



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 5 8 / 1 9 9 7

La Laguna, a 25 de junio de 1997.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias sobre el *Proyecto de Decreto por el que se regulan las Agencias de Viaje (EXP. 47/1997 PD)\**.

## F U N D A M E N T O S

### I

Por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno se solicita Dictamen preceptivo sobre el "Proyecto de Decreto por el que se regulan las Agencias de Viaje". La legitimación del solicitante del Dictamen, la competencia del Consejo para emitirlo y su carácter preceptivo resultan, respectivamente, de los arts. 11.1 y 10.6 de la Ley del Consejo Consultivo en relación este último precepto con el art. 22.3 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado.

### II

Por lo que respecta al procedimiento administrativo, especial, de elaboración de la mencionada disposición general (procedimiento en el que, dado su carácter 'especial', las Comunidades Autónomas cuentan con competencias exclusivas, aunque la 'audiencia' de las organizaciones de consumidores y usuarios constituye un 'principio rector de la política social y económica que vincula a todos los poderes públicos y, también por ello, a las Comunidades Autónomas", STC 15/1989) se señala que en el mismo se han cumplimentado los trámites previstos en la legislación estatal -aplicada como supletoria- y autonómica de aplicación. En efecto, el expediente se

---

\* **PONENTE:** Sr. Plata Medina.

inicia con el informe de legalidad, acierto y oportunidad de incorporar al Ordenamiento jurídico autonómico una norma como la proyectada, existiendo constancia de la evacuación del trámite de información pública/audiencia y de haber sido emitido el correspondiente informe por el Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias -arts. 105.a) CE; 129 y siguientes de la Ley de Procedimiento Administrativo, en relación con el art. 149.3 CE; 44 y 45 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias; art. 20.f) del Decreto 19/1992, de 7 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Servicio Jurídico-.

Consta en las actuaciones las alegaciones formuladas en trámite de audiencia por la Asociación Provincial de Agencias de Viaje de Santa Cruz de Tenerife; de la Federación de Empresarios de Hostelería y Turismo de Las Palmas de Gran Canaria; del Cabildo de Lanzarote -único Cabildo que formuló alegaciones-; del Colectivo de Informadores Turísticos de Gran Canaria; y de la Sociedad de Avaes de Canarias. Consta asimismo haberse realizado el trámite de información pública (BOC de 10 de mayo de 1996), dándose así cumplimiento a lo dispuesto en el art. 105.a) CE, cuyo desarrollo legal, de aplicación supletoria en nuestra Comunidad Autónoma, es el art. 130.4 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, que contempla el preceptivo trámite de audiencia a las entidades que por ley "ostenten la representación o defensa de intereses de carácter general o corporativo afectados por dicha disposición"; eso sí, siempre que "sea posible y la índole de la disposición lo aconseje". Lo que no significa que " que en la elaboración de tales disposiciones hayan de ser oídas cuantas asociaciones se constituyan, pues solamente ha de exigirse esta audiencia cuando se trate de asociaciones o colegios profesionales que no sean de carácter voluntario, y representen intereses de carácter general o corporativo" (por todas, SSTS de 17 de marzo de 1992 y 10 de mayo de 1995); condiciones que, desde luego, no concurren en las asociaciones que han evacuado sus alegaciones en el procedimiento de elaboración de la presente disposición general. Nada que objetar sin embargo a ese plus de participación democrática de la ciudadanía a través de los trámites de 'audiencia' e 'información pública'. Ahora bien, siendo esto así, se nos plantea la cuestión de si hubiera debido darse audiencia a las 'asociaciones de consumidores y usuarios' de forma preceptiva, de conformidad con lo dispuesto por el art. 22 de la Ley 26/84, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios (LGDCU), siendo así que la propia Ley -art. 30, en

relación con el art. 22.2.f)-) dispone preceptivamente esa eventualidad en relación con el establecimiento de un 'sistema obligatorio de seguro y fondo de garantía', a lo que se procede en el presente PD, sin que conste en el expediente que tales asociaciones hayan sido oídas. En todo caso resulta obvio que el tratamiento de dicho trámite no puede ser el mismo cuando, como es el caso que nos ocupa, se trata de la transposición de una directiva comunitaria, que cuando se dicta una norma reglamentaria *ex novo*, habida cuenta de que como se pondrá de manifiesto más adelante, el margen de innovación normativa a realizar en dichos casos por las instancias nacionales o regionales (autonómicas) es prácticamente inexistente dada la regulación cada vez más detallada de las directivas. De otra parte, como se analizará asimismo más extensamente, las normas ordenadoras de un sistema de garantías indemnizatorias son de carácter civil y consecuentemente competencia del Estado a cuyo fin se ha aprobado por el mismo la Ley 21/1995, de 6 de julio.

