



Dictamen

5/2017

Proyecto de decreto por el que se modifica el Reglamento de Agencias de Viaje, aprobado por Decreto 51/1998, de 24 de febrero, del Gobierno de Aragón, en lo que se refiere a las garantías de las Agencias

Consejo Económico y Social de Aragón



CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ARAGÓN

COLECCIÓN DICTÁMENES

Número 5/2017

Julio de 2017

© Consejo Económico y Social de Aragón, 2017

Esta publicación se edita únicamente en formato digital.

La reproducción de esta publicación está permitida citando su procedencia.

Consejo Económico y Social de Aragón

c/ Joaquín Costa, 18, 1º

50071 Zaragoza (España)

Teléfono: 976 71 38 38 – Fax: 976 71 38 41

cesa@aragon.es

www.aragon.es/cesa

En virtud de las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social de Aragón por la Ley 9/1990, de 9 de noviembre, y de acuerdo con el procedimiento previsto en su Reglamento de organización y funcionamiento, aprobado por el Pleno el 9 de julio de 2012, la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Aragón acuerda, en fecha 21 de julio de 2017, emitir el siguiente

DICTAMEN

I. Antecedentes

Con fecha 28 de junio de 2017 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Aragón un escrito remitido por la señora Directora General de Turismo, del Departamento de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda del Gobierno de Aragón, por el que se solicitaba el parecer de este Consejo sobre el “proyecto de decreto por el que se modifica el Reglamento de Agencias de Viaje, aprobado por Decreto 51/1998, de 24 de febrero, del Gobierno de Aragón, en lo que se refiere a las garantías de las Agencias”.

Siguiendo el procedimiento para la emisión de dictámenes e informes regulado en el artículo 30 del Reglamento de 9 de julio de 2012, el proyecto de decreto ha sido analizado por las Comisiones de Economía y Social, en sus respectivas sesiones de fecha 17 de julio de 2017, que han acordado elevar a la Comisión Permanente el presente dictamen.

La Constitución Española incluye, en su artículo 148.1.18ª, la “promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial” como materia en que las comunidades autónomas pueden asumir competencias a través de sus estatutos de autonomía.

El Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, asumió, como competencia exclusiva, el “turismo, que comprende la ordenación y promoción del sector, su fomento, la regulación y la clasificación de las empresas y establecimientos turísticos” (artículo 71.51ª).

En ejercicio de esta competencia, las Cortes de Aragón aprobaron la Ley del Turismo de Aragón (Ley 6/2003), que, tras diversas modificaciones y refundiciones, tiene en la actualidad la redacción dada por el Decreto Legislativo 1/2016, de 26 de julio.

Este texto refundido de la Ley del Turismo de Aragón contempla en su artículo 48, dentro del capítulo de empresas de intermediación, a las agencias de viaje y en su apartado cuarto regula las garantías que deben constituir para responder del cumplimiento de sus obligaciones.

El desarrollo de esta norma legal está contenido en el Decreto 51/1998, de 24 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de agencias de viaje, que regula en su artículo 13 las fianzas que deben prestarse por estas empresas.

La competencia autonómica en materia de turismo, que el Estatuto de Autonomía califica como exclusiva, está condicionada por otros títulos competenciales de titularidad estatal reconocidos en la Constitución, como condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles (artículo 148.1.1ª), legislación mercantil y procesal (artículo 148.1.6ª), legislación civil (artículo 148.1.8ª) o coordinación de la planificación general de la actividad económica (artículo 148.1.13ª). Y todo ello ha de entenderse en el marco de la normativa de la Unión Europea, que, en virtud de lo dispuesto en los artículos 93 y siguientes de la Constitución, resulta de obligado cumplimiento en España.

Así, la Ley general para la defensa de consumidores y usuarios (ley estatal, aprobada por Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre), fue modificada – entre otras– por Ley 15/2015, de 2 de julio, con la finalidad de adaptar la redacción de su artículo 163 a lo dispuesto por la Directiva 90/314/CEE de 13 de junio, en lo relativo a las garantías que deben prestarse en caso de viajes, vacaciones y circuitos combinados.

Dado el carácter básico de la Ley general para la defensa de consumidores y usuarios, hubo de realizarse la necesaria adaptación de la legislación aragonesa a su nueva redacción, mediante la correspondiente modificación de la Ley del Turismo de Aragón (modificación operada a través de la Ley 2/2016, de 28 de enero, y hoy incorporada a la redacción de su texto refundido, aprobado por Decreto Legislativo 1/2016, de 26 de julio).

