha alegación, el informe del órgano de contratación subraya que:

“El Plan de viajes aportado por cada licitador incluye las plazas de los turnos, definidas por su número, origen y destino de los viajeros. Las ofertas deben incluir documentación que justifique la disponibilidad de los correspondientes servicios de transporte.

La distancia entre el hotel Puerta de África y la estación marítima en la que se embarca para cubrir el trayecto a Algeciras se estima en 400 metros, por lo que no se requiere transporte en autobús. Este es el hotel incluido en la oferta de Avoris – Halcon”.

Y concluye:

“No se aplicaría como requisito imprescindible la inclusión de un medio de transporte para cubrir una distancia muy reducida, que en este caso no alcanza el medio km desde el hotel propuesto para alojamiento en Ceuta hasta la estación marítima de esta ciudad.

La valoración de la oferta ha sido correcta de acuerdo con la documentación aportada en la oferta y la aplicación del criterio establecido en los pliegos y para la admisión de la oferta en el plan de transportes”.

4. Sobre el límite horario en inicio y regreso desde Ceuta a Algeciras.

El órgano de contratación alega cuanto sigue:

“El Pliego de Prescripciones Técnicas señala (apartado 4.2.1) que los viajes en autocar no podrán efectuarse entre las 22:00 h y las 08:00, exceptuando de estos horarios a los transportes de acercamiento a los aeropuertos, para los que señala que no podrán iniciarse antes de las 06:00 h.

La distancia entre el hotel Puerta de África y la estación marítima en la que se embarca para cubrir el trayecto a Algeciras se estima en 400 metros. Este es el hotel incluido en la oferta de Avoris – Halcon. La estimación de unos minutos de anterioridad al horario de transporte marítimo que indica el recurrente se considera admisible por parte del evaluador para aceptar esta oferta en el plan de transportes”

5. Incumplimiento de las ofertas de hoteles: oferta de estancias en habitación doble de uso individual.

El informe del órgano de contratación estima que no existe incumplimiento de las exigencias del pliego, y que dicho criterio ha sido valorado correctamente en el informe técnico evaluador de las ofertas y, así, explica que:

“El alojamiento en habitación doble a compartir es uno de los servicios incluidos en el Programa que se recogen en el artículo 4 de la Orden 926/2018, que contempla el alojamiento en habitación individual, que tendrá un suplemento de precio y estará sujeto a disponibilidad de plazas.

En temporadas anteriores del programa de Turismo Social la oferta de disponibilidad de habitaciones de uso individual ha sido muy reducida. Se dispone de evidencia de que las personas beneficiarias del programa reclaman la posibilidad de alojamiento en habitación individual. Esta demanda social ha sido incorporada como criterio para puntuar las ofertas y mejora en la calidad del programa.

El apartado 10 Valoración de proposiciones, del PPT señala entre los criterios de adjudicación la Calidad de la Oferta Hotelera, y asigna a la oferta de estancias hoteleras en habitación doble de uso individual (apartado 1.1.3 del punto 10 Pliego de prescripciones administrativas), una puntuación máxima de 8 puntos (8% de la puntuación máxima total).

El recurso planteado enfoca esta mejora, la posible elección de habitación individual y por tanto a no tener que compartirla, como una limitación de la posibilidad de solicitar habitación doble o compartida.

El Programa reconoce entre los servicios incluidos, el alojamiento en habitación doble y la posibilidad el alojamiento en habitación individual (en función de la disponibilidad de plazas y con pago del correspondiente suplemento).

La oferta de Avoris- Halcon plantea la posibilidad de alojamiento individual en la práctica totalidad de las plazas, y por tanto, la no obligatoriedad de participar en el programa con otra persona a la mayor parte de establecimientos hoteleros vinculados a la misma, respondiendo así al objetivo del IMSERSO de garantizar que las personas mayores puedan elegir estar en su propia habitación o compartirla.