### III

Estamos ante una Propuesta de norma reglamentaria que tiene un indudable carácter ejecutivo de ley, toda vez que con la misma se pretende desarrollar, concretar, y pormenorizar el régimen jurídico de las 'agencias de viaje' contenido en la Ley de cobertura que es la 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias (LOT), que, fundamentalmente, dedica a las agencias de viaje '-actividad de intermediación turística'- sus arts. 47 y 48, sin perjuicio de que a tal actividad le sean de aplicación otros preceptos de la Ley, en cuanto sean proyectables sobre esa específica actividad (particularmente los arts. 15 y siguientes, relativos a los 'derechos del usuario turístico'); preceptos que tienen cobertura en un título competencial diferente -defensa de los consumidores y usuarios- del prevalentemente utilizado para ordenar el régimen jurídico de las 'agencias de viaje'- que es el de turismo. Más adelante volveremos a los títulos competenciales. Baste ahora con decir que la norma reglamentaria propuesta es ejecutiva de ley, lo que justifica precisamente que el Dictamen solicitado al Consejo lo haya sido con carácter preceptivo.

Lógicamente, la labor del Consejo, fundamentalmente, deberá consistir en analizar la corrección jurídica de la Propuesta normativa, no sólo desde la perspectiva de su adecuación a la ley de cobertura cuyas determinaciones no podrá

exceder -sin perjuicio de que las pueda desarrollar- ni contrariar, sino desde la perspectiva competencial, toda vez que la mencionada norma -al margen de su función ejecutiva- es la expresión prenormativa de diferentes títulos competenciales autonómicos que deben ser adecuadamente delimitados a fin de que no haya colisión alguna con competencias estatales de carácter exclusivo, tarea que se complica desde el momento en que el proyecto reglamentario pretende adecuar la regulación reglamentaria autonómica vigente en la materia de agencias de viajes a la Directiva 90/134/CEE, del Consejo, de 23 de junio de 1990, relativa a los viajes combinados, vacaciones combinadas y circuitos combinados. Directiva que, a nivel estatal, ha tenido adecuada transposición mediante la Ley 21/1995, de 6 de julio, Reguladora de los Viajes Combinados (LVC).

Se hace preciso abordar a continuación la cuestión relativa a las Directivas comunitarias y al orden constitucional de competencias.

De conformidad con el art. 189 del Tratado de la CEE, "la Directiva obligará a todo Estado destinatario en cuanto al resultado a alcanzar, dejando a las instancias nacionales la competencia en cuanto a la forma y los medios"; sin perjuicio de que en ocasiones las Directivas puedan tener efecto directo en determinadas condiciones. Se trata, así pues, de un instrumento que llama a la colaboración de los Estados que serán los encargados de transformar su contenido en normas de Derecho interno, conforme las reglas de distribución de competencias normativas. En efecto, "son las reglas internas de delimitación competencial las que en todo caso han de fundamentar la respuesta a los conflictos de competencia planteados entre el Estado y las Comunidades Autónomas, las cuales, por esta misma razón, tampoco podrán considerar ampliado su propio ámbito competencial en virtud de una conexión internacional" (STC 252/1988). El principio de autonomía institucional de los Estados, que remite al Derecho interno la determinación de los órganos y procedimientos de aplicación del Derecho comunitario (DCE 183/1992) exige no sólo la participación de las instituciones centrales del Estado sino también "cuál ha de ser la intervención del Estado y de los Entes territoriales autónomos dotados de facultades normativas en la de aquellos países donde existan" (DCE cit.). Es decir, el hecho de que una materia concreta se encuentre regulada por una Directiva no altera *per se* la competencia atribuida sobre la misma por la Constitución y los Estatutos de Autonomía al Estado o a las Comunidades Autónomas; es decir, el orden de distribución interno de

competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas (SSTC 252/1988, cit.; 64/1991; 236/1991; 79/1992; 80/1993).

