



**Consejería de la Presidencia de la Junta de Castilla y León**  
**Ilma. Sra. Directora General de Relaciones Institucionales**  
**C/ Santiago Alba, 1**  
**47008 VALLADOLID**

**Expediente: 1967/2024 y 2047/2024**

**Asunto: Selección de agencias de turismo para la campaña de viajes 2025 del Club de los 60 / Resolución**

**Centro directivo: Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades**

Ilma. Sra.:

En esta Procuraduría se tramitan los expedientes arriba indicados, con motivo de los cuales hemos recibido los informes solicitados a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades fechados el 12 de diciembre de 2024 y el 17 de febrero de 2025.

Dichos expedientes se iniciaron con sendas quejas en las que se hacía alusión a la Resolución de 2 de octubre de 2024, de la Gerente de Servicios Sociales de Castilla y León, relativa a la adjudicación provisional de destinos de la campaña de viajes del Club de los 60 para el año 2025, y, más concretamente, a las valoraciones de las propuestas presentadas por XXX para los destinos de XXX y XXX del “Programa de Viajes para las personas mayores del Club de los 60” para el año 2025, y por XXX para los destinos de XXX y XXX del mismo Programa.

Según manifestaciones de los autores de las quejas, en el caso de las propuestas realizadas por las dos agencias a las que se ha hecho referencia, la Comisión de Valoración no ha valorado, a diferencia de lo que se ha hecho con otras licitadoras, aspectos que de por sí ya serían de obligado cumplimiento conforme a las Condiciones Generales del Programa, tales como disponer de autocares con nevera preinstalada, chofer y guía de ayuda con el equipaje, cartelería en los autocares, disposición de agua, oficina y teléfono disponible las 24 horas de responsable de la agencia, mostradores de facturación en los aeropuertos preferentes y diferenciados y disposición de tarjetas de embarque y bienvenida del Comandante de la aeronave. Asimismo, se indica que tampoco debía valorarse el listado y reserva de hoteles, puesto que esto debía ser exigido después de la adjudicación de los destinos conforme al punto 4.7.1 de las Condiciones Generales del Programa.



Por otro lado, también según los términos de la queja, a XXX le fueron aplicadas unas penalizaciones en la valoración de sus propuestas que no están previstas en dichas Condiciones Generales, en concreto por no consignar precio y la ficha hotelera, y por no haberse identificado al mayorista que organizaba el viaje, teniendo esta condición la propia XXX. Ello ha supuesto una puntuación negativa de 1,5 puntos negativos en el caso de la propuesta para el viaje a XXX, y de 1 punto negativo en el caso de la propuesta para el viaje a XXX.

A XXX también se le había restado un punto, en concreto por no haber identificado al mayorista que organizaba el viaje, a pesar de que la propia XXX tiene la condición de mayorista, y de que en el formulario publicado para presentar la Memoria técnica no aparecía ningún apartado específico para reflejar el organizador del viaje.

Por último, en ambas quejas se alegaba que se había producido indefensión tanto a XXX, como a XXX, puesto que no se les había dado la posibilidad de hacer alegaciones frente a las valoraciones provisionales realizadas por la Comisión de Valoración, para que pudieran ser subsanadas las irregularidades cometidas antes de la aprobación de la resolución de las adjudicaciones definitivas.

Todo lo expuesto dio lugar a que, en nombre y representación de XXX, se formularan dos recursos potestativos de reposición a través de sendos escritos fechados el 28 de octubre de 2024, contra la Resolución de 2 de octubre de 2024, de la Gerente de Servicios Sociales de Castilla y León, con la pretensión de que se procediera a una nueva valoración de las propuestas y programas presentados para los destinos de XXX y XXX conforme a las Condiciones Generales aprobadas al efecto, y según las alegaciones contenidas en los escritos de los recursos.