Entre la documentación incluida en la oferta de Avoris – Halcon (Addenda Primera Número total de habitaciones ofertadas por temporada, con desglose de las mismas, del Anexo 11 B) se recoge específicamente que “Todas las habitaciones ofertadas tienen capacidad para dos personas (plazas), por lo que el 100% de las habitaciones contratadas se pueden utilizar indistintamente como doble uso individual o doble, según preferencia de los usuarios”.

Estimamos que la ampliación de la oferta de habitaciones individuales de forma generalizada en la mayoría de los hoteles, tal y como se ha planteado por Avoris – Halcon facilita alcanzar el objetivo demandado por las personas usuarias del programa, así como su seguimiento desde los servicios responsables del Instituto, así como la identificación de incumplimientos por parte del adjudicatario.

En cualquier caso, teniendo en cuenta los argumentos citados, el Imserso ha optado por fomentar la oferta de habitaciones dobles de uso individual con respecto a las licitaciones anteriores, eliminando el tope que se establecía para puntuar la calidad de la oferta. Esta decisión, incorporada en el pliego actual, no ha sido objeto de recurso en la fase de presentación de ofertas y, en consecuencia, no puede alegarse ahora la imposibilidad de su ejecución.

Como conclusión, la valoración de la oferta ha sido correcta de acuerdo con la documentación aportada en la oferta y la aplicación del criterio de valoración establecido en los pliegos y la correspondiente atribución de puntos.

La configuración de la licitación y de la oferta de Avoris – Halcon garantiza la elección de habitaciones dobles o individuales, por parte de las personas mayores que participan en el programa. La amplia oferta de plazas en habitaciones de uso individual facilita la difusión de esta alternativa y puede hacer atractivo el programa a un importante sector de personas que no participan en el mismo por estar obligados a compartir habitación e intimidad con extraños.

La oferta de habitaciones individuales es real y no hipotética como señala el recurrente, y la cobertura de las mismas se deja en manos de los destinatarios del programa que son



las personas mayores, al poder elegir entre las opciones. La oferta de habitaciones individuales es perfectamente cuantificable y es el criterio que se puntúa”.

5. Incumplimiento de los pliegos en la oferta de habitaciones adaptadas.

El reproche de la UTE recurrente se funda en que las habitaciones adaptadas se están valorando en este criterio como de uso doble en el cálculo de estancias ofertadas y que no es posible valorar este criterio, por lo que insta a que se valore con 0 puntos a la oferta de Avoris-Halcon en este criterio.

Pues bien, el informe elevado desde la Dirección General del IMSERSO a este Tribunal explicita que:

“El apartado 10 Valoración de proposiciones señala entre los criterios de adjudicación la Calidad de la Oferta Hotelera, y asigna al Número de estancias en habitaciones adaptadas de los establecimientos hoteleros (apartado 1.1.5 del punto 10 Pliego de prescripciones administrativas) una puntuación máxima de 3 punto (3% de puntuación máxima total).

La valoración de las estancias ofertadas en habitaciones adaptadas se realiza en base a la ficha técnica (Adenda primera y segunda del Anexo 11 B) que recoge los acuerdos, contratos o precontratos aportados por el licitador y que enmarcan la relación con el correspondiente establecimiento hotelero. Se ha estimado que el cálculo de las estancias en habitaciones adaptadas, que pueden ser de uso doble o individual, permiten el máximo de estancias en las mismas en la forma planteada por el licitador.

La configuración de cada oferta es específica de cada licitador que juega con variables comunes, pero también con márgenes de decisión, que afectan a los diferentes servicios incluidos en el programa y permiten su ajuste en la configuración de los grupos y plazas por establecimiento de destino”

En conclusión: *“La valoración de la oferta ha sido correcta de acuerdo con la documentación aportada en la oferta y la aplicación del criterio de valoración establecido en los pliegos y la correspondiente atribución de puntos”.*



En fin, el informe del órgano de contratación, tras el rechazo de cada uno de los incumplimientos denunciados por la UTE recurrente, suplica la desestimación del recurso y la confirmación de la legalidad de la adjudicación del lote 3.

En el mismo sentido se pronuncia la UTE adjudicataria AVORIS-HALCÓN.

