



Informe 3/2006, de 18 de mayo, de la Comisión Permanente de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Generalidad de Cataluña

Asunto: Contrato de servicios de agencia de viajes. Objeto, precio y criterios de valoración de las ofertas

ANTECEDENTES

I. La directora de la Agencia para la Calidad del Sistema Universitario de Cataluña (en adelante, AQU Cataluña) solicita al Presidente de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa el informe de este órgano en relación a un contrato administrativo de servicios de agencia de viajes para la coordinación de las estancias y los viajes de los asesores y asesoras y consultores y consultoras de l'AQU Cataluña, de acuerdo con la siguiente transcripción literal:

“Cuál es el objeto concreto del contrato de servicios de agencia de viajes: el precio del servicio de intermediación o bien el total coste de la factura que envía la agencia de viajes a AQU Cataluña?”

En el caso que se considere que el contrato de servicios incluye el conjunto del servicio de intermediación más el precio del billete o alojamiento, cuáles son los baremos objeto de valoración en los pliegos si todos los precios son tasados y no es posible una rebaja en estos conceptos?”

II. EL escrito firmado por la directora de l'AQU adjunta un documento del asesor jurídico de AQU Cataluña sobre la contratación administrativa de los servicios de agencia de viajes que contiene, además de la consulta literal transcrita, la exposición de los antecedentes que la motivan.

En estos antecedentes se exponen, en resumen, los extremos siguientes:

- Para el ejercicio de sus funciones l'AQU Cataluña cuenta con un conjunto de asesores y consultores que desarrollan sus tareas mediante comisiones y grupos de trabajo que se reúnen tanto en la sede de AQU Cataluña, como en las universidades objeto de evaluación. El servicio de agencia y organización de viajes para los desplazamientos de estos asesores y consultores de AQU Cataluña se ha externalizado.
- Consultadas diversas agencias se planteó la cuestión de cuál es la remuneración que recibe la agencia de viajes y en qué concepto, dada la diferenciación que efectúa alguna agencia entre el pago de la estancia en un hotel o de un billete de avión y lo que llaman “servicio de intermediación”.
- Se calcula que la contratación de estos viajes asciende aproximadamente a unos setenta mil euros, sin distinguir entre el coste de intermediación de la agencia de viajes y el precio de transporte o alojamiento.



- Si se considera que el precio del contrato sólo incluye el precio de los servicios de intermediación, no se alcanza al umbral de los doce mil euros y, por tanto, no sería necesaria la celebración de un procedimiento negociado o abierto.

El artículo 4.1 del Decreto 376/1996, de 2 de diciembre, de reestructuración de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, establece que esta Junta informa sobre las cuestiones que, en materia de contratación, le sean sometidas por los diferentes departamentos de la Generalidad, sus entidades autónomas y las restantes entidades de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de la Administración de la Generalidad, mediante petición formulada por los secretarios y secretarías generales de los departamentos respectivos. Por su parte, el artículo 11.3 del Decreto atribuye en la Comisión Permanente la aprobación de los informes correspondientes.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

I. Consideraciones previas sobre la legitimación para solicitar los informes a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa

Este órgano consultivo ha tenido la oportunidad de manifestarse en otras ocasiones sobre cuáles son las condiciones que delimitan su competencia y la legitimación para solicitar informes (ver el informe 12/2000, de 15 de diciembre; el 10/2003, de 2 de septiembre o el 7/2005, de 4 de octubre).

Desde el punto de vista de la legitimación para solicitar informes, es preciso recordar que, como la Junta Consultiva de Contratación Administrativa es un órgano interno de la Administración de la Generalidad de Cataluña, de acuerdo con el artículo 4.1 del Decreto 376/1996, de 2 de diciembre, son los secretarios y secretarías generales de los departamentos quién pueden formular las consultas, tanto por lo que respecta a cuestiones planteadas por el mismo departamento, como por el sector público dependiente. Asimismo, la Junta puede atender las solicitudes de informe que le formulen los entes de la Administración local en Cataluña, mediante consulta del representante de la entidad respectiva, de acuerdo con lo que se prevé al artículo 4.9 del Decreto 376/1996. Finalmente, de acuerdo con el anteriormente mencionado artículo 4.1 del mismo Decreto, en la medida en que la Junta es un órgano con participación de las asociaciones empresariales representativas de los sectores afectados por la contratación administrativa, puede atender consultas que, mediante el vocal de la Junta que represente esta asociación, le formulen estas asociaciones empresariales.