Una vez dicho esto, se hace preciso poner de manifiesto la eventualidad de que la ejecución normativa separada en cada Comunidad Autónoma pueda arrojar resultados tan heterogéneos que, en verdad, se contradigan los principios de aplicación uniforme y simultánea del Derecho comunitario, eventualidad que se eludiría con el dictado de textos legales únicos y no la aprobación de disposiciones diversas. Es frecuente por ello apelar a la necesidad de que, en tales casos, el Estado dicte leyes de armonización o a la búsqueda de mecanismos que permitan que, siempre y en todo caso, entre la norma europea y la disposición autonómica se intercale una norma general aprobada por el Estado. Por lo que hace a nuestro sistema constitucional no hay justificación alguna para intercalar una ley estatal entre la norma europea y la autonómica cuando las Comunidades Autónomas disponen de competencias plenas sobre la materia. Ciertamente, siempre será posible aprobar una ley de armonización de las previstas en el artículo 150.3 de la CE, pero este procedimiento extraordinario de actuación no puede transformarse en la clave ordinaria de ordenación de las operaciones de ejecución normativa del derecho europeo. En todo caso conviene tener en cuenta, de una parte, que en una gran mayoría de ocasiones, el Estado, usando poderes ordinarios, podrá dictar disposiciones de desarrollo o ejecución de normas europeas, de manera que no es ésta una función que protagonicen de ordinario en exclusiva las Comunidades Autónomas; y de otra parte, las únicas normas europeas que, en teoría dejan campo abierto para que las instancias internas puedan seguir operaciones diversas en su ejecución son las directivas -como es el caso que nos ocupa- y sólo con ocasión de su transposición podrá producirse la dispersión temida. Lo cierto es que en la práctica las directivas se aprueban con contenidos tan detallados que al legislador interno no le queda mucho más que hacer que traducir su contenido en una norma interna sin que pueda aportar nada que pueda ser significativo. Siendo ello así, es lo cierto que los riesgos de una excesiva heterogeneidad son menores de lo pensado. Por otra parte, no podemos dejar de mencionar que, en todo caso, el garante del cumplimiento del Derecho comunitario es el Estado con independencia de su organización interna y, en consecuencia, por lo que se refiere a España un incumplimiento o retraso de una Comunidad Autónoma es un incumplimiento del

Estado español sin concesiones. En este sentido es suficientemente ilustrativa la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades de 2 de febrero de 1982 al señalar que:

*“ en general hay que decir que la ejecución de directivas por medio de actos normativos de carácter regional es admisible desde el punto de vista comunitario, al ser libre cada Estado miembro de repartir como considere oportuno las competencias normativas a nivel interno, pero la cuestión radica en que el Estado miembro, cualquiera que sea su estructura, es responsable hacia la Comunidad (...)”.*

## IV

Por su intitulación -Regulación de las agencias de viajes- no parece forzado sostener que la materia objeto de regulación es reconducible al título competencial 'turismo', que el Estatuto (art. 30.21) atribuye a la Comunidad Autónoma con el carácter de exclusivo, con el contenido que dispone el último párrafo del precepto estatutario citado; es decir, plenitud normativa y ejecutiva en la materia. La aparente simplicidad del enunciado del título competencial no empaña, sin embargo, la confluencia real en la materia que se pretende ordenar de diversos títulos competenciales, bien autonómicos, bien estatales; unos y otros, por otra parte, con diferente alcance, lo que desde luego tendrá efectos en el grado de regularidad jurídica de la propuesta reglamentaria sometida a la consideración del Consejo.

La competencia en esta materia de turismo, como ha quedado expresado, ha sido asumida por la Comunidad Autónoma con carácter exclusivo. A tal efecto, el RD 2.803/1983, de 5 de octubre (de traspasos de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma), dispone que entre los asumidos por la Comunidad se encuentran "la concesión y revocación, en su caso, del título licencia de las agencias de viaje con sede social en Canarias, a cuyo efecto establecerá el correspondiente registro y expedirá las certificaciones de concesión de título licencia y de constitución de fianzas. Para la apertura de sucursales y dependencias auxiliares en Canarias de agencias de viajes con sede social fuera del territorio de la Comunidad, se presentarán ante la misma las certificaciones correspondientes de concesión de título licencia y de constitución de fianzas" [ANEXO I.B.d) del mencionado RD]. Al amparo del título referido y con el detalle funcional señalado, la Comunidad Autónoma procedió a aprobar la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo

