



CONSEJO CONSULTIVO
DE CASTILLA - LA MANCHA

Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha	
REGISTRO INTERNO	
Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha	
28	MAY 2021
Anotación N.º 55778	

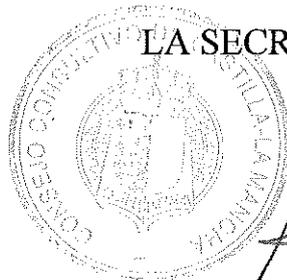
Núm. 198/21

Tengo el honor de remitir a V.E. el dictamen emitido por el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha en el expediente de referencia.

Se ruega que comunique a este Consejo, en virtud de lo establecido en el artículo 6.3 del Reglamento del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, la resolución definitiva que se adopte.

Le comunico asimismo, que una vez recibida la resolución adoptada, o en cualquier caso transcurrido un mes desde la remisión del dictamen solicitado, por parte de este Consejo, si no se recibe advertencia expresa de V.E. en contrario, se procederá a la publicación del citado dictamen en su página web.

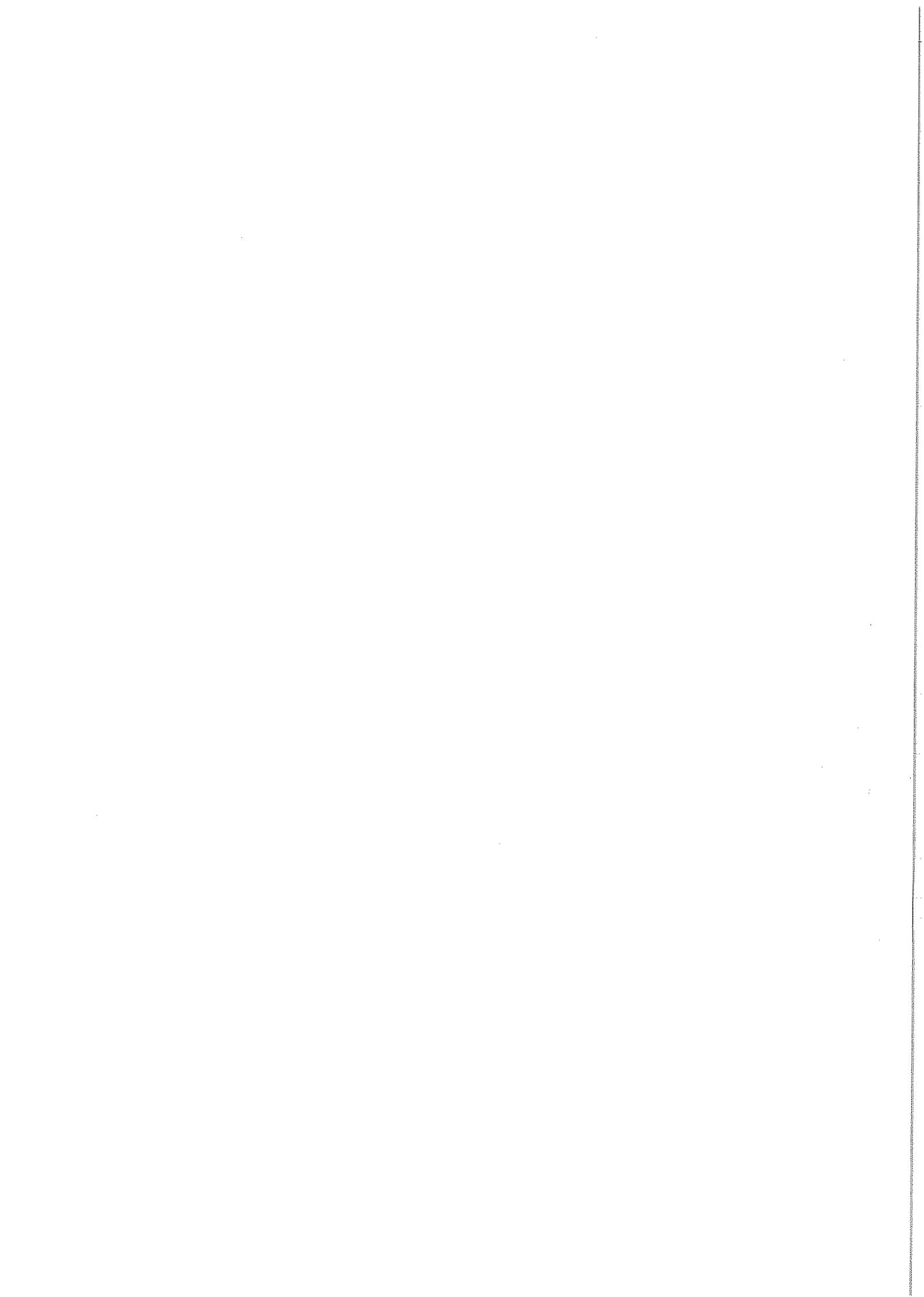
Toledo, 27 de mayo de 2021



LA SECRETARIA GENERAL

Fdo.: Soledad Rodríguez Rivero

EXCMA. SRA. CONSEJERA DE ECONOMÍA, EMPRESAS Y EMPLEO.-





*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

N.º 198/2021

Excma. Sra.:

D. Joaquín Sánchez Garrido, Presidente
D. Fernando Andújar Hernández, Consejero
D. Antonio Conde Bajén, Consejero
D. Sebastián Fuentes Guzmán, Consejero
D.ª Araceli Muñoz de Pedro, Consejera
D.ª Soledad Rodríguez Rivero, Secretaria
General

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, en sesión celebrada el día 27 de mayo de 2021, con asistencia de los señores que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:



“En virtud de comunicación de V. E. de 3 de mayo de 2021, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha ha examinado el expediente relativo al proyecto de Decreto de ordenación de las empresas de intermediación turística en Castilla-La Mancha.

Resulta de los ANTECEDENTES

Primero. Consulta pública previa.- Mediante anuncio publicado en el portal web de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha el 12 de febrero de 2020 se sustanció consulta pública previa sobre el proyecto de Decreto de ordenación de las empresas de intermediación turística en Castilla-La Mancha.

En dicho anuncio se reseñaban los antecedentes de la norma, los problemas que se prevén solucionar con la misma, la necesidad y oportunidad de su tramitación, y los objetivos perseguidos por ella, sin que se

contemplaran otras soluciones válidas alternativas para la consecución de aquellos.

Se otorgaba un plazo que culminaba el 27 de febrero siguiente, para que cuantos se consideraran interesados pudieran hacer llegar sus opiniones, sugerencias y propuestas sobre el tema.

El 2 de marzo posterior la Jefa del Servicio de Turismo emitió informe en el que hacía constar que no se había presentado alegación alguna en esta fase.

Segundo. Memoria justificativa.- Con fecha 8 de julio de 2020 la Directora General de Turismo, Comercio y Artesanía suscribió memoria justificativa de la norma, en la que tras destacar ampliamente los antecedentes normativos que le precedían, atendía a la necesidad y oportunidad del proyecto, señalando como principales características del mismo la de facilitar el acceso a la actividad mediante la mejora de la regulación y la simplificación administrativa, simplificación del régimen jurídico de las agencias de viajes, exclusividad de la actividad de comercialización de viajes combinados por dichas agencias, potenciación de las actividades *on line*, establecimiento de garantía mínima de 100.000 euros y del 5% de facturación de la agencia para afrontar situaciones de insolvencia, incremento de la eficacia del régimen de garantía ante tales circunstancias, regulación de los servicios de viajes vinculados y el establecimiento de una garantía al igual que para los viajes combinados, medidas que favorezcan la creación de agencias de viajes y desarrollo de la inspección de turismo.