En el caso de que nos ocupa, la consulta formulada ha sido formalizada a través de la Directora de la Agencia para la Calidad del Sistema Universitario de Cataluña. Formalmente, sin embargo, la solicitud no se adecua exactamente a lo que prevé el artículo 4.1 del Decreto 376/196, anteriormente mencionado. A pesar de ello, es preciso tener en cuenta, no



obstante, que hasta la fecha de aprobación de la Instrucción de esta Junta 1/2005, de 4 de octubre, a la que se hará referencia acto seguido, ha sido criterio de este órgano consultivo considerar que los defectos de legitimación en relación al órgano administrativo que solicita el informe no tienen que ser considerados de forma rígida, si bajo el punto de vista material el objeto de la consulta reviste un interés de carácter general para la contratación pública, como lo es en este caso. De conformidad con lo que se ha expuesto, se considera que no hay inconveniente para pasar a analizar la cuestión planteada.

Sin embargo, y con la finalidad de que se tenga en cuenta para futuras solicitudes de informe, es preciso recordar que la mencionada Instrucción 1/2005, de 4 de octubre, detalla los requisitos que tienen que reunir las solicitudes de informe formuladas a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa. En concreto, en su apartado 1, esta Instrucción define cuáles son los órganos legitimados para solicitar informe a este órgano consultivo de conformidad con el anteriormente comentado artículo 4 del Decreto 376/1996. Establece, asimismo, que la solicitud de informe dirigida a la Junta debe hacer referencia a cuestiones de carácter general en relación a la interpretación y análisis de las normas jurídicas en materia de contratación administrativa y debe ir acompañada, si procede, del informe jurídico de la unidad administrativa o del órgano consultivo que tenga atribuida esta función en el respectivo ámbito de competencia. Finalmente, se habilita a la Secretaría Técnica de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa para comprobar la adecuación de las solicitudes de informe formuladas a lo que establece la Instrucción.

II. Determinación del objeto y del precio en la contratación de servicios de agencia de viajes

El artículo 13 del Real decreto legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante, TRLCAP), prevé que el objeto de los contratos debe ser determinado y que hay que justificar en el expediente correspondiente su necesidad para las finalidades del servicio público correspondiente.

Para determinar cuál puede ser el objeto de un contrato de servicio de agencias de viajes es preciso analizar la normativa sectorial sobre esta materia. La regulación de la actividad de las agencias de viajes en Cataluña se encuentra recogida en el Decreto 168/1994, de 30 de mayo, de reglamentación de las agencias de viajes¹. De acuerdo con el artículo 1 del mismo, *“tienen la consideración de agencia de viajes las empresas constituidas en forma de sociedad mercantil, anónima o limitada que, en posesión del título-licencia correspondiente, se dedican profesionalmente y comercialmente en exclusividad al ejercicio de actividades de*

¹ DOGC núm. 1924, de 22 de julio, de 1994. Mediante este Decreto se introducen las previsiones contenidas en la Directiva 90/314/CEE del Consejo, de 13 de junio de 1990, relativa a los viajes combinados, las vacaciones combinadas y los circuitos combinados.



mediación y/u organización de servicios turísticos, y que pueden utilizar medios propios en su prestación”.

Asimismo, el apartado 1 del artículo 2 de este mismo Decreto prevé que son objeto o fines propios de las agencias de viajes:

- a) La mediación en la venta de billetes o reserva de plazas en todo tipo de medios de transporte, y también en la reserva de habitaciones y servicios en las empresas turísticas y particularmente en los establecimientos hoteleros y en el resto de alojamientos turísticos.
- b) La organización y la venta de los llamados viajes combinados o “forfait”.
- c) La organización y la venta de las llamadas excursiones de un día ofertadas por la agencia o proyectadas a solicitud del cliente, a un precio global establecido y que no incluyan todos los elementos propios del viaje combinado.
- d) La actuación como representante de otras agencias nacionales o extranjeras para la prestación en su nombre y a su clientela de cualquiera de los servicios enumerados en el presente artículo.

