



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

ANTECEDENTES

PRIMERO.- En diciembre de 2005, la Dirección General de Infraestructuras de Turismo elabora un primer borrador de "Decreto regulador de agencias de viaje, centrales de reservas y organizadores profesionales de congresos", que es remitido a la Secretaría General de la Consejería de Turismo, Comercio y Consumo acompañado de la siguiente documentación:

- Propuesta del Director General de Infraestructuras de Turismo al Secretario General de la Consejería, para la tramitación del Proyecto; y al Consejero, para su sometimiento al Consejo de Gobierno en orden a su aprobación como Decreto.
- Informe de valoración del impacto por razón de género.
- Informe jurídico elaborado por el Servicio de Ordenación e Inspección de Turismo. En el mismo, además de diversas consideraciones de corte competencial y procedimental, se señalan los preceptos de la Ley 11/1997, de 12 de diciembre, de Turismo de la Región de Murcia (en adelante, LT) que se pretenden desarrollar con el futuro Decreto y se indica como argumentos justificativos de la oportunidad y necesidad de su aprobación, los siguientes: a) la pervivencia de un reglamento regional regulador de las agencias de viaje, aprobado por Decreto 115/1987, de 24 de diciembre, y anterior en consecuencia a la referida LT, por el que se aprueba el Reglamento de aquéllas; b) la entrada en vigor de la Ley 21/1995, de 6 de julio, reguladora de los Viajes Combinados (en adelante LVC); y c) la prestación de servicios a través de la sociedad de la información.

En cuanto a su objeto, el informe indica que el Proyecto persigue regular en su totalidad, desde la perspectiva turística, la actividad de las agencias de viajes y de las centrales de reservas, y el procedimiento de autorización.

- Informe de necesidad y oportunidad, que reitera los argumentos expuestos en el precitado informe jurídico.
- Memoria económica, que considera que la entrada en vigor del futuro Decreto no comportará gasto alguno con cargo a los Presupuestos de la Comunidad Autónoma.
- Remisión del borrador a los siguientes órganos, organismos y entidades: Dirección General de Administración Local; Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Transportes; Consejería de Educación y Cultura; Consejería de Trabajo y Política Social; Consejería de Economía y Hacienda; Consejería de Agricultura y Agua; Consejería de Presidencia; Consejería de Sanidad; Consejería de Industria y Medio Ambiente; Escuela Universitaria de Turismo de la Universidad de Murcia; Federación de Municipios de la Región de Murcia; Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Murcia; Asociación Mediterránea de Organizadores Profesionales de Congresos (OPCs); y Asociación Murciana de agencias de viaje.

SEGUNDO.- Remiten informe las siguientes Consejerías, órganos y entidades: las Consejerías de Agricultura y Agua; Educación y Cultura; Sanidad; y Presidencia; las Direcciones Generales de Administración Local, la de Infraestructuras de Turismo, y la de Innovación Tecnológica y Sociedad de la Información; la Escuela Universitaria de Turismo de Murcia; la Asociación Mediterránea de OPCs y la Asociación de agencias de viajes de la Región de Murcia.

TERCERO.- Consta en el expediente informe valorativo acerca de las observaciones

presentadas y las razones que mueven a la Dirección General proponente a su aceptación o rechazo.

CUARTO.- Sometido el Proyecto al Consejo Asesor Regional de Turismo, éste lo informa favorablemente en sesión de 15 de junio de 2006, si bien sugiere convertirlo en dos Decretos diferentes, separando la regulación de las agencias de viaje y Centrales de Reservas, por un lado, y la de los Organizadores Profesionales de Congresos, por otro.

QUINTO.- El 13 de julio, el Proyecto de Decreto regulador de las agencias de viaje y Centrales de Reserva es informado favorablemente por la Comisión de Trabajo de Códigos de Autorregulación y Proyectos Normativos del Consejo Asesor Regional de Consumo, según consta en el expediente mediante certificado expedido por la Secretaria del órgano consultivo. En él se precisa que la referida comisión tiene delegada por el Consejo "la capacidad decisoria para los asuntos relativos a informes de Proyectos Normativos de la Administración no procedentes de la Dirección General de Consumo y Elaboración de Códigos de Autorregulación, cuando los acuerdos sean adoptados por unanimidad de los miembros de la Comisión".