En parecidos términos, XXX también presentó dos recursos potestativos de reposición a través de sendos escritos fechados el 19 de noviembre de 2024, contra la misma Resolución de 2 de octubre de 2024, de la Gerente de Servicios Sociales de Castilla y León.

Con relación a estos recursos de reposición, cabe señalar que, en efecto, como así se indica en el informe remitido por la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, ante la Resolución de adjudicación provisional de los destinos no cabía la interposición de recurso de reposición en virtud de lo dispuesto en las Condiciones Generales del Programa (4.7.1). Lo previsto tras la resolución provisional de la adjudicación de los destinos era un trámite de audiencia a los interesados para que, en el plazo de 10 días, desde el siguiente a la notificación de la adjudicación provisional, pudieran alegar y presentar los documentos y justificaciones que estimaran pertinentes conforme a lo dispuesto en el artículo 82.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.



Con todo, según la información de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, el plazo de alegaciones abarcó desde el día 7 al 18 de octubre de 2024, por lo que los escritos presentados fueron considerados alegaciones realizadas fuera de plazo, a pesar de lo cual, y de que eran reproducción de otras alegaciones a las que ya se había dado respuesta de forma presencial, volvieron a ser objeto de estudio. Incluso, en lo que respecta al destino a XXX, en la Resolución definitiva de 29 de octubre de 2024, se asumió la corrección propuesta por XXX en la revisión que se había realizado el 18 de octubre de 2024, aceptándose por el equipo técnico que se había producido un error en la valoración, adelantándose un puesto a la agencia de viajes en el listado definitivo de puntuación.

Por lo expuesto, no puede advertirse irregularidad en cuanto al procedimiento seguido, ni indefensión para las empresas interesadas con motivo de la presentación de los escritos con los que se pretendía interponer unos recursos que no eran procedentes, y, en todo caso, el contenido de dichos escritos se tuvo en consideración como alegaciones formuladas fuera de plazo.

En cuanto a los aspectos sustantivos de la queja, esta Defensoría debe hacer las siguientes consideraciones:

Para la adjudicación de los destinos a las agencias participantes en el Programa de Viajes de 2025, se debe aplicar la Resolución de Convocatoria del Programa de 31 de mayo de 2024, las Condiciones Generales del Programa de 2025 y las Particulares de cada destino.

El apartado 4.7 de las Condiciones Generales establece que, en los procesos de licitación, las puntuaciones que obtiene cada agencia en cada uno de los destinos del Programa de Viajes a los que se presenta se estudian, en su caso se reparan y, por último, se validan por la Comisión de Valoración, órgano colegiado de participación en las decisiones, constituido al amparo del apartado 4.6 de las Condiciones Generales, según el cual:

*“Esta comisión estará integrada por 4 representantes de la Gerencia de Servicios Sociales, designados por la Gerente de Servicios Sociales, uno de los cuales actuará como Presidente y otro como Secretario, 3 representantes del colectivo de personas mayores designados por la Sección de Personas Mayores del Consejo de Servicios Sociales de Castilla y León y 1 representante designado por el órgano competente en el ámbito de turismo de la Junta de Castilla y León”.*

Por otro lado, el apartado 4.5 de las Condiciones Generales establece los criterios de valoración, debiendo tenerse en consideración 4 conceptos: “oferta económica (20%)”, “hoteles (30%)”, “mejoras o ampliaciones (15%)” e “idoneidad planificación (35%)”.



Dado el objeto de las quejas que nos ocupan, debemos hacer especial mención al concepto de idoneidad de la planificación, puesto que este incluye, entre otros criterios, el denominado “**Criterio de calidad**, de aplicación potestativa, cuando, por comparación entre ofertas, se desprenda que alguno o algunos de los conceptos incluidos en ellas favorecen especialmente el aprovechamiento y disfrute del viaje. En caso de ser tenido en cuenta este criterio en la valoración, la no realización por parte de la agencia que se haya visto favorecida, dará lugar a una penalización, como mínimo equivalente, en la campaña siguiente, a la puntuación que obtuvo por dichos conceptos”.

La Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades señala que el criterio de calidad permite tener en cuenta aspectos que aseguran de forma especial el cumplimiento de los objetivos prioritarios establecidos en las propias Condiciones Generales, y que son tres: garantizar que el Programa prospera en condiciones óptimas, proporcionar satisfacción y buenas experiencias a los usuarios, y evitar las quejas y reclamaciones por un inadecuado desarrollo de los viajes.

Se añade por la Consejería que, para valorar la calidad, se aplican los mismos baremos a todas las agencias participantes y para todos los destinos del Programa, estando implícito un ámbito de discrecionalidad en la valoración que permite al equipo técnico identificar, por comparación entre ofertas, aquellas que se ajustan mejor a los objetivos indicados anteriormente.

A la vista de la documentación que nos ha sido aportada, en particular de los cuadros de valoración de los destinos, se puede advertir, tal como señala la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, que los elementos de obligado cumplimiento establecidos en los Pliegos no obtienen una valoración si no llevan consigo una mejora de los mínimos obligatorios. Frente a ello, el incumplimiento de los requisitos exigidos en los Pliegos da lugar a una penalización si se trata de un elemento no esencial (como no indicar la empresa mayorista), o la exclusión si se omite un elemento esencial (como el Anexo de las Condiciones Generales relativo a hoteles, o incumplimiento grave de las condiciones en algún destino en la campaña anterior con perjuicio para los viajeros).

Por señalar un ejemplo, en las Condiciones Generales se exige que los autocares tengan las siguientes características:

*“Los autocares deberán tener, un mínimo de 55 plazas para todos los destinos, salvo que esté justificado un número de plazas inferior, como sucede en la campaña de Navidad, en la que los autocares tendrán 50 plazas con un máximo de 48 pasajeros, más el guía.*

*En los destinos de “Viajes para todos” los autocares deberán, además, ser adaptados.*



*Los autocares utilizados en los desplazamientos, con una antigüedad no superior a cinco años, deberán tener un solo piso, amplia visibilidad exterior desde todos los asientos, al objeto de que todos los usuarios puedan disfrutar de las visitas panorámicas, y disponer de megafonía, vídeo, WC, aparato de música, calefacción y asientos tapizados. Asimismo, de acuerdo con el Real Decreto 965/2006 de 1 de septiembre, por el que se modifica el Reglamento General de Circulación, aprobado por Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre, deberán llevar cinturones de seguridad en todos los asientos (en destinos internacionales la agencia de viajes informará a la Gerencia de Servicios Sociales si debido a la normativa específica del país no es obligatorio)*

*Para los desplazamientos desde otros puntos de la provincia a la capital, las agencias de viajes podrán utilizar microbuses, taxis u otro medio de transporte análogo”.*

A partir de lo expuesto, hemos podido comprobar que, en varios supuestos, cierto es que se ha considerado una mejora de las ofertas la “*nevera en autocares para transportar medicamentos refrigerados*”. La disposición de este elemento no se menciona en las características de los autocares a las que anteriormente se ha hecho referencia, y, aunque los autocares más modernos dispongan de nevera en todos o la mayoría de los casos, el uso de las mismas, y en particular para poder ser destinadas al transporte de medicamentos, añadía calidad a las ofertas en las que se incluía tal posibilidad a juicio de la Comisión de Valoración, sin que, por ello, podamos advertir irregularidad en consideración a la forma en la que fueron redactadas las Condiciones aplicables.

Por otro lado, las Condiciones Generales, en el punto 4.4.2. B). i), exigen (el subrayado es añadido):

*“Memoria técnica o descriptiva del destino según el ANEXO II de este documento de condiciones generales. Los destinos propuestos deberán incluir el detalle de: los servicios de alojamiento y pensión completa, actividades, transportes utilizados, servicios en ruta, etc.*

*Se deberá indicar, asimismo, el nombre de la mayorista con la que se presenta la oferta”.*

Igualmente, en el Anexo II de las Condiciones Generales, se obliga a especificar el nombre y NIF de la Empresa Mayorista.