El objeto del proyecto de decreto sometido a dictamen del Consejo es modificar el Reglamento de Agencias de Viaje de Aragón, aprobado por Decreto 51/1998, de 24 de febrero, para adaptarlo a la regulación de estas empresas contenida actualmente en el artículo 48 de la vigente Ley del Turismo de Aragón.

II. Contenido

El proyecto de decreto consta de una exposición de motivos, un artículo único y dos disposiciones finales.

La exposición de motivos relata las diversas fases del proceso de adaptación de la normativa española y aragonesa sobre agencias de viaje a la regulación comunitaria, y expone brevemente el contenido del proyecto de decreto.

El artículo único modifica el Reglamento de agencias de viaje, aprobado por Decreto 51/1998, de 24 de febrero, introduciendo un nuevo artículo 13 bis.

Las disposiciones finales habilitan al consejero competente en materia de turismo para el desarrollo y ejecución del Decreto, y prevén su inmediata entrada en vigor.

III. Observaciones de carácter general

I

La actualización normativa en el ámbito turístico

El Consejo Económico y Social de Aragón ha destacado en anteriores dictámenes el esfuerzo que el departamento del Gobierno de Aragón competente en materia de turismo viene realizando para asegurar la actualización de la normativa aplicable en uno de los sectores clave para la economía y el empleo en el conjunto de Aragón, y para el desarrollo socioeconómico en muchos de sus territorios. Así lo ha señalado, por ejemplo, en relación con el texto refundido de la Ley del Turismo de Aragón, pero también en relación con diversa normativa reglamentaria que en los últimos años ha ido actualizando la regulación de diferentes alojamientos turísticos, senderos, guías u oficinas de turismo.

El proyecto de decreto sometido a dictamen del Consejo no sigue esa tendencia hacia la actualización de la normativa en alguno de los ámbitos que afectan al sector turístico, sino que prevé una modificación puntual de la regulación de las agencias de viaje exclusivamente en lo referido a las garantías, especialmente en los casos de insolvencia de organizadores y minoristas de viajes combinados.

En cuanto a la causa de optar por esta modificación puntual, la Memoria justificativa del proyecto –a la que puede accederse a través de la página web del Gobierno de Aragón sobre Transparencia– aclara las razones de este modo de proceder:

- Por una parte, el expediente de infracción del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea iniciado por la Comisión Europea contra España, entre cuyos motivos está la falta de adaptación de la normativa reglamentaria aragonesa a la citada Directiva 90/314/CEE, es determinante de la urgencia de la modificación exigida.
- Por otra parte, la necesidad de que España trasponga antes de enero de 2018 la nueva directiva 2015/2302/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2015, relativa a los viajes combinados y a los servicios de viaje vinculados (que derogará la Directiva 90/314/CEE a partir del 1 de julio de 2018), recomienda no realizar una modificación global de la regulación aragonesa de las agencias de viaje, al menos hasta que no se produzca la próxima trasposición al derecho español de la norma europea.

En opinión del Consejo, ambas motivaciones justifican plenamente el modo de actuar para la rápida aprobación de la modificación puntual del Reglamento de agencias de viaje, únicamente en lo referido a las garantías.

En relación con estas razones, la exposición de motivos del proyecto de decreto se detiene en la explicación del procedimiento de infracción comunitario, determinante de la urgencia de la modificación; pero no alude a la próxima trasposición de la reciente directiva europea, determinante de la opción normativa elegida en favor de la modificación puntual. Siguiendo lo indicado en las Directrices de técnica normativa aprobadas por el Gobierno de Aragón (Acuerdo de 28 de mayo de 2013) en relación

con la parte expositiva de los proyectos normativos, se propone reducir su extensión, aludiendo sucintamente a la necesidad de adaptar el Reglamento en esta materia a la redacción actual de la Ley del turismo de Aragón.

II

El procedimiento de elaboración del proyecto

Por lo que se refiere al procedimiento de elaboración, en la Memoria justificativa se da cuenta de la exclusión de los trámites de consulta previa y de información pública previstos en el artículo 133 de la Ley 39/2015, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, por entender que el contenido de la norma viene impuesto por normativa comunitaria y estatal, y afectar únicamente al sector de las agencias de viaje, lo que justificaría el mantenimiento del trámite de audiencia.

El Consejo comparte esa apreciación sobre la oportunidad de la eliminación de trámites, al considerar que no existe cambio de criterio en la regulación material de la cuestión –ya resuelta en lo esencial tanto a través de la aplicación directa de la normativa básica estatal, como a través de la redacción del texto refundido de la Ley del turismo de Aragón–, sino que se trata únicamente de evitar posibles dudas acerca de la regulación aplicable trasladando a la redacción del reglamento lo ya fijado en la ley. En este sentido, y a pesar de prescindirse del trámite de información pública, se valora positivamente que la documentación del expediente de elaboración del proyecto de decreto se encuentre a disposición de los ciudadanos a través del portal de Transparencia del Gobierno aragonés.