SEXTO.- Como consecuencia de las observaciones aceptadas, se elabora un segundo borrador, que ya no contiene la regulación de los Organizadores Profesionales de Congresos.

SÉPTIMO.- Este segundo borrador es sometido al Consejo Económico y Social de la Región de Murcia, cuyo Dictamen de 27 de noviembre de 2006 concluye que:

"El Consejo Económico y Social de la Región de Murcia valora positivamente el Proyecto de Decreto regulador de las agencias de viaje y Centrales de Reserva. Considera el Consejo que su regulación es más completa que la actual al ordenar la actividad de entidades que operan con medios de comercialización no previstos por el Decreto 115/1987 como son las centrales de reserva y la intermediación a través de la sociedad de la información. Además, es más flexible y alentador de la competencia al proponer un concepto empresarial menos restrictivo para la constitución de una agencia de viajes o central de reserva, y eliminar el capital social mínimo exigido actualmente. A su vez, es más simple el procedimiento para la concesión de la autorización del título-licencia que permite el inicio de la actividad. E introduce mejoras técnicas derivadas de la experiencia de aplicación del Decreto 115/1987 al clarificar aspectos dudosos de la regulación actual".

Asimismo, efectúa diversas sugerencias de mejora que, sin embargo, no consta que hayan sido aceptadas por la Dirección General impulsora del Proyecto, sin que tengan reflejo en el expediente las razones de dicho rechazo.

OCTAVO.- Con fecha 27 de septiembre de 2006, el Servicio Jurídico de la Consejería proponente informa el Proyecto, formulando diversas observaciones en materia de técnica normativa, procedimiento y contenido, que no consta que hayan sido valoradas a efectos de su rechazo o admisión y que, en su mayoría, no han sido incorporadas al Proyecto.

NOVENO.- Solicitado el preceptivo informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos se emite en sentido favorable al Proyecto, si bien se formulan diversas observaciones que sólo parcialmente serán tomadas en consideración e incorporadas al texto de la futura disposición, conforme a la valoración que de las mismas consta en "diligencia" (sic) incorporada al expediente.

DÉCIMO.- El 5 de febrero de 2007, el Vicesecretario de la Consejería proponente emite informe favorable al Proyecto.

Consta en el expediente un texto, denominado borrador definitivo, diligenciado con la firma del Secretario General de la Consejería de Turismo, Comercio y Consumo.

El texto se compone de una Exposición de motivos, 32 artículos, divididos en cuatro Títulos ("Disposiciones Generales"; "De las agencias de viajes"; "De las Centrales de Reservas"; y

"Desarrollo de la Actividad sin Título-Licencia"), dos disposiciones transitorias, una derogatoria, dos finales y un anexo.

Con posterioridad se incorpora al expediente una comunicación interior dirigida por el Director General de Infraestructuras de Turismo al Secretario General de la Consejería, mediante la que se *"remite redacción del texto que deberá de incluirse como nuevo artículo así como una nueva Disposición Transitoria"*.

En tal estado de tramitación y una vez incorporados los preceptivos índice de documentos y extracto de secretaría, se remite el expediente en petición de consulta, mediante escrito recibido en el Consejo Jurídico el pasado 22 de febrero de 2007.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

El Dictamen ha sido solicitado con carácter preceptivo, en virtud de lo dispuesto por el artículo 12.5 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia (LCJ), pues se trata de un Proyecto de disposición de carácter general dictado en desarrollo o ejecución de una Ley de la Asamblea Regional, la LT.

SEGUNDA.- Procedimiento de elaboración.

Puede afirmarse, con carácter general, que la tramitación seguida para la elaboración del Proyecto sometido a consulta se adecua a las normas que sobre el ejercicio de la potestad reglamentaria establece el artículo 53 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia, si bien han de advertirse las siguientes carencias:

a) De conformidad con la citada norma, en la fase inicial de elaboración, el Anteproyecto de la disposición debe venir acompañado de diversa documentación justificativa, entre las que destacan la exposición de motivos y la memoria de oportunidad. La primera sólo se ha incorporado al expediente tras las observaciones y advertencias reiteradas por los sucesivos órganos preinformantes.