Además, se nos ha aportado por parte de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades un documento que recoge el listado de penalizaciones consensuadas en reuniones técnicas, con el visto bueno del equipo directivo y la aprobación de la Comisión de Valoración, y en dicho listado se incluye “**NO APORTA NOMBRE DE LA MAYORISTA (exigido en las CG pero se acuerda la no exclusión)**”.



En todo caso, se puede comprobar, a través de los cuadros de valoración de los destinos, que la penalización de no indicar expresamente el nombre de la mayorista fue aplicado a otras agencias distintas a XXX y a XXX, por lo que existió una misma igualdad de trato para todas las empresas.

El mismo listado de penalizaciones al que se ha hecho referencia también alude a la omisión los datos de los modelos de los Anexos III y IV de las Condiciones Generales, entre los que se incluyen los relativos al precio de los hoteles, por lo que la penalización por este concepto, aplicado a todas las empresas participantes en el Programa, tampoco puede ser tachada de irregularidad.

Con independencia de todo lo señalado, y al margen de los casos particulares a los que se ha hecho referencia, la valoración de la idoneidad de la planificación a la que se refiere el apartado 4.5 de las Condiciones Generales tiene un peso del 35 por ciento en la puntuación total que pueden obtener las empresas participante en el Programa de Viajes del Club de los 60, e incluye el criterio de calidad, de aplicación potestativa, para aquellos supuestos en los que *“por comparación entre ofertas, se desprenda que alguno o algunos de los conceptos incluidos en ellas favorecen especialmente el aprovechamiento y disfrute del viaje”*.

Ello, como hemos visto, da lugar a cierta inseguridad jurídica y discrepancias entre las empresas participantes en el Programa de Viajes, puesto que, a la vista de los cuadros de valoración de las ofertas, es en el apartado de la idoneidad de la planificación, y dentro de este, en el criterio de calidad, donde se producen la mayoría de las valoraciones positivas y las penalizaciones, incidiendo ambas de forma decisiva en la adjudicación de los destinos a una u otra empresa.

Por ello, consideramos que debería objetivarse en mayor medida el criterio de calidad, puesto que el principio de comprensión establecido en el artículo 5. f) de la Ley 2/2010, de 11 de marzo, de Derechos de los Ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública, exige que *“Las normas y procedimientos administrativos han de ser claros y comprensibles para los ciudadanos”*.

Dicha objetivación, frente a una mayor discrecionalidad, ha de servir para que el órgano decisor pondere todos los hechos, intereses y derechos relevantes para tomar una decisión motivada, con fundamento en el expediente, siendo esta una manifestación del derecho a la buena administración recogido en el artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea y el artículo 12 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, en los términos que así se recogió también en el documento de Conclusiones técnicas del taller preparatorio de las XXXVII Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo.



En virtud de todo lo expuesto, y al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, consideramos oportuno formular la siguiente **Resolución:**

**ÚNICA: En favor de una mayor seguridad jurídica y menor litigiosidad con motivo de las adjudicaciones de los destinos del Programa de Viajes del Club de los 60 a las empresas participantes, se debería valorar, para próximas ediciones, que el apartado de la idoneidad de la planificación, y, dentro de este, el criterio de calidad de aplicación potestativa, o bien tenga un contenido de carácter más objetivo, o bien sea menos decisivo a la hora de la adjudicación de los destinos, o ambas cosas a la vez.**

Esta es nuestra resolución y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma por parte del órgano que corresponda de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades en el plazo de dos meses, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución.

Una vez realizadas las comunicaciones oportunas, se acuerda publicar la presente Resolución en la página web de esta Institución, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN

Tomás Quintana López