Afirmaba que *“este nuevo marco regulador es un factor muy importante para desarrollar una oferta turística de intermediación turística más innovadora, competitiva, adaptada tecnológicamente y de calidad, con la finalidad [de] que las agencias de viajes de Castilla-La Mancha puedan ofrecer experiencias más satisfactorias para los viajeros tanto en materia de turismo emisor como de receptivo. [] En este sentido, el Decreto tiene como objetivo el incremento de la calidad turística y de la competencia, un aumento del potencial de crecimiento del sector, una potenciación de la innovación de los operadores empresariales, así como una mejora de los derechos y defensa de los consumidores y usuarios. [] Además, el regulador es consciente [de]*



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

que la única normativa adecuada es la que tiene eficacia real en su cumplimiento por lo que es un objetivo lograr una norma más proporcionada, clara y eficaz con el horizonte de incrementar la necesaria seguridad jurídica para la actividad económica”.

Tras describir el contenido del proyecto, efectuaba un análisis de los diferentes impactos previstos con su aprobación, destacando que la iniciativa no conlleva gastos, ni se prevé impacto de género y se adecua a lo establecido en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado. En cuanto al impacto normativo, reseñaba la competencia que se ejercita y la base jurídica en que se funda, refiriendo el ordenamiento relacionado con la misma a nivel europeo, estatal, autonómico y local y atendiendo a la tabla de derogaciones y la tramitación a seguir. Enumeraba, a continuación, los objetivos de la norma en relación a la competitividad empresarial, destacando la concordancia de dichas medidas con la normativa de unidad de mercado; y el impacto en la reducción de cargas administrativas, relativas al inicio electrónico del procedimiento, a la unificación de informes y a la introducción del silencio positivo, respetando lo previsto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público.

Tercero. Autorización de inicio.- En atención al contenido de la memoria citada, con idéntica fecha 8 de julio de 2020, la titular del departamento de Economía, Empresas y Empleo autorizó el inicio del procedimiento de elaboración del proyecto de Decreto.

Cuarto. Informe del Coordinador de Estrategia Económica.- Elaborado un primer borrador de la norma -que no aparece datado-, se sometió al Coordinador de Estrategia Económica de la Consejería quien emitió informe el 5 de agosto de 2020, en el que tras exponer el marco normativo y efectuar diversas observaciones particulares a diferentes puntos del articulado, concluía recogiendo una serie de recomendaciones atinentes a “Definir los conceptos con mayor precisión o por referencia a la norma con rango de ley en la que aparecen contemplados”; “Valorar la exigencia de documentación a aportar, contenida en la declaración responsable o comunicación, que pudiera suponer una carga administrativa no amparada

por los principios de necesidad y proporcionalidad”; “Suprimir la obligatoriedad de disponer de hojas de reclamaciones y de colocar un rótulo exterior con información meramente administrativa”; “Justificar el umbral mínimo de garantías que se establecen, considerando su efecto en las pequeñas empresas y en el acceso de nuevos operadores al mercado”; y “Valorar la graduación del importe de las garantías a constituir en función de esos mismos parámetros”.

Quinto. Informe de la Directora General de Turismo, Comercio y Artesanía.- Las observaciones puestas de manifiesto en el anterior informe fueron examinadas por la Dirección General de Comercio, Turismo y Artesanía, emitiendo informe su titular en fecha 5 de octubre de 2020, en el que plasmaba el tratamiento dado a cada una de ellas.

Sexto. Información pública.- Redactado un segundo borrador del proyecto -también carente de fecha-, el 7 de octubre de 2020 la Directora General de Turismo, Comercio y Artesanía sometió el mismo a información pública con el fin de ponerlo a disposición de cuantos se encontraran interesados, mediante su inserción en el tablón de anuncios electrónico de la Junta de Comunidades, posibilitando que durante un plazo de veinte días pudieran formular alegaciones o manifestar las observaciones que estimaran oportunas. Asimismo, se publicó el anuncio en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha n.º 211 de 20 de octubre siguiente.

Consta en el expediente que presentaron alegaciones la Asociación Empresarial de Agencias de Viajes de Castilla-La Mancha, el Ayuntamiento de Tomelloso y la Confederación Española de Agencias de Viajes.

Séptimo. Consejo de Turismo de Castilla-La Mancha.- Paralelamente, el Consejo de Turismo de Castilla-La Mancha examinó el proyecto normativo en sesión celebrada el 19 de octubre de 2020, habiéndose dejado constancia en el expediente por su Secretaria, mediante informe emitido el 21 de diciembre posterior, de que el texto fue aprobado por la mayoría de sus miembros.

Octavo. Informe sobre alegaciones.- Las diferentes alegaciones formuladas en el trámite de información pública fueron valoradas por la



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

Directora General de Turismo, Comercio y Artesanía en informe emitido el 17 de febrero de 2021, manifestando las razones que en cada caso fundaban su aceptación o no.

Noveno. Certificado de la Inspectora General de Servicios.- Se aporta seguidamente un certificado expedido por la Inspectora General de Servicios el 18 de febrero de 2021, en el que dejaba constancia de la publicación del anuncio en el tablón de anuncios electrónico de la Administración entre el 22 de octubre y el 17 de noviembre de 2020.



Décimo. Informe de impacto de género.- Un tercer borrador del proyecto -en el que tampoco figura fecha- fue examinado por el Jefe de Área de Coordinación Jurídica, Transparencia, Participación e Igualdad de Género, quien emitió informe el mismo 18 de febrero de 2021, analizando el impacto de género que derivaría de la aprobación del Decreto. Una vez identificada la norma y su marco legal, analizaba su pertinencia y previsión de efectos sobre la igualdad de género, concluyendo que *“A la vista del contenido del proyecto de Decreto, y desde la perspectiva de la igualdad de género, podemos afirmar que, razonablemente, la regulación contenida en el Decreto, en sí misma, no tendrá ningún impacto en materia de igualdad de género”*.

Undécimo. Informe sobre valoración de cargas administrativas.- El citado funcionario se pronunció en idéntica fecha 18 de febrero de 2021 en relación a la afectación a las cargas administrativas que conllevará la iniciativa normativa.

Tras exponer que con la misma las declaraciones responsables y comunicaciones se presentarán por medios telemáticos, y que las notificaciones se efectuarán por vía electrónica, plasmaba un estudio de las cargas administrativas comparativo con el derivado de la aplicación de la normativa anterior, concluyendo que las medidas previstas en la nueva regulación que se pretende conllevarán un ahorro en cada caso de 3.990 euros.

Duodécimo. Informe de la Inspección General de Servicios.- Se ha incorporado, asimismo, al expediente, con fecha 23 de febrero de 2021, el informe de una Inspectora de Servicios, en el que expresaba que el proyecto

“se ajusta y cumple con la normativa aplicable en la actualidad sobre racionalización y simplificación de procedimientos administrativos”.