Respecto de la segunda, si bien formalmente consta en el expediente un denominado informe de necesidad y oportunidad, carece del contenido prescrito por el artículo 53.1 de la Ley 6/2004, para considerar que cumple la finalidad a la que se destina. En efecto, de acuerdo con el referido precepto, la memoria justificativa de la oportunidad de la disposición debe incluir la motivación técnica y jurídica, con el grado de detalle suficiente que requiera el caso, de las concretas determinaciones normativas propuestas, lo que no hace, pues la justificación que contiene el documento es absolutamente genérica, sin que alumbre acerca de las razones que aconsejan la adopción de las específicas medidas normativas contenidas en el Proyecto.

b) La denominada "memoria económica" se limita a efectuar una declaración de ausencia de gasto con incidencia presupuestaria, insuficiente para entender cumplido el requisito legalmente exigido de incorporar al expediente de elaboración normativa un estudio económico de la disposición. Como reiteradamente ha puesto de manifiesto el Consejo Jurídico, el estudio económico no debe limitarse a analizar si existe un coste derivado de la implantación de los nuevos servicios y su financiación. Antes al contrario, el estudio económico ha de extenderse más allá, pues su finalidad es ilustrar sobre las consecuencias económicas de la norma, permitiendo deducir el alcance del Proyecto con relación al principio de eficacia que informa con carácter esencial toda la actuación administrativa (art. 103.3 CE), además de ser pauta de referencia para contrastar la eficiente asignación del gasto público que el artículo 31 CE demanda.

c) Si bien las observaciones aportadas por los órganos y entidades participantes a lo largo de

la tramitación del Proyecto han sido objeto de valoración por parte del centro directivo impulsor del texto, indicando las razones por las cuales se incorporaban al mismo o eran rechazadas, no se ha actuado así respecto de las formuladas por el Consejo Económico y Social de la Región de Murcia y por el Servicio Jurídico de la Consejería proponente.

d) Existe una cierta confusión acerca del texto que debe constituir el objeto de la consulta, atendidas las siguientes circunstancias:

- Si bien consta en el expediente un texto titulado como "borrador definitivo", la diligencia con la que el Secretario General de la Consejería consultante debería autorizar el texto con tal carácter último se refiere expresamente a otro proyecto normativo, el Anteproyecto de Ley por la que se modifica la Ley 4/1996, de 14 de junio, del Estatuto de los Consumidores y Usuarios de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

- La propuesta formulada por la Dirección General de Infraestructuras de Turismo, en cuya virtud se incorporarían al texto dos nuevos preceptos, también dificulta la consideración de aquel borrador como definitivo, y no sólo porque la mera existencia de esta propuesta contradice tal carácter, sino porque al omitir el número del nuevo artículo y de la disposición transitoria, impide conocer qué ubicación les corresponde en el texto para su más correcta inserción, con la correspondiente reenumeración del resto de artículos. Además, estos dos nuevos preceptos no han sido expresamente autorizados por el Secretario General ni por el Consejero.

- Estos inconvenientes podrían haber sido subsanados de constar en el expediente la necesaria propuesta del Consejero de Turismo, Comercio y Consumo al Consejo de Gobierno para la aprobación del Proyecto como Decreto, de la cual, sin embargo, carece.

e) Si bien se remitió el Proyecto de Decreto a la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Murcia, no consta que se hiciera lo propio con las otras dos Cámaras existentes en la Región, las cuales, en su respectivo ámbito territorial, ostentan la representación de los intereses generales del comercio, la industria y, en el caso de la de Cartagena, la navegación, así como la competencia para informar los proyectos de normas emanadas de las Comunidades Autónomas que incidan sobre tales intereses, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 3 y 8.2, letra s) de la Ley 9/2003, de 23 de diciembre, de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación de la Región de Murcia. Por tanto, no cabe considerar cubierto el trámite de la participación de las Cámaras mediante la remisión del texto tan sólo a una de ellas, si bien la existencia de un representante de las Cámaras (de todas ellas) en el Consejo Económico y Social, órgano al que fue sometido el Proyecto, permite matizar la trascendencia de la omisión advertida.

TERCERA.- Técnica normativa.