Séptimo. Expuestas las posiciones de las partes, pasamos a resolver el fondo del asunto.

Antes de entrar en el detalle de los concretos motivos de recurso, procede fijar la interpretación que hace este Tribunal de la cláusula 10.2 del PCAP, en la que funda la petición de exclusión la UTE recurrente. Dice así:

“10.2 Criterios cuantificables mediante la aplicación de fórmulas:

Son criterios de adjudicación cuya ponderación es automática:

Porcentaje sobre la puntuación total: 100%

Puntuación: Máximo 100 puntos

Acreditación: *Mediante la inclusión en el Sobre 3 de las propuestas realizadas por los licitadores según los modelos que figuran como Anexos 4A y 4B (en relación al precio ofertado) y de la documentación requerida en los anexos 11A y 11B del Pliego de Prescripciones Técnicas (en relación a los criterios de calidad de la oferta).*

Valoración: *Para la valoración de estos criterios de adjudicación, cuya ponderación es automática, es necesario que las ofertas presentadas, en primer lugar, cumplan con los requisitos mínimos exigidos en el Pliego de Prescripciones Técnicas. Las licitadoras deben aportar la documentación requerida en los anexos 11A y 11B del PPT, comprenderán todas las exigencias contempladas en el referido Pliego, en cada uno de sus apartados. En caso contrario, la oferta quedará excluida”.*

El Tribunal considera, al igual que el órgano de contratación (F.D. Sexto), y como es regla general en los procedimientos de contratación, que procede la exclusión de los licitadores cuando sus ofertas no cumplan con los requisitos mínimos establecidos en los pliegos (la

cláusula 10.2 cita concretamente al PPTP), y que, en el resto de casos, el incumplimiento de la documentación a presentar para la puntuación de los criterios de adjudicación, debe afectar a la valoración.

En el caso de las “*plazas con transporte*” del lote 3, conforme a la página 22 del PCAP el número mínimo de plazas a ofertar es de 179.759 (212.343 – 32.260 – 324). Este sería el mínimo que, en caso de no respetarse, justificaría la exclusión de los licitadores.

Una vez superado este importe mínimo en el Anexo 7 y en los compromisos con los transportistas, el resto de cuestiones sobre estos documentos debería afectar, en principio y sin perjuicio de lo que luego se dirá, sólo a la valoración. En ningún caso se deberían valorar en los criterios de adjudicación, “*plazas con transporte*” que no se encuentren soportadas en los compromisos de transporte.

En segundo lugar, debemos recordar la singularidad y transcendencia de este contrato, que tiene un valor estimado aproximado de 843 millones de euros, y una gran importancia para la economía nacional, particularmente para el sector turístico.

En cada uno de los tres lotes que componen el contrato, los licitadores, que no disponen de un plazo ilimitado para la confección de sus ofertas, deben tener en cuenta miles y miles (millones) de desplazamientos, plazas hoteleras, y otras cuestiones, que hacen que sea prácticamente imposible presentar una proposición que no adolezca de algún error o imprecisión. Como sucede con la inconsistencia de la oferta de la recurrente, puesta de manifiesto por el órgano de contratación, en la que los compromisos con los transportistas exceden en un 178 % a los trayectos propuestos. Por ejemplo, “*para 240.763 desplazamientos propuestos en avión, la empresa aporta cuatro precontratos de empresas aéreas que incluyen un total de 1.239.889 desplazamientos en formato PDF. Así, el exceso de trayectos en avión desvirtúa las exigencias de viabilidad del Plan de Transporte al incluir un millón de desplazamientos que nada tienen que ver con los turnos del Lote 3.*”

Defender que cualquier contradicción o incongruencia entre los documentos presentados deba suponer la exclusión de los licitadores, supondría tanto como declarar desierto el procedimiento una vez tras otra.