Decimotercero. Informe del Secretario General.- Aparece a continuación el informe emitido el mismo 23 de febrero de 2021 por el Secretario General del departamento impulsor de la iniciativa, en el que tras exponer su ámbito normativo y competencial y describir su contenido, manifestaba el carácter de reglamento ejecutivo que presenta el proyecto. Describía, a continuación, el procedimiento a seguir para su aprobación.

Decimocuarto. Informe del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades.- Un cuarto y último borrador de la norma redactado se trasladó, junto con el expediente en que trae causa, al Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades solicitando la emisión de informe.

A tal requerimiento dio contestación, con fecha 19 de marzo de 2021, una Letrada adscrita a dicho órgano -con el visto bueno de la Directora de los Servicios Jurídicos-, pronunciándose en sentido favorable al texto remitido.

Tras referir el objeto de la norma y el marco competencial en que se ampara, validaba el procedimiento sustanciado, efectuando con posterioridad un repaso al articulado.

Decimoquinto. Proyecto de Decreto.- El proyecto de Decreto sometido a dictamen cuenta con una parte expositiva, dieciocho artículos divididos en cinco capítulos, una disposición transitoria, una derogatoria, dos finales y cuatro anexos.

La parte expositiva alude al marco competencial y normativo en el que se inserta la disposición proyectada, reseñando en amplios términos el cumplimiento de los principios de buena regulación.

El Capítulo I, *“Disposiciones generales”*, comprende los artículos 1 a 5 relativos al objeto, definición y ámbito de aplicación de la norma, normativa sectorial que resulta aplicable, declaraciones responsables y comunicaciones, hojas de reclamaciones, y publicidad.



*Consejo Consultivo
de Castilla-La Mancha*

El Capítulo II, “*Agencias de viajes*”, integra los artículos 6 y 7 concernientes al concepto y clasificación de las mismas, y las actividades y servicios que pueden realizar.

El Capítulo III, “*Garantías, cancelaciones, responsabilidades y seguros*”, describe en los artículos 8 a 13 la garantía frente a la insolvencia en viajes combinados, garantía de la responsabilidad contractual, cancelación de las garantías de viajes combinados, garantía frente a la insolvencia en los servicios de viaje vinculados, responsabilidad por errores en la reserva, y el seguro de responsabilidad civil por daños y perjuicios a terceros.

El Capítulo IV, “*Centrales de reserva, operadores turísticos y servicios prestados por otras empresas turísticas*”, contempla en los artículos 14 a 17 el concepto y régimen de actuación de dichas centrales de reserva, sus actividades, el concepto y actividades de los operadores turísticos y la prestación de servicios de viaje vinculados por otras empresas del sector.

El Capítulo V, “*Inspección y régimen sancionador*”, incluye únicamente el artículo 18 que remite a las normas aplicables en dicho ámbito material.

La disposición transitoria única se refiere al “*Régimen de adecuación de garantías y seguros*”, por determinadas entidades del sector que ya se encuentren ejerciendo su actividad a la entrada en vigor del Decreto.

La disposición derogatoria única, deja sin vigencia expresamente el Decreto 56/2007, de 8 de mayo, de Ordenación de las Agencias de Viajes y Centrales de Reservas de Castilla-La Mancha.

La disposición final primera habilita a la persona titular de la consejería competente en materia de turismo, al “*Desarrollo Normativo*” del Decreto; y a la titular de la dirección general competente en la materia para actualizar y modificar los anexos II, III y IV. La segunda fija la “*Entrada en vigor*” de la norma a los veinte días de su publicación en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha.

El Anexo I recoge el código identificativo de las agencias de viajes; el Anexo II el modelo de declaración responsable de inicio de actividad sede

principal de empresa de intermediación turística; el Anexo III la declaración responsable de apertura de nuevas sucursales, así como del cierre de las ya existentes (solo para establecimientos físicos); y el Anexo IV la comunicación de cambio de denominación, de clasificación de agencias de viajes y de cese de su actividad.

En tal estado de tramitación V. E. dispuso la remisión del expediente a este Consejo Consultivo, en el que tuvo entrada con fecha 5 de mayo de 2021.

A la vista de dichos antecedentes, procede formular las siguientes

CONSIDERACIONES

I

Carácter del dictamen.- Se solicita el dictamen de este Consejo Consultivo sobre el proyecto de Decreto de ordenación de las empresas de intermediación turística en Castilla-La Mancha, fundando tal solicitud en lo previsto en el artículo 54.4 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, que establece que este órgano deberá ser consultado en el caso de *“Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como de sus modificaciones”*.

Tanto en la memoria como en la parte expositiva del proyecto se manifiesta que la iniciativa reglamentaria sometida a consideración de este órgano consultivo se dicta en respuesta a la previsión contenida en el artículo 17 de la Ley 8/1999, de 26 de mayo, de Ordenación del Turismo en Castilla-La Mancha, que prevé en su apartado 3 que *“Reglamentariamente se determinarán las condiciones y requisitos exigidos a las empresas de intermediación turística [...]”*. Responde, asimismo, el proyecto al mandato de desarrollo recogido en el artículo 9.4 de dicha norma legal que remite al



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

reglamento la comunicación al órgano competente en materia turística de las modificaciones o reformas que puedan afectar a la clasificación de los establecimientos, así como los cambios de titularidad de la actividad. Sin poder dejar de mencionar la habilitación genérica al Consejo de Gobierno para el desarrollo reglamentario de la ley prevista en su disposición final tercera.

El Decreto proyectado viene, por tanto, a dar cumplimiento a los citados mandatos legales, contando de este modo con el carácter de reglamento dictado en ejecución de la ley, por lo que en virtud del artículo 54.4 citado se emite el presente dictamen con carácter preceptivo.

II



Examen del procedimiento tramitado.- El procedimiento de elaboración de normas reglamentarias se regula en el Título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, denominado *“De la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones”*, que atiende en los artículos 128 y siguientes a la potestad reglamentaria -principios de buena regulación, a la evaluación normativa, a la publicidad de las normas, a la planificación normativa y a la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas-, si bien su contenido quedó atemperado tras la Sentencia del Tribunal Constitucional n.º 55/2018, de 24 de mayo, dictada a raíz de un recurso de inconstitucionalidad planteado contra la totalidad del Título VI del referido cuerpo legal.

En concreto, del contenido de dicha sentencia conviene entresacar los siguientes fragmentos del apartado c) de su Fundamento Jurídico 7, concernientes al ejercicio de la potestad reglamentaria por parte de los ejecutivos autonómicos, en los que se significa: *“[...] Ya hemos declarado que los artículos 129 y 130.2 no resultan aplicables al ejercicio de la iniciativa legislativa por parte de los gobiernos autonómicos. [...] [sin embargo], a la vista de la STC 91/2017, FJ 6, ha de entenderse que son bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE) relativas a la elaboración de los reglamentos y por tanto no invaden las*

competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas”; y “[...] De acuerdo con la STC 91/2017, FJ 6, deben reputarse bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas las previsiones siguientes: “se establecerán los mecanismos de consulta con los agentes implicados que estimulen su participación activa en el proceso de elaboración normativa” (art. 4.6 de la Ley 2/2011); las Administraciones públicas “prestarán la máxima atención al proceso de consulta pública en la elaboración de sus proyectos normativos” (art. 5.2 de la Ley 2/2011). [] El art. 133 [de la Ley 39/2015, de 1 de octubre], en sus apartados 1, primer inciso (“Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública”) y 4, primer párrafo, contiene normas con parecido tenor que pueden reputarse bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE), aplicables en cuanto tales a la elaboración de reglamentos autonómicos. Las demás previsiones del art. 133 descienden a cuestiones procedimentales de detalle desbordando el ámbito de lo básico; vulneran por ello las competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas en relación con la elaboración de sus propias disposiciones administrativas”.