1. Como han puesto de manifiesto diversos órganos preinformantes, es doctrina consolidada de este Consejo Jurídico que, cuando se pretenda incluir en normas reglamentarias preceptos que son reproducción de la Ley que se desarrolla, mediante llamadas concretas se deje advertencia en el texto del reglamento de cuáles son los contenidos legales volcados al mismo, para así facilitar su comprensión e interpretación, a la par que se da cuenta de los contenidos meramente reglamentarios y se consigue también el objetivo de procurar una total regulación de la materia (Dictamen nº. 23/98). Se hace esta consideración al advertir que todavía existen preceptos que vuelcan previsiones legales sin efectuar advertencia expresa de su origen, como ocurre con los párrafos segundo y cuarto del artículo 2.1 del Proyecto.

2. No debería abandonarse en la parte final del Proyecto la correcta técnica consistente en epigrafiar o intitular cada precepto.

3. De conformidad con las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, aplicables en el ámbito de la Región de Murcia

ante la ausencia de normativa propia, cuando hayan de dividirse los apartados de un artículo, se numerarán las divisiones con ordinales arábigos, lo que no se ha seguido en las divisiones del artículo 9.2.

CUARTA.- Habilitación legal y competencia.

1. El artículo 10.Uno.16 del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia (EAMU) atribuye a la Comunidad Autónoma competencia exclusiva en materia de "promoción, fomento y ordenación del turismo en su ámbito territorial". Los aspectos promocionales y de fomento no son desarrollados en el Proyecto de Decreto sometido a consulta, que centra su regulación en la ordenación de dos específicas modalidades de empresas turísticas: las agencias de viajes y las centrales de reservas, reguladas en los artículos 8.1, letra c) y 36 LT, las primeras, y 8.1, letra d), en relación con el 37, letra a) de la misma Ley, las segundas.

El artículo 8.1, letra c) otorga la consideración de empresa turística a las agencias de viajes, que son definidas en el artículo 36.1 como empresas que, estando en posesión del título-licencia correspondiente, se dedican profesional y comercialmente en exclusividad al ejercicio de actividades de mediación y/u organización de servicios turísticos, pudiendo utilizar medios propios en la prestación de los mismos.

Las centrales de reserva, por su parte, si bien no son mencionadas de manera expresa en el artículo 8.1, letra d), sí que pueden ser incardinadas en el concepto de empresas que desarrollen actividades turísticas complementarias, pues el artículo 37, letra a) LT, destinado a la regulación de dicho tipo de empresas turísticas, las incluye en un conglomerado que describe como "agrupaciones de empresas turísticas que tengan por objeto la comercialización común de ofertas turísticas, la centralización de reservas o, en general, la consecución de la mejora en la prestación de sus servicios". El artículo 38, por su parte, dispone que estas empresas vendrán obligadas a solicitar su inscripción en el Registro de Empresas y Actividades Turísticas, conforme al procedimiento y con el contenido que reglamentariamente se determine. Del mismo modo, es posible rastrear en el Proyecto otros títulos competenciales que, aun siendo menos evidentes, no por ello dejan de estar presentes. Es el supuesto de la defensa de los consumidores y usuarios, materia sobre la que el artículo 11.7 EAMU atribuye a la Comunidad Autónoma competencia de desarrollo legislativo y ejecución, y cuyo ejercicio cabe advertir en las previsiones del Proyecto relativas a la garantía que, para los usuarios turísticos, constituye el elenco de obligaciones que se impone a las empresas en relación a sus clientes, en materia de información, reclamaciones, facturas y documentación, etc.

De conformidad con la parte expositiva del Proyecto, la tercera competencia que se ejercita al dictarlo es la de comercio interior, atribuida a la Comunidad Autónoma como competencia exclusiva por el artículo 10.Uno, 34 EAMU. La presencia de este título competencial se encuentra inextricablemente unida a la regulación de relaciones mercantiles, como son las que surgen entre las empresas objeto del Proyecto y sus clientes, los denominados usuarios turísticos.

Cabe considerar, por tanto, que la Comunidad Autónoma cuenta con competencia suficiente para regular las empresas turísticas que constituyen el objeto del Proyecto, en la medida en que constituye una manifestación de la potestad de ordenación turística de que viene investida por el artículo 10.Uno, 16 EAMU, complementada con el ejercicio de sus competencias en materia de defensa de consumidores y usuarios y de comercio interior.

2. Al margen de la genérica habilitación de desarrollo normativo contenida en la Disposición Final LT, hay llamadas concretas al ejercicio de la potestad reglamentaria del Ejecutivo regional en los artículos 8.1, letra d) y 38 LT, en relación con las centrales de reservas; y en el artículo 10.1 LT, para la determinación del procedimiento de otorgamiento de autorización o título-licencia.