Además, el apartado 3 de este precepto prevé que las agencias de viajes también pueden prestar servicios de información turística, difusión y venta de material de propaganda, de cambio de divisas y venta y cambio de cheques de viajeros; de expedición y transferencia de equipajes por cualquier medio de transporte; de formalización de pólizas de seguro turística, de pérdidas o deterioro de equipajes, y otros que cubran los riesgos derivados del viaje; en alquiler de vehículos con conductor o sin, contratados con empresas debidamente autorizadas; de reserva, adquisición y venta de billetes o entradas de todo tipo de espectáculos, museos y monumentos; en alquiler de utensilios y de equipos destinados a la práctica del turismo deportivo; de alquiler de aviones, barcos, autobuses, trenes especiales y otros medios de transporte para la realización de servicios turísticos propios de su actividad; y cualquier otro servicio turístico que complemente los enumerados.

Por tanto, cualquiera de las actividades que, de acuerdo con la normativa sectorial, conforman el objeto o fines propios de las agencias de viajes puede integrar el objeto del contrato de servicios de agencia de viajes.

Adicionalmente, es preciso tener presente que, de acuerdo con el artículo 68 del TRLCAP, el expediente de contratación tiene que incluir la totalidad del objeto del contrato y tiene que comprender todos y cada uno de los elementos que sean necesarios.

Por otra parte, y en cuanto al segundo de los elementos de la consulta, el artículo 14 del TRLCAP establece que los contratos tienen que tener siempre un precio cierto que se abonará al contratista en función de la prestación realmente efectuada y de acuerdo con el convenio.



Para la determinación de qué se tiene que incluir en el precio del contrato, de conformidad con lo que prevé el artículo 16 del mencionado Decreto 168/1994, de 30 de mayo, de reglamentación de las agencias de viajes, es preciso distinguir, como cuestión previa, entre:

- Contratos de servicios sueltos, que tienen por objeto facilitar a comisión los elementos aislados de un viaje o una estancia. En este tipo de contrato, la agencia no puede percibir de los usuarios y usuarias de los servicios más que el precio que corresponde a estos servicios, al cual se le podrá añadir un recargo por gastos de gestión derivadas de la operación. En la factura o documento de cobro se tienen que especificar claramente y separadamente el precio de cada uno de los servicios y el recargo por gastos de gestión.
- Contratos de viajes combinados, que tienen por objeto la combinación de transporte y/o alojamiento y/u otros servicios turísticos no accesorios del transporte o del alojamiento. En este caso, la agencia de viajes tendrá que entregar al usuario y usuaria o consumidor y consumidora los títulos, bonos u otros documentos correspondientes a los servicios encargados y unir una factura o documento de cobro en el cual tendrá que figurar el precio total abonado por el cliente.

En este sentido, y según el escrito de consulta, es preciso distinguir, por una parte, el precio del contrato, que incluye el precio total abonado por el cliente (y no sólo el precio de los servicios de intermediación) y, por su parte, la concreta remuneración de la agencia de viajes por los servicios que presta. A la práctica, esta remuneración se determina mediante las siguientes formas estándar de pago:

- Management Fee (o Fee de Gestión): es un modelo de gestión económica establecido entre la agencia de viajes y su cliente o clienta final, utilizado normalmente para la gestión de los viajes de las Corporaciones o grandes cuentas. En este modelo, la agencia de viajes, previo acuerdo con la corporación, establece un canon fijo para la gestión de todos los viajes mediante la facturación al cliente final de todos y cada uno de los servicios al precio neto, sin comisión. Este canon se establece sobre la base de diferentes criterios. Lo más habitual es que se establezca en función de los importes facturados, pero también se puede establecer en función de quién asume determinados costes productivos: si la factura de la electricidad o del teléfono la asume la corporación o la agencia, etc. Por tanto, consiste en un modelo retributivo basado en una negociación global por una serie de servicios prestados en un tiempo determinado, en el cual la agencia de viajes cobra como beneficio un porcentaje de la gestión realizada, un "fee".
- Service Fee (al cual se alude en el escrito de consulta): consiste en un cargo por servicio que aplican los agentes de viajes para determinar el beneficio que quieren obtener con cada servicio prestado a su cliente o clienta y puede incluir los recursos necesarios para la creación de todas las reservas, así como su margen comercial. Puede estar compuesto por diversos conceptos: creación, modificación o



