



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 2 6 / 2 0 0 0

La Laguna, a 18 de abril de 2000.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con *el Proyecto de Decreto por el que se regulan las Agencias de Viaje (EXP. 59/2000 PD)**.

F U N D A M E N T O S

I

Por la Presidencia del Gobierno se solicita Dictamen preceptivo sobre el Proyecto de Decreto por el que se regulan las Agencias de Viajes. 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.

En lo que respecta a la tramitación del procedimiento de elaboración de la norma proyectada, se han cumplido los requisitos legal y reglamentariamente exigidos. Consta el informe sobre la necesidad y oportunidad de proceder a la elaboración de la norma, la memoria económica, el informe de legalidad, acierto y oportunidad de la Secretaría General Técnica (si bien ha sido elaborado al final del procedimiento) y el informe del Servicio jurídico.

También, desde el punto de vista de los requisitos procedimentales, cabe señalar que se ha dado audiencia a los Cabildos Insulares, a la Federación Canaria de Municipios, a diversas asociaciones de Agencias de Viajes y Hoteleras, al Colegio de Diplomados y Técnicos de Empresas y Actividades Turísticas y a las Uniones de Consumidores de las Palmas y de Tenerife.

* **PONENTES:** Sres. Yanes Herreros, Cabrera Ramírez, Trujillo Fernández, Reyes Reyes y Millán Hernández.

II

La Comunidad Autónoma ostenta competencia exclusiva en materia de turismo (art. 30.21 EAC), que habilita para imponer requisitos de índole administrativa para el ejercicio de actividades turísticas, entre ellas las relativas a las Agencias de Viajes. Así, mediante el RD 2807/1983, de 5 de octubre, se traspasó a la CAC las funciones y servicios de "concesión y revocación, en su caso, del título licencia de las agencias de viajes 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"(Anexo I.B.d).

No obstante, sin olvidar que pueden incidir otros títulos competenciales que afectan al turismo -comercio exterior (art. 149.1.10 CE), bases y coordinación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE), SSTC 125/84, 75/89, 88/87, 75/89-, en la norma proyectada ha de tenerse en cuenta igualmente la defensa de los consumidores y usuarios (art. 31.3 EAC), así como la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación civil y mercantil, por lo que más adelante se dirá.

III

El objeto del presente Dictamen constituye el desarrollo de los arts. 47 y 48 de la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias (LOT), que bajo la rúbrica de "actividad de intermediación turística", contempla los requisitos que deben reunir tales agencias (singularmente el art. 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 estos últimos 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 (ver Dictamen de este Consejo 58/1997, de 25 de junio).

El Proyecto que ahora se dictamina prevé la derogación de la norma actualmente vigente en la materia, el Decreto 176/1997, de 24 de julio, si bien la nueva norma incorpora prácticamente en su totalidad el contenido de este decreto, en la mayoría de las ocasiones su tenor literal, e introduciendo en algunos de ellos modificaciones no sustanciales. De hecho, tal como se expresa en el informe de la Secretaría General Técnica se trata con esta nueva regulación de contemplar aspectos no recogidos: el régimen de información en materia de servicios sueltos, las cuestiones

relativas a identificación, publicidad y distintivos de las agencias de viajes y el destino de las garantías que han de constituir las agencias por imperativo legal.

IV

Además de las observaciones que seguidamente se formulan, hay que incorporar los reparos en su día expresados por este Consejo al referido Decreto 176/1997, en fase de proyecto (ver DDC 58/97 citado). Respecto del Proyecto que se dictamina, procede las siguientes consideraciones:

Artículo 2.1.d). Define el concepto de viaje combinado, reproduciendo literalmente el art. 2.1. de la Ley estatal 21/1995, de 6 de julio, reguladora de los viajes combinados, dictada al amparo de las competencias reconocidas al Estado por el art. 149.1.6º y 8º CE, por la que se realizó la incorporación al Derecho español de la Directiva 90/314/CEE, del consejo, de 13 de junio de 1990. En relación con tal reproducción, téngase presente lo expresado respecto de tales prácticas por la jurisprudencia constitucional (por todas, ver STC 162/196, de 17 de octubre).