QUINTA.- Consideraciones generales.

1. De la caracterización de las "empresas de organización, intermediación y comercialización de servicios turísticos": agencias de viajes y centrales de reservas.

El artículo 2 del Proyecto, bajo la denominación común de "empresas de organización, intermediación y comercialización de servicios turísticos", define ambos tipos de empresas turísticas introduciendo variaciones respecto del concepto que de ellas ofrece la LT.

Al margen de los riesgos interpretativos que conlleva la reiteración en las normas reglamentarias de preceptos propios de la Ley desarrollada, y que ya han sido sobradamente expuestos en Consideraciones precedentes de este Dictamen, la alteración de la redacción legal con ocasión de su desarrollo reglamentario puede ocasionar verdaderas infracciones de la jerarquía normativa. Así ocurre cuando, al dictar disposiciones reglamentarias, se prescinde de su papel de complemento indispensable respecto de la regulación legal, olvidando que el reglamento ejecutivo encuentra a un tiempo su razón de ser y los límites de su ámbito regulador en el dictado de las normas necesarias para una más adecuada y completa aplicación de aquélla, posibilitando su mayor eficacia y el cumplimiento de los fines y objetivos que la justifican. Precisamente por ello, el reglamento se encuentra plenamente subordinado a la Ley, a la que complementa sin apartarse de lo establecido en ella. Desde esta perspectiva procede efectuar las siguientes consideraciones:

A) No es admisible la caracterización de las centrales de reservas como personas físicas, como propone el artículo 2.2, toda vez que el artículo 37, letra a) LT las identifica como "agrupaciones de empresas turísticas", carácter grupal que excluye una personificación física. El concepto legal de las centrales de reservas, por tanto, responde a la puesta en común por parte de diversas empresas turísticas de los servicios de intermediación en la venta de billetes y reservas de plazas en medios de transporte y en alojamientos turísticos -artículo 26 en relación con los artículos 6.1, letras a) y b), del Proyecto-, siendo un presupuesto necesario para la constitución de una central de reservas la preexistencia de otras empresas turísticas que se agrupan en la referida central, excluyendo así la posibilidad de una personificación física.

A diferencia de las centrales de reservas, las agencias de viajes son calificadas en la LT como "empresas", lo que no presupone una determinada personificación, física o jurídica, siendo ambas admisibles. De hecho, la interpretación conjunta de la Disposición Adicional segunda LVC, con su artículo 2, apartados 2 y 3, obliga a concluir que las agencias de viajes pueden ser tanto personas físicas como jurídicas. Ahora bien, tal conclusión no es trasladable a las centrales de reservas, sobre las que la referida Ley guarda silencio.

Del mismo modo, y por las razones expuestas, tampoco pueden las Administraciones Públicas constituir centrales de reservas, como prevé el artículo 27.3 del Proyecto, salvo que lo hagan a través de la previa creación de empresas turísticas que, posteriormente, se agrupen.

La comparación de la redacción del Proyecto con la normativa de otras Comunidades Autónomas descubre una gran semejanza con el Decreto andaluz 301/2002, de 17 de diciembre, de agencias de viajes y Centrales de Reservas, de donde toma la definición de este último tipo de empresas y buena parte de su régimen reglamentario, si bien la Ley desarrollada, a diferencia de la nuestra, no les impone la forma de agrupación de empresas.

Procede, en consecuencia, tanto la supresión del referido apartado 27.3 (idéntico al 30.3 del Decreto andaluz), como la adecuación del concepto de central de reservas a lo establecido en la Ley objeto de desarrollo.

B) Los taxativos términos en que se expresa el párrafo primero del artículo 2, al indicar que las empresas de organización, intermediación y comercialización de servicios turísticos se clasifican en agencias de viajes y centrales de reservas, parecen excluir de tal calificación a los organizadores profesionales de congresos, aun cuando los primeros borradores del Proyecto

los incluían en dicha tipología. La opción normativa de segregar la regulación de los organizadores profesionales de congresos en un Decreto diferente, cuya valoración realizará el Consejo Jurídico en el Dictamen correspondiente al mismo, no puede hacer olvidar la verdadera naturaleza de estas empresas, a las que el propio Proyecto objeto del presente Dictamen, ahora en su artículo 3.1, incluye entre aquellas que se dedican a la organización, intermediación y comercialización de servicios turísticos.