En el ámbito de la Comunidad Autónoma el ejercicio de la potestad reglamentaria es contemplado en el artículo 36 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, que regula el ejercicio de la potestad reglamentaria por el Consejo de Gobierno. En su apartado segundo, el citado precepto establece que el ejercicio de dicha potestad “requerirá que la iniciativa de la elaboración de la norma reglamentaria sea autorizada por el Presidente o Consejero competente en razón de la materia, para lo que se elevará memoria comprensiva de los objetivos, medios necesarios, conveniencia e incidencia de la norma que se pretende aprobar”. Añade, en el apartado tercero, que “En la elaboración de la norma se recabarán los informes y dictámenes que resulten preceptivos, así como cuantos estudios se estimen convenientes. [] Cuando la disposición afecte a derechos o intereses legítimos de los ciudadanos se someterá a información pública de forma directa o a través de las asociaciones u organizaciones que los representen, excepto que se justifique de forma suficiente la improcedencia o inconveniencia de dicho trámite. [] Se entenderá cumplido el trámite de información pública cuando



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

las asociaciones y organizaciones representativas hayan participado en la elaboración de la norma a través de los órganos consultivos de la Administración Regional”.

El expediente que se examina comienza con la consulta pública previa efectuada a través del portal web de la Administración regional conforme a lo exigido en el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, trámite en el cual no se efectuó alegación alguna, conforme se acredita mediante el correspondiente informe.

Tras de ello, la Directora General de Turismo, Comercio y Artesanía suscribió memoria justificativa del proyecto a fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el apartado 2 del citado artículo 36, en la que se detallan los objetivos, conveniencia e incidencia de la iniciativa, atendiendo además a los diferentes impactos derivados de la misma, en concreto desde el punto de vista presupuestario, normativo, de género, de simplificación administrativa y reducción de cargas, y sobre la unidad de mercado.

Tal memoria fue elevada a la titular del departamento, quien autorizó la iniciativa de la elaboración de la norma respetando lo exigido en este último precepto.

El trámite de información pública se ha sustanciado, según exige el artículo 36.3, mediante la publicación de anuncio en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha n.º 211 de 20 de octubre de 2020, poniendo de manifiesto el expediente de elaboración de la norma y otorgando un plazo de veinte días para que cuantos se hallaran interesados pudieran formular alegaciones o sugerencias. Asimismo, el texto de la norma se publicó igualmente en el portal web de la Administración Regional por plazo similar.

Consta que en el trámite de información pública efectuaron alegaciones la Asociación Empresarial de Agencias de Viajes de Castilla-La Mancha, el Ayuntamiento de Tomelloso y la Confederación Española de Agencias de Viajes. Dichos escritos de alegaciones han sido incorporados al expediente trasladado.

Asimismo, el proyecto se ha sometido a informe del Consejo de Turismo de Castilla-La Mancha, órgano consultivo y asesor en la materia en la Comunidad Autónoma, dando cumplimiento a lo exigido en el artículo

5.2.a) de la tantas veces citada Ley 8/1999, de 26 de mayo. Si bien se ha dejado constancia por la Secretaria de dicho órgano colegiado de que el texto fue aprobado por mayoría de sus miembros, no se ha incorporado al expediente el acta de dicha sesión o la documentación pertinente por la que sea posible conocer el debate habido en el seno de dicho órgano y las propuestas y planteamientos manifestados en el mismo.

Al expediente se acompañan, de acuerdo con lo previsto en el artículo 36.3 primer párrafo, los siguientes informes:

- Informe del Secretario General del departamento impulsor de la iniciativa, a fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 5.c) del Decreto 79/2019, de 16 de julio, por el que se establece la estructura orgánica y fija las competencias de los órganos integrados en la Consejería de Economía, Empresas y Empleo.

- Informe de impacto de género que requiere el artículo 6.3 de la Ley 12/2010, de 18 de noviembre, de Igualdad entre Mujeres y Hombres de Castilla-La Mancha.

- Informe del Coordinador de Estrategia Económica, a fin de valorar la incidencia de la futura norma en el ámbito de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado.

- Informe del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades, de acuerdo con lo establecido en el artículo 10.1.a) de la Ley 5/2013, de 17 de octubre, de Ordenación del Servicio Jurídico de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

- Informe sobre racionalización y simplificación de procedimientos y medición de cargas administrativas, emitido por el Jefe de Área de Coordinación Jurídica, Transparencia, Participación e Igualdad de la Consejería, conforme a lo previsto en el artículo 34.1.a) del Decreto 69/2012, de 29 de marzo, por el que se regulan las actuaciones sobre calidad de los servicios públicos en la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, y en el punto 3.1.1.c) de las Instrucciones sobre el Régimen Administrativo del Consejo de Gobierno de 25 de julio de 2017.



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

- Informe en tal ámbito emitido por la Inspección General de Servicios, conforme al punto 3.1.1.e) de estas últimas instrucciones.

- Varios informes de la Directora General de Turismo, Comercio y Artesanía en los que se describen las alegaciones formuladas en las sucesivas fases de la tramitación y se recoge y justifica el tratamiento otorgado a las mismas.

Ninguno de los referidos informes ha planteado objeción alguna a la aprobación de la disposición, reseñando únicamente en algunos casos aspectos de mejora del texto.

Entre la documentación remitida figuran cuatro borradores de la norma -carentes de fecha- que han sido redactados durante la sustanciación del procedimiento, conforme a las aportaciones y propuestas que se iban realizando.

El expediente así conformado y el proyecto de Decreto resultante han sido remitidos finalmente a este Consejo Consultivo a los efectos de emisión del preceptivo dictamen, previsto en el artículo 54.4 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha. El expediente consta de un índice documental y se halla ordenado desde el punto de vista cronológico, lo que ha facilitado su examen y la apreciación de su contenido.

En virtud de lo expuesto cabe concluir afirmando que en la tramitación del proyecto de Decreto se ha dado cumplimiento a los requisitos esenciales exigidos en la normativa de aplicación, procediendo acometer el examen de su contenido, si bien previamente se hace preciso esbozar las líneas principales atinentes al marco normativo y competencial en el que se insertará la norma propuesta.

III

Marco normativo y competencial.- El proyecto de Decreto que se dictamina tiene por objeto la ordenación de las empresas de intermediación

turística en el ámbito de Castilla-La Mancha, entidades que se dedican profesionalmente y de manera habitual, mediante precio, al ejercicio de actividades de asesoramiento, información, comercialización y mediación en la venta y organización de servicios turísticos, tanto de manera presencial como a distancia.

El principal título competencial que habilita a la Comunidad Autónoma para abordar este proyecto normativo se encuentra reconocido en el artículo 31.1.18ª del Estatuto de Autonomía, que contempla la competencia exclusiva de la Junta de Comunidades en relación a la *“Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial”*, en concordancia con la posibilidad prevista en el artículo 148.1.18ª de la Constitución.