de Canarias (LOT), la cual, en sus arts. 47 y 48, contiene el régimen jurídico nuclear de las agencias de viaje, en tanto que 'empresas de intermediación turística'. Regulación legal que, sin perjuicio de la posible competencia estatal (art. 149.1.13.CE) para "establecer las bases y la coordinación de ese subsector (...) siempre que el fin perseguido responda efectivamente a un objetivo de planificación económica" (STC 75/1989), es de exclusiva responsabilidad de la Comunidad Autónoma. En efecto, "la posibilidad del Estado de incidir sobre la materia de turismo se ciñe a aquellos extremos que puedan entenderse comprendidos en las bases y coordinación de la planificación económica" (STC cit.). Sin perjuicio, claro está, que el Estado pueda aducir otros títulos con base en los cuales puede regular el régimen jurídico de ciertos aspectos de la actividad turística -también de las agencias de viajes- que no son reconducibles a la materia 'turismo', sino a otras en las que la Constitución ha dispuesto la competencia exclusiva del Estado. A ello volveremos más adelante.

El Proyecto de norma reglamentaria dedica el Capítulo V ("ejercicio de las actividades de las agencias de viajes") a regular ciertos aspectos de las relaciones entre las agencias de viajes y los usuarios de sus servicios; particularmente, el contenido de los 'programas y folletos informativos' (art. 15). De su lectura se desprende que presenta perfiles propios, también competenciales, no reconducibles a la materia 'turismo', pues sin perjuicio de que es la actividad turística de intermediación la que sirve de soporte material o contexto para tal clase de relaciones, las mismas se ubican, dado su alcance, en la materia "protección de los consumidores y usuarios", siendo por ello intrascendente que el consumo en este caso lo sea de productos turísticos; ámbito de actividad en el que la Comunidad Autónoma tiene competencia exclusiva (art. 31.3) "de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria y crediticia estatal y en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131, 149.1.11 y 13 de la Constitución". Debiéndose significar al respecto que el art. 15 y siguientes LOT regula los derechos del 'usuario turístico', de la que la norma reglamentaria propuesta en este aspecto puede considerarse concreción.

La defensa del consumidor es un principio de la política social y económica, cuya garantía la Constitución impone a los poderes públicos, por lo que su defensa, constitucionalmente garantizada (art. 53.1 CE), "informará la legislación positiva, la

práctica judicial y la actuación de los poderes públicos (...) (SSTC 15/1989; 133/1992), que puede ser entendido como "el conjunto de reglas jurídicas que tienen por objeto proteger al consumidor" (SSTC 71/1982; 88/1986). Nos encontramos sin embargo ante un concepto dotado de gran 'amplitud y de contornos imprecisos' (SSTC 71/1982; 95/1984; 88/1986; 15/1989; 62/1991). El carácter 'heterogéneo' (STC 69/1988) de las normas que tienen por objeto la protección del consumidor "y también la plural inclusión de esas normas en sectores distintos (...) determinan la necesidad de elegir la regla de competencia aplicable" (STC id.). De ahí, el 'carácter interdisciplinario o pluridisciplinario' del conjunto normativo que se conoce como 'defensa del consumidor', en el que pueden incidir, con carácter prevalente, otros títulos como los de legislación civil, procesal o sanidad, en los que el Estado cuenta con prioridad de acción. Y así, cuando una Comunidad impone a los empresarios el deber de proporcionar a los consumidores una 'información veraz' si se le da con carácter de generalidad aplicándolo a 'toda la contratación' estaría excediendo el ámbito competencial propio, pues una obligación de tal extensión tendrá que hacerse mediante normas civiles" (STC 71/1982). En cambio, si tuviera alcance sectorial "podría considerarse legítimo desde la perspectiva de la adecuada protección de intereses colectivos" (SSTC id.; 62/1991). La Comunidad Autónoma puede "establecer y regular los datos informativos que deban contener las ofertas de venta, siempre, claro está, que refieran a derechos que vengan reconocidos en normas aprobadas por el legislador que ostente la competencia para ello" (STC 284/1993); por lo que si tales derechos expresan materia reconducible a título competencial estatal (contratación; legislación civil), la Comunidad Autónoma no sólo no podría regularlos, sino ni siquiera regular sus datos informativos.