En consecuencia, el artículo 2 del Proyecto resulta incompleto al omitir la mención de los organizadores profesionales de congresos entre las empresas de organización, intermediación y comercialización de servicios turísticos, cualidad ésta que igualmente podría llegar a ser predicable de otros tipos de empresas, también contemplados en el artículo 37 LT, como las agrupaciones de empresas turísticas que persiguen la comercialización común de ofertas turísticas (apartado a, primer inciso) y en el artículo 8, letra c) de la misma Ley: los operadores turísticos, figura sobre cuyo concepto y régimen jurídico guarda silencio la referida Ley.

En orden a superar dicha situación procedería, bien sustituir la redacción del primer párrafo del artículo 2 para eliminar su carácter taxativo en la enumeración de las empresas de organización, intermediación y comercialización de servicios turísticos, bien, y esta es la opción preferible a juicio de este Órgano Consultivo, suprimir todo el párrafo. De esta forma se evitaría la introducción de una calificación de las empresas turísticas que carece de correspondencia legal y que, como se ha visto, no está exenta de problemas, entre los cuales destacan la ausencia en la Ley de una definición de "organización, intermediación y comercialización de servicios turísticos", y la indeterminación del régimen legal de diversas clases de empresas turísticas, cuya actividad podría ser incardinable en una acepción general de tales términos. Una vez más sigue el Proyecto la normativa andaluza, si bien ha de advertirse que la Ley de Turismo de Andalucía (Ley 12/1999, de 15 de diciembre), sí clasifica a las empresas turísticas en diferentes tipos, entre los cuales se encuentra el de "*empresas de mediación turística*", tipología que expresamente engloba a las agencias de viaje, las centrales de reserva y aquellas otras que se determinen reglamentariamente.

2. De la regulación de la organización, intermediación y comercialización de servicios turísticos a través de la sociedad de la información.

El Título I, Capítulo II, traslada al Proyecto la normativa contenida en el mismo Título y Capítulo del Decreto andaluz, de la cual es copia prácticamente literal.

A) De su ubicación sistemática.

De conformidad con el artículo 3.1 del Proyecto existe una reserva de actividad para la realización de las actividades de organización, mediación y comercialización de servicios turísticos a través de la sociedad de la información, a favor de las agencias de viajes, las centrales de reservas y, en su caso, los organizadores profesionales de congresos. Al margen de la absoluta imprecisión de la expresión "en su caso" -que debería llevar al órgano proponente bien a aclarar su significado en la norma, mediante la determinación del supuesto de hecho a que se refiere, bien a suprimirlo-, lo cierto es que se extiende la regulación de este Capítulo a empresas distintas de las que constituyen el objeto del Decreto sometido a consulta. Esta circunstancia denota una defectuosa sistemática que redundo en una falta de claridad de la regulación. Para superar el problema caben varias alternativas:

a) Ampliar el ámbito subjetivo de aplicación del Proyecto a todas las empresas cuya actividad consiste en la intermediación turística, cuyo ámbito de aplicación vendría constituido por empresas contempladas en los artículos 8, 36 y 37 LT. Ha de recordarse, no obstante, que esta alternativa exige una actuación normativa de mucho mayor calado que el perseguido por el Proyecto, y que no está exenta, a su vez, de problemas, como los indicados en la consideración precedente acerca de la indefinición legal del régimen de algunas de las

empresas a que se refieren los referido preceptos.

En cualquier caso, las ventajas de una regulación única de los aspectos comunes a la actividad y régimen de tales empresas serían evidentes en términos de economía normativa, homogeneidad, sistemática y unidad de regulación.

b) Restringir el ámbito de aplicación del Capítulo para hacerlo coincidir con el del Proyecto en su conjunto. De esta forma se evita la oscuridad que supone introducir en un mismo cuerpo normativo disposiciones con ámbitos o destinatarios diversos. El inconveniente principal de esta alternativa consiste en la fragmentación de la normativa, pues obliga a reiterar las mismas normas en el Decreto regulador de cada una de las empresas que realicen los servicios cuya reglamentación se pretende.

B) De la información específica.