Artículo 14. Este precepto faculta a las Agencias de Viajes para exigir un depósito no superior al 40% del coste total de los servicios prestados. Dicho "depósito" tiene la naturaleza de arra o señal conexas con el contrato subsiguiente. Se trata de una obligación de naturaleza civil, vulnerando en consecuencia la competencia estatal exclusiva sobre la legislación civil (art. 149.1.8ª CE).

Artículo 15. En el mismo exceso competencial incurre este precepto al definir los tipos contractuales que pueden concertar las agencias con sus clientes (apdo. 1) y declarar la aplicación de la normativa estatal a los viajes combinados (apdo. 2). Igualmente vulnera la competencia estatal exclusiva de los arts. 149.1.6ª y 8ª CE el apartado 3 de este artículo al establecer deberes para las agencias de prestación de los servicios contratados (apdo. 3), lo que se incardina dentro de las obligaciones derivadas de la relación contractual, ámbito propio de la regulación sustantiva de los contratos, no tratándose de una simple previsión de orden administrativo.

Artículo 16. La LOT establece en su art. 15.2.a) el derecho de los usuarios turísticos a "recibir información veraz, previa y completa sobre los bienes y servicios que se le oferten", a lo que se corresponde la consiguiente obligación para las empresas y entidades sometidas a esta Ley -y entre ellas las Agencias de Viajes- de

facilitar la información acerca de los bienes y servicios que oferten, antes de contratar los mismos, sobre modalidades, condiciones, precios y riesgos del usuario (art. 16.1). Dada esta previsión legal, no parece existir obstáculo para que la norma reglamentaria establezca la obligación de las empresas de facilitar información, como garantía de la protección de los consumidores. Ahora bien, la redacción del art. 16 PD parte de la definición del tipo contractual de "servicios sueltos" definido en el artículo anterior, por lo que, al incurrir éste en el exceso competencial indicado, tampoco procede el establecimiento de esta obligación en relación con los mismos.

Artículo 20 y anexos II, III, y IV. La regulación concreta del formato de la placa distintiva no es objeto propio de una norma de desarrollo reglamentario destinada a establecer el régimen jurídico de las agencias, sino más bien de una orden departamental.

Artículo 22. Por su carácter obvio, nada añade al régimen sancionador previsto en la LOT (arts. 72 a 81). Decir que la comisión de una infracción dará lugar a la imposición de sanciones es un recordatorio de preceptos legales ya existentes que no deben formar parte del contenido de una norma cuyo objetivo, se supone, es innovar el Ordenamiento. Por la misma razón, es igualmente innecesario decir que la imposición de sanciones es compatible con las responsabilidades civiles o penales que correspondan. En realidad, la referencia a las responsabilidades debiera limitarse a una remisión al régimen sancionador contemplado en el Título VI de la LOT, en lo que fuere de aplicación a los supuestos a las que el reglamento dictaminado se refiere.

Disposición transitoria. La formulación genérica de la disposición transitoria única lleva a pensar que los procedimientos que se encuentran en "tramitación" son todos los que contempla el PD; no sólo los de obtención del título-licencia, sino también los de revocación y los de autorización y cierre de sucursales. Si no es así, debiera especificarse. La formulación del precepto es, en cualquier caso, deficiente. Para lo que se pretende, bastaría con decir que tales expedientes 'se resolverán de acuerdo con la normativa vigente en el momento de su iniciación'. Decir "hasta su resolución" da a entender que ésta no se encuentra afectada por el alcance de la transitoria.

C O N C L U S I Ó N

Como se expresa en el Fundamento IV, los artículos 14, 15 y 16 suscitan las observaciones de orden competencial que se indican. El artículo 2.1, d) es reproducción de preceptos estatales que ha merecido ser reparada por la jurisdicción constitucional. Los artículos 20, 22 y la Disposición Final adolecen de las deficiencias técnicas que, asimismo, se indican.