Idéntico es el carácter de aquellas medidas que pretenden proteger al consumidor "frente a los daños que se le ocasionen y que tengan su origen en la adquisición, utilización o disfrute de bienes, medios o servicios, para su uso, personal, familiar o colectivo" (STC id.); lo que supone la consagración del principio *pro dannato*, o de resarcimiento de daño, de forma que cualquiera que sea su formulación, coincida no exactamente con el sistema "plasmado en el Código Civil (arts. 1.808, 1.093 y 1.902, etc.)", la norma ordenadora de un sistema de garantía indemnizatoria sería incuestionablemente de carácter civil. Al respecto, la mencionada STC recuerda que "el régimen de responsabilidad debe ser uno y el mismo para todo el territorio del Estado". Siendo un aspecto importante de la



ordenación del mercado, la 'defensa de los consumidores' debe aislarse de la 'defensa de la competencia', que tiene por objeto la regulación de la "situación recíproca de las empresas productoras o distribuidoras en el mercado, en el plano horizontal en cuanto que los sujetos a considerar, es decir, las empresas, compiten en una situación que se quiere de igualdad en el mercado", mientras que en la defensa de los consumidores éstos aparecen como destinatarios "de unos productos ofrecidos por las empresas, productos cuyas condiciones de oferta se pretende regular protegiendo, como indica el art. 51.1. CE, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los consumidores" (STC 88/1986).

De igual forma, la 'ordenación del mercado' se distingue de su 'ordenación mercantil' porque ésta tiene por objeto "el ámbito propio de la actividad libre del empresario mercantil" (STC 88/1986) y, por ello, la regulación de "la forma en que nacen y se extinguen los derechos y obligaciones a que el ejercicio de esa actividad puede dar lugar y el contenido necesario de aquéllos y éstas" (STC id.). Por ello, las Comunidades Autónomas no pueden producir un *novum* en el contenido contractual, o en otros términos, de que no se introduzcan derechos ni obligaciones en el marco de las relaciones contractuales privadas" (SSTC 71/1982, 88/1986; 62/1991). Los requisitos que debe cumplir "un determinado tipo de contrato incide de lleno dentro del derecho contractual (...) lo que requiere regulaciones uniformes en todo el territorio, por lo que [el título atinente a la legislación civil] ha de prevalecer sobre el título competencial mas genérico de defensa de consumidor y del usuario" (STC 62/1991).

Sobre la base de esta jurisprudencia acerca del título 'defensa de consumidores y usuarios', debemos en este punto traer a colación la Ley estatal 21/1995, de 6 de julio, sobre Viajes Combinados (LVC) cuya Exposición de Motivos señala que "La presente Ley tiene por objeto la incorporación al Derecho español de la Directiva del Consejo de las Comunidades Europeas 90/314/CEE, de 13 de junio...La norma ...adopta el rango de Ley por cuanto en ella se establecen preceptos que afectan y modulan el perfeccionamiento, eficacia y ejecución del contrato de viaje combinado, *lo que implica que su regulación singularizada incide en los preceptos contractuales generales que se contienen en el Código Civil y en el de Comercio. En razón de tal incidencia, la presente Ley se dicta al amparo de las competencias reconocidas al Estado por el art. 149.1.6 y 8 de la Constitución*". Esta Exposición de

Motivos es suficientemente ilustrativa de que, existiendo aspectos concretos de la citada Directiva incorporada al Derecho español que afectan a materias propias de la legislación civil y mercantil, -materias de competencia exclusiva del Estado- y puesto que la directiva ni afecta ni puede afectar al sistema interno de distribución de competencias, la normación autonómica que se realice al respecto, no podrá invadir competencias estatales sobre materias de carácter civil o mercantil.

Al margen de la finalidad principal de la Directiva (armonizar la regulación comunitaria en materia de viajes combinados), la misma pretende también aumentar la protección de los consumidores, particularmente por lo que atañe a los viajes combinados (Resolución del Consejo de 6 de mayo de 1986, punto 37), configurando así un sistema completo de regulación de éstos integrado por las siguientes previsiones: ámbito de aplicación (art. 1), definiciones (art. 2), programa y oferta de viajes combinados (art. 3), forma y contenido del contrato (art. 4), cesión de la reserva (art. 5), información sobre el viaje contratado (art. 6), revisión de precios (art. 7), modificación del contrato (art. 8), resolución del contrato o cancelación del viaje (art. 9), consecuencias de la no prestación de servicios (art. 10), responsabilidad de los organizadores y detallistas (art. 11), garantía de la responsabilidad contractual (art. 12), prescripción de acciones (art. 13).