El artículo 4 del Proyecto se dedica a enumerar aquellas informaciones que deben ser accesibles para los usuarios y la Consejería competente en materia de Turismo. Opta para ello por una relación exhaustiva y detallada de los datos, que habría de completarse mediante la expresa remisión a las informaciones exigidas por la normativa aplicable en cada ámbito. Es el caso de la información general que, en calidad de prestadoras de servicios de la sociedad de la información, vendrán obligadas a facilitar las empresas de intermediación turística que operen a través de medios electrónicos, por así exigirlo el artículo 10 de la Ley 34/2002, de 11 de julio, de Servicios de la Sociedad de la Información y de Comercio Electrónico, muchos de cuyos extremos han sido incorporados a la enumeración contenida en el precepto del Proyecto objeto de la presente consideración.

En consecuencia, el apartado 1, debería precisar más la normativa a la que se refiere el genérico primer inciso que le da comienzo: "sin perjuicio de la normativa que le sea de aplicación". Para ello debería efectuarse una remisión expresa a la información exigida por la normativa reguladora de la sociedad de la información a los prestadores de sus servicios.

3. De la existencia en el Proyecto de contenidos obligacionales propios del Derecho Privado.

Contiene el Proyecto algunas normas que, en tanto que afectan a la relación entre usuario turístico y agencia de viajes, han de ser analizadas desde la óptica de los títulos competenciales que, para el establecimiento de tales determinaciones, se ejercitan, pues más allá de las competencias de ordenación del turismo, de defensa del consumidor y de comercio interior que incumben a la Comunidad Autónoma, las previsiones sobre la posibilidad que asiste a las agencias de viajes de exigir a los usuarios un depósito sobre el precio total de los servicios (artículo 22 del Proyecto), podrían invadir competencias estatales en materia de legislación civil y mercantil (artículo 149.1.6ª y 8ª CE). Y es que, si bien ha desaparecido en el borrador definitivo del Proyecto la regulación del contrato de excursión de un día, que motivó la advertencia de posible falta de competencia material de la Comunidad Autónoma para su regulación (Escuela Universitaria de Turismo de Murcia), lo cierto es que todavía persiste alguna manifestación "iusprivatista" en el texto sometido a consulta.

En efecto, el referido artículo 22 establece contenidos puramente obligacionales, como ocurre con el reconocimiento del derecho de la agencia de viajes a exigir un depósito sobre el precio total de los servicios contratados. Esta previsión, en la medida en que defina un derecho u obligación susceptible de ser incorporada a un contrato de naturaleza privada, estableciendo límites a los propios contenidos contractuales y a la voluntad de las partes, incidiría en el derecho privado de la contratación, invadiendo la competencia estatal en materia de legislación civil y mercantil. Procede, pues, dilucidar si ello es efectivamente así, para lo que previamente habrá que determinar el alcance de esta competencia, en relación a la sectorial de turismo invocada por la Consejería proponente, pero también conjugándola con la materia de defensa

de los consumidores y usuarios.

En anteriores Dictámenes de este Consejo Jurídico (por todos, el 96/2005) emitidos a solicitud de la Consejería ahora consultante, se ha tenido ocasión de exponer "*in extenso*" la doctrina constitucional acerca de los límites que, para las competencias de titularidad autonómica de turismo, comercio interior y defensa de los consumidores y usuarios, supone la atribución constitucional de competencia exclusiva en materia de legislación civil y mercantil a favor del Estado.

No parece necesario reiterar aquí lo dicho en los referidos Dictámenes, en el entendimiento de que su doctrina es perfectamente conocida por la Consejería consultante, pero sí será útil recordar, en síntesis, cuáles son los criterios delimitadores de la competencia autonómica, en orden a evitar invadir el ámbito estrictamente civil y mercantil que le es ajeno:

1º. Carácter administrativo de las medidas. La regulación debe mantenerse en el ámbito de la relación jurídico pública que une a la Administración con el administrado. Ello permitirá fijar condiciones y requisitos a la actividad mercantil cuando éstos y aquéllas constituyan un presupuesto para la concesión de licencias y autorizaciones administrativas.

2º. No afectación de la relación contractual "*inter privados*", mediante el establecimiento de condiciones que incidan sobre el contenido de los contratos, fijando condiciones generales de la contratación o modalidades de contratos, delimitando su contenido típico, generando nuevos derechos u obligaciones para las partes, estableciendo la forma en que nacen y se extinguen los derechos y las obligaciones de los empresarios o las condiciones de validez de los contratos privados.