Como ya señalara este Consejo en anteriores pronunciamientos afectantes al ámbito material del turismo -por todos, el dictamen 17/1999, de 2 de marzo-, esta competencia presenta una clara conexión con otros títulos competenciales estatales, entre ellos y por lo que respecta a la presente iniciativa -como en consideraciones posteriores se indicará- con la legislación mercantil y civil recogidos, respectivamente, en el artículo 149.1.6ª y 8ª de la Constitución. Esto ha llevado al Tribunal Constitucional a efectuar una tarea de ponderación de intereses inevitablemente casuística, afirmando que, en cualquier caso, esta imbricación de los diferentes ámbitos materiales no puede dar lugar a que se vacíe de contenido la competencia estatutaria.

Con fundamento en el título competencial aludido se aprobó la Ley 8/1999, de 26 de mayo, de Ordenación del Turismo en Castilla-La Mancha, norma que constituye el referente normativo autonómico en la materia y que, según expresa en su exposición de motivos, pretendía regular de modo general y sistemático la ordenación del sector, su promoción y fomento, de forma que garantizara un crecimiento equilibrado de la oferta turística y el desarrollo de la actividad de las empresas, en un marco de modernización, mejora de la calidad y competitividad de las mismas.

Esta norma resultó modificada por la Ley 7/2009, de 17 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los servicios del mercado interior. Se incorporaron así al



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

ordenamiento turístico autonómico, los principios de libertad de establecimiento y libre prestación de servicios, sustituyéndose el régimen de autorización administrativa por el de declaración responsable para el inicio, modificación y cese de la actividad.

En su artículo 17 contempla esta norma legal las empresas de intermediación turística, definiéndolas y plasmando su clasificación, incluyendo las agencias de viajes, centrales de reserva, aquellas que tengan por objeto la información, comercialización, mediación y organización de servicios turísticos cuando no constituyan propiamente el objeto de las anteriores, los operadores turísticos y cualquiera otra que se prevea reglamentariamente. Sus condiciones y requisitos se remiten por la Ley al reglamento, plasmándose la necesidad de concertar un seguro de responsabilidad civil por daños y perjuicios a terceros y de constituir las debidas garantías para responder de cumplimiento de las obligaciones derivadas de la prestación de sus servicios frente a las personas contratantes, en la forma y cuantía que se determine reglamentariamente.

En desarrollo de dicha norma legal se aprobó el Decreto 56/2007, de 8 de mayo, de ordenación de las agencias de viajes y centrales de reservas de Castilla-La Mancha, norma que resultará derogada con la aprobación de la iniciativa que se examina.

No puede dejar de mencionarse también en este ámbito -por lo que atañe al objeto material del proyecto que es objeto de dictamen- la incidencia que ha tenido la Directiva (UE) 2015/2302 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2015, relativa a los viajes combinados y a los servicios de viaje vinculados, la cual fue traspuesta al ordenamiento jurídico español mediante Real Decreto-ley 23/2018, de 21 de diciembre, por el que se modificó la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre. Contempla dicha norma una modificación en el ámbito de aplicación y definiciones armonizadas, pasando a ser el sujeto el viajero -concepto más específico que el consumidor-, y dando cabida a diversos productos de viaje. Se introduce así el concepto de servicios de viaje vinculados, como modelo empresarial alternativo a los viajes combinados. En todos ellos se refuerza la información precontractual al viajero y su carácter

vinculante, fijando la necesidad de constitución de garantías para responder de eventuales incumplimientos de obligaciones derivadas de la prestación de servicios, protegiendo incluso ante situaciones de insolvencia.

Esta norma afecta a la regulación pretendida en cuanto a la constitución de garantías y determinación de responsabilidad de las entidades de intermediación turística que operen en dicho ámbito.

Finalmente, no puede dejar de mencionarse la incidencia que en el proyecto tiene el título competencial recogido en el artículo 31.1.28ª y 39.3 del Estatuto de Autonomía, relativos a "*procedimiento administrativo derivado de las especialidades de su organización propia*". La operatividad del mismo resulta patente en los artículos de la norma que regulan la necesidad de presentar ante la Administración declaraciones responsables y comunicaciones para materializar los diversos hitos en la vida de las entidades que se regulan y ello en los términos establecidos en la Ley 7/2013, de 21 de noviembre, de adecuación de los procedimientos administrativos y reguladora del régimen general de declaración responsable y comunicación previa.



IV

Observaciones de carácter esencial.- Conforme al marco competencial delimitado en la consideración precedente, se analizan en la presente aquellos preceptos del articulado que merecen reparo esencial derivado, en este caso, de la reproducción de preceptos de la ley estatal dictados en virtud de competencia exclusiva del Estado en la materia.

Esta técnica de la reiteración de normas estatales ha venido siendo cuestionada por el Consejo -por todos, los dictámenes número 168/2014, de 21 de mayo; 333/2018, de 3 de octubre; 191/2019, de 14 de mayo; o 433/2020, de 16 de diciembre- por el margen de inseguridad jurídica y error que introduce, incrementado cuando se transcribe parcialmente la norma.

En aras a analizar la problemática que conlleva la utilización de dicha técnica normativa, y conforme ya se expusiera en los precitados dictámenes, debe traerse a colación la doctrina del Tribunal Constitucional contenida entre



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

otras en la Sentencia 341/2005, de 21 de diciembre, con cita de la más relevante jurisprudencia anterior mantenida en Sentencias tales como la 62/1996, de 17 de octubre o 150/1998, de 2 de julio, y de la cual se hacen eco pronunciamientos posteriores como los de las Sentencias 18/2011, de 3 de marzo, 137/2012, de 19 de junio y 201/2013, de 5 de diciembre, o la 54/2018, de 24 de mayo.

En concreto señala el Alto Tribunal en la referida sentencia 341/2005 lo siguiente: “[...] *La doctrina constitucional relevante para la resolución de este segundo motivo de impugnación [...] se halla sintetizada en la STC 162/1996, de 17 de octubre (RTC 1996,162) (F.3); síntesis que posteriormente se reproduce en la STC 150/1998, de 2 de julio (RTC 1998,150) (F.4). De acuerdo con dicha doctrina, “cierto es que este Tribunal no es Juez de la calidad técnica de las Leyes (SSTC 341/1993 [RTC 1993,341] y 164/1995 [RTC 1995,164]), pero no ha dejado de advertir sobre los riesgos de ciertas prácticas legislativas potencialmente inconstitucionales por inadecuadas al sistema de fuentes configurado en la Constitución. Así lo hizo respecto de la reproducción por Ley de preceptos constitucionales (STC 76/1983 [RTC 1983,76], F.23), en otros casos en los que Leyes autonómicas reproducían normas incluidas en la legislación básica del Estado (SSTC 40/1981 [RTC 1981,40] y 26/1982 [RTC 1982,2], entre otras muchas) o, incluso, cuando por Ley ordinaria se reiteraban preceptos contenidos en una Ley Orgánica. Prácticas todas ellas que pueden mover a la confusión normativa y conducir a la inconstitucionalidad derivada de la norma, como ocurre en aquellos supuestos en los que el precepto reproducido pierde su vigencia o es modificado, manteniéndose vigente, sin embargo, el que lo reproducía”.*