## V

Como se ha indicado anteriormente el proyecto reglamentario contiene normas de diferente naturaleza, en tanto son distintos los títulos competenciales que presumiblemente les dan cobertura, pudiendo identificarse los de 'turismo', 'defensa de consumidores y usuarios', y 'legislación civil y mercantil'.

Con carácter inicial ha de decirse que el genérico objeto de la norma reglamentaria propuesta ha tenido hasta la fecha regulación en el Decreto 231/1987, que resultará derogado a la entrada en vigor del Decreto que en su caso se apruebe. La norma reglamentaria aún vigente no resulta sustancialmente modificada, porque algunos preceptos permanecen con idéntica regulación; otros sufren una modificación no sustancial, permaneciendo el contenido realmente idéntico; y otros tienen nueva regulación, precisamente a consecuencia de la Directiva y Ley estatal antes citadas.

A partir de la LOT, cobertura legal de la norma reglamentaria propuesta, podemos efectuar las siguientes consideraciones puntuales al articulado:

**Primera.** Entre los requisitos que las agencias de viaje deberán hacer valer a los efectos de la obtención del correspondiente título-licencia se encuentra -art. 4.1.b), último párrafo PR- de hacer "constar un capital mínimo desembolsado de treinta millones de pesetas para el grupo de mayoristas-minoristas, de veinte millones para el grupo de mayoristas y de diez millones para el grupo de minoristas". Se da así cumplimiento a lo legalmente dispuesto en relación con tal clase de obligación (art. 48.4 LOT), aunque no con total exactitud, pues el mencionado precepto legal habilita al Gobierno con sujeción a un doble condicionante; el primero, cumplido, que se tenga en cuenta el 'tipo' de agencia de viaje; el segundo, que se tenga asimismo en cuenta el 'número de sucursales'. Condición no deducida, sin embargo, del PR, que no tiene en cuenta el número de sucursales abiertas, procediendo a una homologación o equiparación cuando la Ley de cobertura había dispuesto, precisamente, su discriminación -intachable desde el punto de vista constitucional- en función del número de sucursales abiertas.

En todo caso las garantías a que se refiere el art. 13 cubrirán la "apertura de seis establecimientos, incluida la sede u oficina principal", de forma que "por cada nuevo establecimiento que sobrepase la cifra anterior tendrá que incrementarse la garantía individual en la cantidad de 2 millones de pesetas o la colectiva en la cantidad de 1 millón de pesetas".

Son dos las observaciones que debemos formular al respecto. La primera, que atañe a los términos de la Ley habilitante, en la medida en que en la fijación de la fianza de referencia no se tiene en cuenta el número de sucursales abiertas, sino el tipo de agencia, siendo de rigor extender a tal ordenación el mismo género de observaciones que se efectuó respecto del capital mínimo de las agencias. La segunda, atañe a la competencia autonómica para disponer una medida de este carácter. No cabe duda que disponer un régimen de fianza para atender las posibles consecuencias dañosas derivadas de la actuación de la agencia reconducibles a su responsabilidad civil se reconduce al título 'legislación civil', competencia exclusiva del Estado. No se trata de una caución administrativa a los efectos de garantizar que tales agencias responderán de sus obligaciones ante la Administración turística, lo que podría reconducirse al título 'turismo', pues no deja de ser expresión de las potestades administrativas en la ordenación del mencionado sector. Se trata de que, ante los consumidores y usuarios de servicios turísticos, las agencias de viajes deben