cancelación de una reserva, emisión de la documentación, horas de trabajo, envío de la documentación, etc. Si este canon por gestión de viajes se establece como un canon genérico y por un periodo determinado hablamos del Management Fee.

- Transaction Fee (o Fee por Transacción): es una forma de medir el Service Fee que busca evaluar el valor del servicio que la agencia presta a sus clientes teniendo en cuenta el número de acciones comerciales que ha realizado hasta que el viajero o viajera vuelve de su viaje. Mediante esta fórmula la agencia de viajes cobra por el trabajo que realiza y no por el volumen de facturación.

Con independencia del modelo o sistema retributivo pactado con la agencia, en todo caso, el precio del contrato incluye tanto los servicios propiamente prestados (transporte, alojamiento, etc.), como la comisión de la agencia de viajes, aunque ésta se presente de forma separada dentro de la factura o el presupuesto del contrato.

III. Criterios de valoración de las ofertas en la contratación de servicios de agencia de viajes

La consulta plantea, literalmente, cuáles son los baremos objeto de valoración en el caso de que se considere que el contrato de servicios incluye el servicio de intermediación más el precio del billete o alojamiento, si todos los precios son tasados y no es posible una rebaja en estos conceptos.

El artículo 74 del TRLCAP define las formas de adjudicación de los contratos y establece que en el procedimiento abierto y en el restringido la adjudicación podrá efectuarse por subasta o por concurso. El apartado 2 de este artículo afirma que en la subasta la adjudicación tiene que hacerse al licitador que haga la oferta del precio más bajo y el apartado 3 dispone que en el concurso la adjudicación recae en el licitador que en su conjunto haga la proposición más ventajosa, teniendo en cuenta los criterios que se hayan establecido en los pliegos, sin atender exclusivamente el precio de la misma proposición.

Por tanto, cuando en la contratación de servicios de agencia de viajes el contrato se adjudique por procedimiento abierto o restringido mediante concurso, de acuerdo con lo que se prevé en el artículo 85 del TRLCAP, no jugará exclusivamente el criterio del precio, a diferencia de lo que sucede con la adjudicación por subasta.

El artículo 86 del TRLCAP establece los criterios para la adjudicación del concurso. Literalmente dispone, en su apartado 1, que *"en los pliegos de cláusulas administrativas particulares del concurso se establecerán los criterios objetivos que tienen que servir de base para la adjudicación, tales como el precio, la fórmula de revisión, si procede, el plazo de ejecución o entrega, el coste de utilización, la calidad, la rentabilidad, el valor técnico, las características estéticas o funcionales, la posibilidad de recambios, el mantenimiento, la asistencia técnica, el servicio posventa u otros parecidos, de conformidad a los cuales el*



órgano de contratación acordará aquella". Además, el apartado 2 de este precepto añade que "los criterios a que se refiere el apartado anterior se indicarán por orden decreciente de importancia y por la ponderación que se les atribuya".

En este sentido, es preciso tener en cuenta lo que ya ha tenido ocasión de manifestar esta Junta en su informe 7/2002, de 12 de julio, respecto de los criterios de selección del contratista establecidos por el órgano de contratación, los cuales se tienen que fundamentar, exclusivamente, en la valoración de las propuestas de ejecución del contrato presentadas por los licitadores y sólo pueden referirse a la consideración de aspectos de la ejecución material del objeto contractual. Concretamente, en el concurso los criterios de adjudicación que puede establecer el órgano de contratación son abiertos (los criterios de adjudicación mencionados en el artículo 86 del TRLCAP tienen que ser considerados a título enunciativo, pero no tienen carácter exhaustivo), pero sólo se pueden aplicar aquellos criterios que permitan valorar la propuesta concreta de ejecución del objeto contractual que sea más ventajosa económicamente².