Este riesgo adquiere una especial intensidad cuando concurre el vicio de incompetencia material de la Comunidad Autónoma, “porque si la reproducción de normas estatales por Leyes autonómicas es ya una técnica peligrosamente abierta a potenciales inconstitucionalidades, esta operación se convierte en ilegítima cuando las Comunidades Autónomas carecen de toda competencia para legislar sobre una materia (STC 35/1983 [RTC 1983,35]). En este sentido, cumple recordar lo declarado por este Tribunal en su STC 10/1982 (RTC 1982,10) (F.8) y más recientemente recogido en las SSTC 62/1991 (RTC 1991,62) [F.4, apartado b)] y 147/1993 (RTC 1993,147)

(F.4) como antes citamos, la simple reproducción por la legislación autonómica además de ser una peligrosa técnica legislativa, incurre en inconstitucionalidad por invasión de competencias en materias cuya regulación no corresponde a las Comunidades Autónomas” (ibidem). Aunque también hemos precisado que “esta proscripción de la reiteración o reproducción de normas... por el legislador autonómico (leges repetitae) no debemos extenderla a aquellos supuestos en que la reiteración simplemente consiste en incorporar a la normativa autonómica, ejercida ésta en su ámbito competencial, determinados preceptos del ordenamiento procesal general con la sola finalidad de dotar de sentido o inteligibilidad al texto normativo aprobado por el Parlamento autonómico” (STC 47/2004, de 29 de marzo [RTC 2004,47], F.8)”.



Partiendo de esta doctrina jurisprudencial, el Tribunal a continuación matiza su pronunciamiento al caso distinguiendo dos supuestos de reproducción de normas estatales por las autonómicas de las cuales se derivan distintas consecuencias: “[...] El primer supuesto se produce cuando la norma reproducida y la que reproduce se encuadran en una materia sobre la que ostentan competencias tanto el Estado como la Comunidad Autónoma. El segundo tiene lugar cuando la reproducción se concreta en normas relativas a materias en las que la Comunidad Autónoma carece de competencias. Pues bien, de acuerdo con la doctrina antes expuesta, mientras que en el segundo la falta de habilitación autonómica debe conducirnos a declarar la inconstitucionalidad de la norma que transcribe la norma estatal (salvo supuestos excepcionales como el aludido en la STC 47/2004, de 25 de marzo), en el primero, al margen de reproches de técnica legislativa, la consecuencia no será siempre la inconstitucionalidad, sino que habrá que estar a los efectos que tal reproducción pueda producir en el caso concreto”.

A la anterior doctrina se refiere también la Sentencia 54/2018, de 24 de mayo, en la que se expresa lo siguiente: “[...] Como señalara la STC 88/1986, de 1 de julio (RTC 1986, 88), FJ 5, la estructura autonómica del Estado ha reservado, con alguna salvedad cualificada, el Derecho privado a la potestad central del Estado. De lo que esencialmente se trata, continúa señalando la citada Sentencia, es de verificar que a través de las normas autonómicas (en este caso, de protección de consumidores y usuarios) «no se produzca un novum en el contenido contractual, o en otros términos, de que



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

*no se introduzcan derechos ni obligaciones en el marco de las relaciones contractuales privadas». Así lo reiteró la STC 264/1993, de 22 de julio (RTC 1993,264), que añade que, «aun cuando las normas autonómicas persigan, mediante el reforzamiento de las obligaciones del vendedor, la protección del consumidor y usuario, la determinación del contenido de los contratos y de las acciones por incumplimiento, saneamiento o resolución se inserta dentro de la competencia estatal exclusiva atribuida por los artículos 149.1.6 y 8 CE (RCL 1978,2836)» (FJ 5; citada en la STC 157/2004, de 21 de septiembre (RTC 2004,157), FJ 11). □ Si fuera este el caso, bastará con apreciar que la normativa impugnada se ha adentrado a regular ámbitos reservados a la competencia exclusiva del Estado por el artículo 149.1.6 y 8 CE (RCL 1978,2836) para concluir en su inconstitucionalidad. «En el ámbito de una competencia exclusiva del Estado, resulta asimismo relevante la doctrina constitucional sobre la llamada *lex repetita*. Según la STC 5/2015 (RTC 2015,5), FJ 5, ‘las Comunidades Autónomas no pueden establecer disposición alguna al respecto, ni siquiera para reproducir con exactitud las previsiones estatales, operación que quedaría vedada por la doctrina sobre la *lex repetita* sistematizada por la STC 341/2005, de 21 de diciembre (RTC 2005,341), FJ 9, y cuyo origen último está en la STC 10/1982, de 23 de marzo (RTC 1982,10), FJ 8, según la cual la reproducción de normas estatales en normas autonómicas es inconstitucional cuando la Comunidad Autónoma carece de la correspondiente competencia, salvo que -lo que no es el caso- la reiteración de la norma estatal sea imprescindible para el entendimiento del precepto (STC 47/2004, de 25 de marzo (RTC 2004,47), FJ 8)» (STC 8/2016, de 21 de enero (RTC 2016,8), FJ 3). □ Salvo esta última excepción, al legislador autonómico le está vedado reproducir la legislación estatal que responde a sus competencias exclusivas. Y, con mayor razón, le está vedado parafrasear, completar, alterar, desarrollar, o de cualquiera otra manera directa o indirecta incidir en la regulación de materias que no forman parte de su acervo competencial”.*

En suma, la inconstitucionalidad se producirá siempre en el caso de repetición de normas estatales aprobadas en ámbitos de competencia exclusiva del Estado; en cambio, en el caso de las competencias compartidas según el esquema bases-desarrollo, solo podrá hablarse de dicha

inconstitucionalidad en los casos en que esta técnica conlleve infracción de la seguridad jurídica.

Con fundamento en la citada doctrina del Tribunal Constitucional, es preciso objetar diversos preceptos del proyecto de Decreto que se examina integrados en el Capítulo III sobre “*Garantías, cancelaciones, responsabilidades y seguros*”, en los cuales se reproducen otros tantos integrados en el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, normativa dictada de acuerdo con la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación mercantil, procesal y civil recogida en el artículo 149.1.6ª y 8ª de la Constitución, según lo afirmado en su disposición final primera, apartado 3.



Este título competencial se reitera en la disposición final primera, apartado 3, del Real Decreto-ley 23/2018, de 21 de diciembre, de trasposición de directivas en materia de marcas, transporte ferroviario y viajes combinados y servicios de viajes vinculados, por el que se modificó dicha norma legal.

En los citados ámbitos a la Comunidad Autónoma le está vedado aprobar regulación alguna por carecer de competencia para ello, aun cuando se limite a efectuar una mera reproducción de la normativa estatal -técnica que, en cualquier caso, resultaría peligrosa pues puede conducir al mantenimiento en la norma autonómica de preceptos que hayan resultado obsoletos o que hayan perdido su vigencia en atención a otras futuras normas estatales-.

Esta problemática se hace patente en los siguientes preceptos del proyecto de Decreto:

Artículo 8. Garantía frente a la insolvencia en viajes combinados.-

Recoge al apartado 1 la obligatoriedad de las agencias de viajes de constituir previamente al ejercicio de su actividad y mantener de forma permanente, una garantía para responder frente a su insolvencia, definiendo a continuación tal concepto mercantil, mediante la transcripción de los términos recogidos en el artículo 164.3 del citado texto refundido. Añade, asimismo, el apartado, siguiendo al precepto legal estatal que, producida la insolvencia, la garantía



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

debe estar disponible, pudiendo el viajero acceder fácilmente a la protección garantizada.