Dicho esto, las contradicciones e incongruencias en una determinada oferta podrían ser de tal importancia que, aun cumpliendo con los mínimos exigidos en el PPTP, se pusiera en peligro la ejecución coherente de lo ofertado. Por ello, se considera razonable y ajustado a los pliegos, que el órgano de contratación valore, con un cierto grado de discrecionalidad, qué contradicciones en la oferta de los licitadores son de tal magnitud que ponen en peligro la ejecución satisfactoria del plan ofertado. Y así lo ha hecho durante el procedimiento. En el primer informe de valoración, antes de entrar en la puntuación de los distintos criterios automáticos, se hace un juicio sobre la admisión de los licitadores, comprobando los mínimos exigidos y el grado de coherencia de las ofertas, basado en gran medida en un “*validador automático*”, una herramienta informática que aporta objetividad a este juicio.

La oferta de la UTE adjudicataria superó este juicio de admisión en el lote 3 del procedimiento.

Entramos ya en el examen de los incumplimientos denunciados.

1. Plan de transporte: acuerdo o compromisos de transporte.

Como hemos reproducido en el fundamento de derecho sexto, el órgano de contratación considera que la adjudicataria cumple con el mínimo de 179.759 plazas, y que el déficit de compromisos denunciado, de 768 plazas, que en muchos casos deviene de errores materiales, de hecho, o aritméticos de la planificación fáciles de encontrar, representa un porcentaje mínimo frente al elevadísimo número de desplazamientos comprometidos que asciende a 749.840.

La adjudicataria alega que se refiere a los desplazamientos Ceuta-Algeciras, y posterior traslado a Málaga, que son prestados de forma conjunta por la compañía de transporte HÉLITY. Que no responden a un itinerario independiente Málaga-Algeciras y, por tanto, no están necesitados de un aval por parte de cartas de compromiso con los distribuidores de transporte. Al contrario, estos se encuentran incluidos dentro del servicio que presta HÉLITY dentro del trayecto Ceuta-Málaga. Lo que se acredita con la carta de HÉLITY que se acompaña al recurso.

Por todo lo manifestado anteriormente, el Tribunal no considera que esta omisión deba suponer la exclusión del adjudicatario.

2. Plan de transporte: acuerdos o compromisos de transporte.

Se comparte la apreciación del órgano de contratación de que los compromisos señalan, de forma genérica, el periodo de duración del programa previsto en los pliegos, y que no por eso se puede entender que vaya a dejar de cumplir con la previsión específica del apartado 2.1 del PPTP, que dice que el final del programa puede extenderse al mes de julio, siempre que el viaje se haya iniciado dentro del mes de junio.

La UTE adjudicataria alega lo siguiente:

“La oferta de UTE ÁVORIS cumple con los Pliegos al establecer en las cartas de compromiso los periodos temporales en los que se iniciarán los viajes de ida (origen/destino) o los traslados al aeropuerto de salida desde origen o el hotel de destino. A la hora de describir los criterios de la documentación a aportar del Anexo 11.A del PPT la Recurrente no hace ninguna mención a este punto.

Además, la alegación de SENIORPLAN carece de un mínimo análisis de los compromisos adoptados por la Adjudicataria quedándose en un plano puramente superficial. Las cartas de compromiso de transporte se configuran con referencia a los trayectos de origen. Si atendemos a la letra de los compromisos así se puede verificar (ej. carta de compromiso de IBEROBUS):

“Que durante el período de tiempo comprendido entre el 01 de septiembre de 2023 a 30 de junio de 2024, el número total de plazas por destino según origen será el que se detalla en los anexos I (Lote 1), II (Lote 2) y III (Lote 3) adjuntos a este documento”.

Los compromisos alcanzados con los medios de transporte recogen la ida y la vuelta siendo la referencia temporal de la plaza el origen tal y como especifican los Pliegos. Por ello, a la hora de configurar estos compromisos, aquellas plazas que tienen su trayecto de ida en los últimos días de junio están respaldadas por un viaje de vuelta en el mes de julio.

Así, basta analizar los compromisos adoptados por la UTE ÁVORIS para comprobar que las plazas que se ofertan son tanto de ida como de vuelta habiendo una concordancia entre ellos”.

No se considera que la oferta de la adjudicataria incumpla expresa y claramente los pliegos, por lo que no procede su exclusión por esta causa.

Se desestima este motivo de recurso.