Adicionalmente, es preciso tener en cuenta lo que también ponía de relieve este Informe respecto a la experiencia anterior de la empresa la cual no puede ser, en ningún caso, un criterio de adjudicación contractual³. En este mismo sentido se ha pronunciado nuevamente esta Junta en su informe 3/2005, de 7 de julio.

Por tanto, los criterios para adjudicar el concurso, entre los cuales normalmente figura el precio, tienen que ser objetivos y constar en el pliego de cláusulas administrativas particulares, así como también tiene que constar el orden de aplicación y la ponderación que se les atribuya. En este sentido, y a modo de ejemplo, se pueden enumerar como posibles criterios de valoración en la contratación de servicios de agencia de viajes los siguientes: la mejora sobre el número y la cualificación del personal adscrito establecidos como mínimos en el Pliego de Prescripciones Técnicas; la mejora sobre los medios materiales, informáticos y otras herramientas de información adscritas establecidas como mínimos en el Pliego de Prescripciones Técnicas; la mejora sobre la red de oficinas y su disponibilidad establecidas como mínimos en el Pliego de Prescripciones Técnicas; los sistemas de atención al cliente; la disponibilidad hotelera asegurada; la existencia de

² En este informe se recogía la jurisprudencia establecida por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en su sentencia de 18 de octubre de 2001, asunto C-19/2000, SIAC Construction Ltd (considerando 36).

³ También en este pronunciamiento se recogía la jurisprudencia establecida por el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea en su sentencia de 20 de septiembre de 1988, dictada en el asunto C-31/87 (Gebroeders Beentjes BV contra el Estado de los Países Bajos) que, además de contener un pronunciamiento en relación a la consideración de la experiencia como criterio de solvencia, también aborda el análisis de los criterios de adjudicación, los cuales sólo pueden dirigirse a identificar la oferta más ventajosa económicamente (considerandos 18 y 19).



convenios específicos con cadenas hoteleras, líneas aéreas o de otras agencias de viajes; la existencia de seguros adicionales y la disminución de gastos de anulación, entre otros.

En cuanto a la valoración de la oferta económica es preciso distinguir diferentes criterios en función de la fórmula económica utilizada. Si la empresa presenta en su oferta el sistema de gestión Management Fee ésta se podrá valorar, por ejemplo, en función de los porcentajes ofrecidos sobre servicios en concepto de ingresos, y de los porcentajes y conceptos a aplicar como gastos y honorarios de gestión de la agencia. Cuando no se presente como fórmula económica el Management Fee, se pueden valorar los cargos y descuentos en los transportes, el alojamiento y el resto de servicios, y los rúpels por consumo que oferte la agencia de viajes licitadora.

Finalmente, es preciso tener en cuenta que, como ya ha manifestado esta Junta en el antes mencionado Informe 3/2005, de 7 de julio, *“la ponderación que deba tener el criterio del precio en los concursos no es una cuestión que pueda abordarse desde una perspectiva jurídica, ni parece recomendable que se plantee en términos generales. Dependerá del tipo de contrato, de sus características específicas y de la finalidad de la ponderación correspondiente y es el órgano de contratación a quien corresponde, en cualquier caso, determinar esta ponderación”*.

Sobre la base de las consideraciones anteriores, la Comisión Permanente de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa formula las siguientes

CONCLUSIONES

1. El objeto del contrato de servicio de agencia de viajes estará compuesto por cualquiera de los servicios que, de acuerdo con lo que establece el Decreto 168/1994, de 30 de mayo, son propios de las agencias de viajes.
2. El precio del contrato de servicio de agencia de viajes incluye tanto el coste de los servicios prestados como el coste de intermediación destinado a la remuneración de la agencia.
3. Los baremos objeto de valoración en la contratación de servicios de agencias de viajes serán todos aquellos que, cumpliendo con el requisito de objetividad que prevé la normativa sobre contratos, se prevean en los pliegos de cláusulas administrativas particulares del concurso.

Barcelona, 18 de mayo de 2006