El **apartado 2** prevé que la garantía ha de responder de la repatriación efectiva de los viajeros, contemplando prescripciones establecidas en el artículo 164.1 y 164.5 del texto refundido.

El **apartado 4** dispone que la cobertura de las garantías deberá adaptarse en caso de que aumenten los riesgos, especialmente si se produce un incremento importante de la venta de viajes combinados, reiterando lo expresado en el artículo 164.2 de la norma estatal.

En consonancia con lo indicado, y a fin de no exceder el ámbito competencial que corresponde a la Comunidad Autónoma, considera este Consejo que una adecuada estructura del precepto comentado debería recoger únicamente la necesidad de constituir una garantía frente a la insolvencia en viajes combinados, conforme señala el artículo 164.1 del texto refundido -siempre que tal previsión se considerara necesaria para el mejor entendimiento de la norma-, incorporando a continuación las formas que puede revestir dicha garantía -actual apartado 3 del precepto-, el plazo para el reembolso de la misma previa solicitud del viajero -apartado 5-, la obligatoriedad de reposición de la garantía en caso de ejecución de la misma y la comunicación a la Administración de dicha operación -apartado 6- y el deber de informar anualmente a la Administración sobre forma, modalidad y cuantía de la que se haya constituido -apartado 7-.

Artículo 9. Garantía de responsabilidad contractual.- Prevé el precepto que las agencias de viajes que comercialicen viajes combinados tendrán la obligación de constituir una garantía que responderá, con carácter general, del cumplimiento de las obligaciones derivadas de la prestación de servicios frente a los contratantes de viajes combinados; significando, asimismo, que esta garantía podrá ser reclamada por los viajeros directamente al sistema de cobertura constituido.

Tales prescripciones reproducen literalmente el artículo 165 del texto refundido, de competencia exclusiva estatal, por lo que deberían ser eliminadas del texto del proyecto.

Artículo 12. Responsabilidad por errores en la reserva.- Transcribiendo el artículo 152 de la norma legal estatal mencionada, dispone el precepto un sistema de responsabilidad por errores cometidos en la realización de la reserva, señalando que el empresario será responsable de los errores debidos a defectos técnicos que se produzcan en el sistema de reservas que le sean atribuibles, así como de los errores cometidos durante el proceso de reserva, cuando el empresario haya aceptado gestionar la reserva de un viaje combinado o de servicios de viaje que formen parte de los servicios de viaje vinculados. Añade que el empresario no será responsable de los errores de reserva atribuidos al viajero o causados por circunstancias inevitables y extraordinarias.

La regulación de tal sistema de responsabilidad excede de la competencia de la Comunidad Autónoma, por lo que debería omitirse en el texto.



Sin perjuicio de lo expuesto en relación al exceso competencial que se produce en los citados preceptos, si el redactor de la norma considerara absolutamente imprescindible el mantenimiento de alguna de tales prescripciones en el texto del proyecto para lograr un necesario entendimiento del mismo, debería consignarse de modo expreso, en todo caso, una remisión a la normativa estatal de aplicación recogida en el texto refundido mencionado o en la norma que en el futuro lo sustituya.

V

Otras observaciones no esenciales al contenido del proyecto.- Prosiguiendo con el examen de la norma proyectada, se hace preciso plasmar en la presente consideración otras observaciones que, sin carácter esencial, pretenden en su mayor parte contribuir a la mejor comprensión, interpretación y aplicación de la norma proyectada, así como a mejorar y depurar la técnica normativa empleada.

Parte expositiva.- Las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 -de aplicación generalizada en el ámbito de la Administración de la Comunidad Autónoma-



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

establecen en su apartado I.c).12 que *“La parte expositiva de la disposición cumplirá la función de describir su contenido, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta”*.

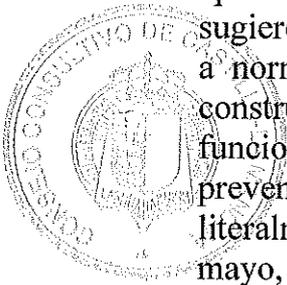
Desde esta perspectiva, se sugiere que se revise la redacción del preámbulo elaborado, el cual debería configurarse atendiendo primeramente a las competencias que se ejercitan con la aprobación de la norma -aspecto que debe ser completado de conformidad con lo expuesto en la consideración III-, el marco normativo en que se inserta y al que viene a desarrollar, describiendo de modo preciso las razones que justifican la aprobación de la norma -esbozadas de modo muy sucinto en el párrafo tercero-, el contenido de la disposición que se dicta -el cual se apunta en varios de sus párrafos, pero no se define ni concreta-, y la finalidad pretendida con la misma, procediendo con posterioridad a la justificación del cumplimiento de los principios de buena regulación.

Asimismo, y como observación específica al texto cuya redacción se somete a dictamen, se considera necesario proponer la eliminación recogida en el segundo inciso del primer párrafo sobre la distribución competencial establecida en el Decreto 79/2019, de 16 de junio, por el que se establece la estructura orgánica y se fijan las competencias de los órganos integrados en la Consejería de Economía, Empresas y Empleo; así como la mención que se realiza al final del segundo párrafo, sobre el contenido del artículo 1 del Decreto 56/2007, de 8 de mayo, de Ordenación de las Agencias de Viajes y Centrales de Reservas de Castilla-La Mancha. Dichas prescripciones resultan inconexas y no suponen aportación alguna a la finalidad que ha de perseguir el preámbulo.

Artículo 1. Objeto, definición y ámbito de aplicación.- El apartado 2 recoge la definición de empresas de intermediación turística de acuerdo con lo previsto en el artículo 17 de la Ley 8/1999, de 26 de mayo, de Ordenación del Turismo de Castilla-La Mancha, por lo que resulta inadecuado comenzar el apartado expresando *“A los efectos de este decreto...”*.

El apartado 4 dispone, de modo general, que las empresas de intermediación turística cuyas actividades se lleven a cabo a través de

procedimientos de venta a distancia (*on line*), mediante medios electrónicos de la sociedad de la información, plataformas tecnológicas, redes sociales o aplicaciones de dispositivos móviles, deberán ajustarse a lo previsto en el presente Decreto y a lo dispuesto en la normativa que resulte de aplicación en materia de contratación y comercio electrónico. Esta prescripción, redactada en términos genéricos, debería ser acotada, condicionándola a que tales actuaciones se desarrollen en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma.



Artículo 2. Normativa sectorial.- Contempla el precepto que las mencionadas empresas deberán dar cumplimiento a la normativa de aplicación en diferentes ámbitos materiales que se citan. Por su obviedad se sugiere su eliminación del texto, máxime cuando el párrafo segundo -alusivo a normativa relacionada con el medio ambiente, ordenación urbanística, construcción y edificación, accesibilidad universal, instalación y funcionamiento de maquinaria, insonorización, sanidad e higiene, seguridad, prevención de incendios y cualesquiera otra de aplicación- reproduce casi literalmente lo establecido en el artículo 11.h) de la Ley 8/1999, de 26 de mayo, mencionada.