responder por las acciones y omisiones que causen daños y perjuicios a los contratantes de servicios turísticos. Se incide, pues, en el régimen de la responsabilidad civil derivada de la prestación de tales servicios, que ha sido objeto de regulación detallada por la LSC del Estado por lo que respecta a los viajes combinados; régimen que se caracteriza por las siguientes notas: a) responde el organizador o detallista del viaje combinado, sin perjuicio de que posteriormente repitan contra los prestadores del servicio; b) la responsabilidad puede ser solidaria (art. 11.1 LVC); c) se responderá también por la no ejecución o la ejecución deficiente del contrato, salvo que fuere imputable al consumidor, a un tercero o a causa de fuerza mayor. Idéntico género de consideraciones habría que efectuar cuando se trata de un servicio turístico diferente al anterior. Ciertamente que el art. 30 de la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, reconoce la posibilidad de que "el Gobierno, previa audiencia de los sectores interesados, y de las Asociaciones de consumidores y usuarios, adoptará las medidas o iniciativas necesarias para establecer un sistema obligatorio de seguros y fondo de garantía que cubran, por sectores determinados, los riesgos de intoxicación, lesión o muerte derivados del mal estado de los productos o servicios a que se refiere el art. 28", entre los que no figuran los de las agencias de viaje. Al respecto, la STC 15/1989, en relación precisamente al indicado precepto, dispone que "es al Estado a quien corresponde la previsión y ordenación global de los sistemas obligatorios de seguros y fondo de garantía que cubran los daños y riesgos derivados del mal estado de determinados productos, servicios o actividades"; lo que no impide que las Comunidades Autónomas puedan establecer sistemas similares de protección, "siempre que se atenga a las bases que en materia de seguros al Estado corresponde establecer"; bases que se encuentran contenidas en el art. 73 y siguientes de la Ley 50/1980, de 8 de octubre, de Contrato de Seguro, LCS; y siempre que no incida, de forma directa o indirecta, en el régimen jurídico de la responsabilidad civil, lo que es materia propia de la legislación civil competencia del Estado.

Ciertamente, la LVC dispone la necesidad de constituir por organizadores y detallistas de viajes combinados una garantía de responsabilidad contractual (art. 12 LVC) en los "términos que determine la Administración turística competente" para responder de las obligaciones a que hace referencia la propia LVC, con el alcance y límites que la misma Ley determina. Nada puede innovar la Comunidad autónoma al respecto, dada la prevalencia de los títulos en juego, salvo fijar los términos de la

fianza (modalidades y cuantías), mas no su régimen jurídico, que ya está delimitado por el Estado.

La competencia autonómica, pues, debe limitarse al aspecto de 'defensa de consumidores y usuarios', por lo que no debe extenderse a ámbitos civiles (responsabilidad civil); básicos de seguros; o procesales, en los que la competencia es del Estado, no siendo buena técnica legislativa reproducir preceptos estatales en tales ámbitos (v.gr. art. 13.1 y 5 PR).

**Segunda.** Los arts. 3 y 4 LVC regulan, respectivamente, el programa y oferta de viajes combinados y la forma y contenido del contrato, disponiéndose un completo régimen de la mencionada oferta que conforme la citada LVC (art. 3.2) será vinculante para el organizador o detallista del viaje combinado, salvo que concurra alguna de las circunstancias que a continuación detalla. Aspectos reconducibles a la legislación civil, por lo que pudiera constituir un exceso la regulación contenida en el art. 15 del PR, que se limita a reproducir, a veces parcialmente, la regulación estatal antes citada.

**Tercera.** En el art. 12.5 PR se dispone que "tratándose de agencias de viajes, intermediarios u operadores turísticos no domiciliados en España provenientes de países de la Unión Europea cuya legislación exija el requisito de la fianza o garantía quedarán eximidos de constituir la misma siempre que se acredite la inexistencia de impedimento para lograr su eventual ejecución por la Administración autonómica (...). Asimismo, no deberán acreditar la suscripción del seguro y/o contrato de asistencia previsto en el apartado anterior cuando prueben fehacientemente que cumplen estos requisitos de acuerdo con la legislación de los países de procedencia". Se excusa, pues, a las agencias e intermediarios señalados de constituir la garantía que sin embargo se exige para las agencias locales. A tal respecto debe señalarse que el art. 48.3.2º párrafo LOT -Ley de cobertura- sólo señala que la determinación de la fianza a constituir por tales intermediarios turísticos 'contemplará' en todo caso la singularidad de los que provengan de la Unión Europea, cuando la legislación nacional correspondiente exija tal requisito. Por ello, si bien el último párrafo de la norma proyectada atiende a tal exigencia, no la cumple sin embargo la sustitución de tal garantía por la acreditación de la 'inexistencia de impedimento para lograr su eventual ejecución por la Administración Autonómica'.

## CONCLUSIONES

El Gobierno de Canarias ostenta competencias para dictar la norma reglamentaria objeto del presente Dictamen, salvo en los aspectos de la misma atinentes a cuestiones de carácter civil y mercantil, materias en las que ostenta competencia exclusiva el Estado.