Por otra parte, en cuanto al trámite de audiencia, se valora positivamente que se haya incorporado entre las entidades a consultar a diversas asociaciones representativas de intereses empresariales en el ámbito de las agencias de viaje y promotores turísticos; pero, en relación con otros grupos de interés afectados por la regulación, específicamente el de los consumidores, podría resultar poco compensada la remisión del proyecto únicamente al Consejo Aragonés de Consumidores y Usuarios, y no a concretas organizaciones representativas de estos intereses.

El Consejo suele prestar expresa atención en sus dictámenes al contenido de la memoria económica –o al contenido “económico” de la memoria justificativa, cuando no existe aquella– que acompaña a los proyectos normativos, en la medida en que suelen resultar poco expresivos de las consecuencias económicas de las regulaciones propuestas, y habitualmente suelen limitarse a las consecuencias para las dotaciones contenidas en los presupuestos a disposición de la propia administración autonómica. En este caso, el CESA quiere destacar que la “memoria económica” no se limita al coste que supondrá para los presupuestos públicos –inexistente en esta ocasión–, sino que atiende además a la repercusión que la nueva redacción normativa supondrá para las empresas de intermediación –aun cuando no se cuantifique la repercusión del incremento de la cuantía de las garantías a prestar.

III

La nueva regulación de las garantías

Como ya se ha señalado en un apartado anterior de este dictamen, el Consejo respalda la opción normativa por llevar a cabo una modificación puntual del Reglamento de agencias de viaje, únicamente en lo referido a las garantías.

Sin embargo, la modificación propuesta, al menos en su actual redacción –la incorporación de un nuevo artículo 13 bis–, puede generar importantes problemas de interpretación, en la medida en que parece mantener vigentes dos regímenes contradictorios: el del actual artículo 13 y el que se incorpora como artículo 13 bis, puesto que regulan de distinto modo las mismas materias (obligación de prestar garantía, forma de ésta, importe, renovación, cancelación, requisitos para su activación...):

Si, efectivamente, se tratase de mantener –aun coyunturalmente– dos regímenes jurídicos distintos, sería necesario aclarar la cuestión y adaptar la redacción del actual artículo 13 de forma que resultase plenamente coherente la regulación de esta materia en uno y otro precepto.

Si, como parece más lógico, la intención de la propuesta normativa es sustituir el régimen del actual artículo 13 por otro diferente, ya adaptado a la normativa básica, conviene mejorar la redacción del primer párrafo del artículo único para que resulte inequívoco.

En esta misma línea, se sugiere revisar la redacción del proyecto, que tal vez arrastre algunos errores derivados del proceso de redacción, en la medida en que la exposición de motivos hace referencia a una disposición derogatoria que no existe en la parte dispositiva de la norma.

Por lo que se refiere a la concreta regulación contenida en el proyecto de decreto, se estima adecuada la eliminación expresa de los requisitos de resolución judicial o laudo arbitral para la activación de la fianza, así como la actualización de las cuantías de las garantías a prestar [...]

IV. Conclusiones

El Consejo Económico y Social de Aragón considera adecuada la iniciativa del Gobierno de Aragón de adaptar el Reglamento de agencias de viaje en materia de garantías a prestar por los organizadores y minoristas de viajes combinados, limitando esa adaptación a una modificación puntual de su régimen jurídico, en atención a las circunstancias de oportunidad normativa –urgencia, por un lado, y prudencia, por otro– ya reflejadas en este dictamen.

No obstante, el Consejo considera que conviene realizar una detallada revisión de la redacción propuesta, en línea con lo indicado en las anteriores observaciones de este dictamen.

Por último, el Consejo sugiere que la adaptación del reglamento aragonés de agencias de viaje se lleve a cabo con la mayor celeridad una vez el Estado español haya traspuesto la Directiva europea relativa a los viajes combinados y a los servicios de viaje vinculados (Directiva 2015/2302/UE), y que en su tramitación se facilite la máxima participación ciudadana, con atención especial a las organizaciones representativas de los intereses de consumidores y usuarios.

Zaragoza, a 21 de julio de 2017

V.º B.º

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO
ECONÓMICO Y SOCIAL DE ARAGÓN

LA SECRETARIA GENERAL

José Manuel Lasierra Esteban

Belén López Aldea