Artículo 3. Declaraciones responsables y comunicaciones.- El apartado 3 establece la obligación de comunicar a la Administración los cambios de denominación, de clasificación de las agencias de viajes y el cese de la actividad, todo ello en cumplimiento de lo establecido en los artículos 9.4 y 11.i) de la Ley 8/1999, de 26 de mayo. No contempla, no obstante, el proyecto la necesidad de comunicación de cambios de titularidad, también recogido en el primero de tales preceptos legales. Se sugiere, por ello, que se revise esta omisión y, en su caso, se incluya dicha exigencia, adaptando al efecto el contenido del anexo correspondiente.

El apartado 6 dispone que la inscripción en el Registro General de empresas, establecimientos, asociaciones de empresarios turísticos y entidades turísticas no empresariales de Castilla-La Mancha se realizará “*en la forma y con los efectos que se determinan en el artículo 13 de la Ley 8/1999, de 26 de mayo*”. Este último precepto legal contempla únicamente los efectos de la inscripción, sin recoger aspecto alguno sobre la forma de efectuar la misma, por lo que se sugiere la matización de lo expresado en el



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

precepto que se comenta, eliminando la alusión a la forma en que se lleve a cabo dicha inscripción.

Artículo 17. Prestación de servicios de viaje vinculados por otras empresas del sector turístico.- Resulta aplicable este precepto a los empresarios que “*sin ser empresa de intermediación turística*”, pero perteneciendo al sector turístico, faciliten servicios de viaje vinculados. Dado el objeto del Decreto, recogido en el artículo 1, la regulación pretendida quedaría fuera del mismo. Se sugiere, por ello, a la autoridad consultante que se replantee su mantenimiento en el proyecto.

Disposición transitoria única. Régimen de adecuación de garantías y seguros.- La mención que se recoge en el apartado 2 relativa al artículo 15 resulta errónea, debiendo dirigirse al artículo 17.

Asimismo, y en consonancia con lo expresado en el comentario al artículo 17, debería replantearse el mantenimiento de este apartado.

Anexos II, III y IV.- Contemplan los respectivos modelos la posibilidad de realizar actividad como agencia de viajes, central de reservas u operador turístico, si bien el artículo 17.2 de la Ley 8/1999, de 26 de mayo prevé otras eventuales entidades. Se plantea, así, que se reflexione sobre la conveniencia de introducir en el modelo una casilla distinta en la que genéricamente se aluda a esos otros tipos de entidades.

VI

Observaciones de técnica normativa y de redacción.- Con carácter general procede incidir en los siguientes aspectos:

Cita de disposiciones.- Aun valorando positivamente la técnica seguida por el redactor del proyecto en relación a la cita de normas, es preciso destacar que conforme a lo previsto en el apartado I.k).80 de las aludidas Directrices de Técnica Normativa, “*La primera cita, tanto en la parte expositiva como en la parte dispositiva, deberá realizarse completa y podrá abreviarse en las demás ocasiones señalando únicamente tipo, número y año,*

en su caso, y fecha". A esta prescripción debería adaptarse la cita recogida en el **artículo 17.1** del proyecto relativa al texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, la cual ya había sido recogida de manera completa en el artículo 7.1.

Extensión de artículos.- El apartado I.f).30 de las aludidas Directrices expresa que *"Los artículos no deben ser excesivamente largos. Cada artículo debe recoger un precepto, mandato, instrucción o regla, o varios de ellos, siempre que respondan a una misma unidad temática. No es conveniente que los artículos tengan más de cuatro apartados. [] El exceso de subdivisiones dificulta la comprensión del artículo, por lo que resulta más adecuado transformarlas en nuevos artículos"*.

Tal observación deberá tenerse en cuenta en la redacción del texto definitivo, siendo destacable por su extensión el **artículo 8** del proyecto que presenta siete apartados -algunos de los cuales se hallan integrados por varios epígrafes-, por lo que debería replantearse la posibilidad de dividir su contenido en diversos preceptos.

Uso de remisiones.- El apartado I.j).64 de las mencionadas Directrices dispone que *"Deberá evitarse la proliferación de remisiones"*; incidiendo el apartado 67 que *"Cuando la remisión resulte inevitable, esa no se limitará a indicar un determinado apartado de un artículo, sino que deberá incluir una mención conceptual que facilite su comprensión"*.

En el texto examinado se ha recogido una doble remisión que conviene evitar, pues el **artículo 17.2** remite escuetamente a la aplicación del artículo 11 que, a su vez, remite al artículo 8. Se sugiere que, de acuerdo con la citada instrucción y en aras de la seguridad jurídica de los destinatarios de la norma, se procure su eliminación del texto.

Ordenación de anexos.- Resultaría más adecuado a la lógica normativa que los anexos se numeraran conforme van siendo aludidos en el texto de la disposición.



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

De este modo, se sugiere que en el **artículo 3.1** -el que inicialmente cita un anexo- se aluda al anexo I, correspondiendo a este el modelo de declaración responsable del inicio de la actividad; en el **apartado 2** de dicho precepto se incorpore el anexo II sobre apertura de nuevas sucursales o cierre de las ya existentes; y el **apartado 3** se refiera al anexo III sobre cambios de titularidad, de clasificación de agencias de viajes y cese de actividad.

Por su parte, la cita que se recoge en el **artículo 5.1** quedaría referida al anexo IV, comprensivo del código identificativo de las agencias de viaje.

La aceptación de esta sugerencia y reenumeración de los anexos llevaría consigo la necesidad de revisar la mención a los mismos que se efectúa en el **apartado 2 de la disposición final primera**.

Erratas y correcciones gramaticales.- Finalmente, se sugiere una revisión sosegada del texto reglamentario proyectado a fin de evitar incorrecciones en su redacción, como sucede en los supuestos que, sin ánimo exhaustivo, se relacionan a continuación:

En el segundo párrafo de la parte expositiva, línea sexta, el término “Reserva” debe figurar en plural.

Las citas al Libro “Cuarto” del texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, debería efectuarse al Libro “IV” que es como aparece en la norma. Esta observación afecta al cuarto párrafo de la parte expositiva, al artículo 7.1.a) y al artículo 17.1.

En el párrafo cuarto del preámbulo se cita erróneamente la Ley 1/2007, de 16 de noviembre.

En los párrafos sexto, séptimo, octavo, noveno y décimo del mismo se repite en varias ocasiones el término “Asimismo” -incluso consignándolo de forma diferente-, debiendo evitar esta reiteración que no favorece la correcta expresión de la norma.

El anglicismo “online” que se recoge en los artículos 1.2 y 4, 4.2, y 5.4 debería consignarse en términos separados, tal como se efectúa en los anexos II y IV.

En el artículo 1.4 ha de introducirse la preposición “a” previamente a “través”.

La fecha plasmada en la norma debe ser actualizada.

En mérito de lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha es de dictamen:

Que tenidas en cuenta las observaciones formuladas puede V. E. elevar al Consejo de Gobierno, para su aprobación, el proyecto de Decreto de Ordenación de las Empresas de Intermediación Turística en Castilla-La Mancha, señalándose como esenciales las recogidas en la consideración IV.”

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Toledo, 27 de mayo de 2021



A handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke at the end.

LA SECRETARIA GENERAL

A handwritten signature in black ink, consisting of a few loops and a long horizontal stroke at the end.

EL PRESIDENTE

EXCMA. SRA. CONSEJERA DE ECONOMÍA, EMPRESAS Y EMPLEO