3. Sobre el incumplimiento del plan de transportes en los acuerdos o compromisos de autocares desde el hotel al barco, en viajes de regreso (Ceuta a Algeciras).

Reprocha la recurrente que la oferta de AVORIS-HALCON en viajes de regreso desde Ceuta a Algeciras no programa transportes desde el hotel hasta el barco.

El órgano de contratación alega que el hotel ofertado, Puerta de África, se halla a 400 metros de la estación marítima.

La adjudicataria alega que el Anexo 7 sólo permite incluir 4 campos, y que, cuando la ruta se compone de 5 tramos, como es el caso, no es posible incluir el tramo de acercamiento en el Anexo 7.

No se aprecia un incumplimiento claro y expreso de los pliegos.

Se desestima este motivo de recurso.

4. Sobre el límite horario en inicio y regreso desde Ceuta a Algeciras.

El órgano de contratación alega, al igual que en el motivo anterior, que la distancia entre el hotel y el puerto es de 400 metros.

Y la adjudicataria que las limitaciones de horario las refieren los pliegos a los desplazamientos de ida, no a los de vuelta. Y que en los trayectos definidos en los registros 346-361 cuyo horario de barco son las 8:15 y 8:25 horas, no se produce un incumplimiento de los Pliegos porque el desplazamiento en autobús sea anterior a las 8:00 horas. Los



Pliegos permiten que los desplazamientos de acercamiento se produzcan con anterioridad a esa hora siempre que sean posteriores a las 6:00 horas.

No se observa un incumplimiento claro y expreso de los pliegos, por lo que no procede excluir a la empresa adjudicataria.

5. Valoración: oferta de estancias en habitación doble de uso individual.

El Tribunal considera que la oferta de la UTE adjudicataria, al incluir el compromiso de los hoteles con el ofrecimiento de habitaciones dobles de uso individual, cumple con el objetivo fijado en el criterio, de que los participantes no tengan la obligación de concurrir en el programa con otra persona.

Es un criterio que mejora la calidad de la prestación, en la medida en que los participantes tienen la opción de acudir sin compartir habitación con otra persona. No se trata de una condición, sino de una opción; de permitir a los partícipes elegir entre dos posibilidades.

El modelo contractual que ofrecen los pliegos es meramente orientativo, por lo que es posible su modificación, como ha hecho la adjudicataria, precisamente para incluir una cláusula que acredita lo que se oferta y valora.

No se considera que proceda valorar con 0 puntos la oferta de la adjudicataria en este criterio, sino con la puntuación que corresponde a los compromisos que acredita.

Se desestima el motivo.

5. Valoración: oferta de habitaciones adaptadas.

El Tribunal considera que la valoración es correcta.

Conforme al anterior criterio 1.1.3, en la medida en que se ofrece la posibilidad de que la habitación se demande como doble, o como doble de uso individual, al adjudicatario deben corresponderle los puntos que se deriven de los compromisos aportados por los hoteles en ese sentido.



Ello no obsta que las habitaciones ofrecidas como adaptadas, si tienen una capacidad para dos personas, se valoren como tales.

Son dos criterios distintos, y cada uno valora una mejora distinta en la prestación del servicio.

En cualquier caso, lo que pide la recurrente es que se valore con 0 puntos al adjudicatario por este motivo, lo cual no se considera, en ningún caso, procedente.

Se desestima este motivo de recurso.

Por todo lo cual,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

Primero. Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por D. A.M.C. en representación de la UTE SENIORPLAN 2.0 (lote 3), contra la Resolución de adjudicación decretado en el procedimiento de contratación para la *“Organización, gestión y ejecución del Programa de Turismo Social del IMSERSO para personas mayores y mantenimiento del empleo en zonas turísticas para la temporada 2023/2024”*, con expediente 337/2023, convocado por el Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO).

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento de contratación de conformidad con lo dispuesto por el artículo 57.3 de la LCSP.

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 multa prevista en el artículo 58.2 de la LCSP.

Esta Resolución es definitiva en la 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 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.

LA PRESIDENTA

LOS VOCALES