3º. Las medidas administrativas deben ser acordes a la finalidad perseguida, fundamentalmente la protección del consumidor o usuario, y deben respetar un principio de proporcionalidad con dicha finalidad.

De lo expuesto se desprende que la posibilidad de las agencias de viajes de exigir un depósito al usuario turístico es un contenido obligacional susceptible de incorporarse al contrato que liga a ambas partes y en el que no se alcanza a advertir una finalidad protectora del consumidor y usuario que amparara la intervención administrativa en el tráfico jurídico privado. Y es que dicha intervención, en cualquier caso, debe ser finalista, en el sentido de orientarse a la protección del usuario frente a eventuales abusos, objetivo que resulta difícilmente identificable en la previsión aludida, que parece perseguir más la defensa de los intereses empresariales del sector que la del consumidor.

Es cierto que la LVC, en su artículo 3, letra f), contempla la posibilidad de que la agencia de viajes exija un anticipo sobre el precio total, por lo que la previsión del Proyecto tendría una cierta cobertura en la legislación estatal. Ahora bien, ello sería sólo predicable respecto de los viajes combinados, ámbito material al que se ciñe la referida Ley, no resultando extensible, sin más, al resto de servicios que pueden prestar las agencias de viajes.

En cualquier caso, atendido el epígrafe que intitula el artículo 22 del Proyecto -"*información sobre el coste de los servicios y depósito*"-, la intención del legislador no parece que sea establecer un derecho a favor de las agencias y la correlativa obligación del consumidor o usuario turístico, sino únicamente regular el contenido de la información que han de prestar las agencias de viajes, de forma que éstas vendrán compelidas a informar a sus clientes acerca de la necesidad de pagar un anticipo, cuando éste sea exigible de conformidad con los términos del contrato que suscriban.

Si tal es la intención del precepto, bastaría con sustituir la expresión "*sobre el cual podrán exigir*", por otra más acorde con el mero mandato de información que se pretende imponer a las agencias. De esta manera, el precepto quedaría limitado materialmente al ámbito de la información al consumidor y, en consecuencia, encontraría su fundamento y amparo

competencial en el título de defensa de los consumidores y usuarios, sin incidir sobre el contenido de las relaciones obligacionales "*interprivatos*".

Por otra parte, sería conveniente sustituir la expresión "depósito" por "anticipo", en orden a homogeneizar la terminología del Proyecto con la utilizada por la LVC.

4. Sobre el Título IV: Desarrollo de la actividad sin título-licencia.

El Título IV del Proyecto se compone de dos artículos destinados a regular el ejercicio de las actividades propias de las agencias de viajes y centrales de reservas sin contar con la preceptiva autorización administrativa (artículo 28), y a establecer una suerte de infracción genérica que se pretende tipificar como aquella que se cometa "*contra lo preceptuado en este Decreto y demás normativa que sea de aplicación*" (artículo 29).

1. Comenzando por este segundo precepto, debe recordarse que es doctrina reiterada del Tribunal Constitucional, manifestada entre otras en las Sentencias 42/1987 y 305/1993, que el derecho fundamental recogido en el artículo 25.1 de la Constitución, extensible al derecho administrativo sancionador, incorpora una doble garantía: la primera, de orden material y alcance absoluto, refleja la especial trascendencia del principio de seguridad jurídica en dichos ámbitos limitativos de la libertad individual, y se traduce en la imperiosa exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes. La segunda, de carácter formal, se refiere al rango necesario de las normas tipificadoras de aquellas conductas y reguladoras de tales sanciones, por cuanto el término "legislación vigente" contenido en el citado artículo 25.1 es expresivo de una reserva de Ley en materia sancionadora.

Esta consideración ha tenido plasmación positiva en la LPAC, la cual, al regular la potestad sancionadora de la Administración, ha establecido una triple reserva de Ley: a) para la atribución de la potestad sancionadora (artículo 127.1); b) en orden a la tipificación de las infracciones (artículo 129.1); y c) en relación con la delimitación de las sanciones (artículo 129.2). No obstante, esta garantía no excluye que la norma legal pueda ser completada por otras de rango reglamentario a las que se remita, pero para que ello tenga lugar es preciso que en aquélla se encuentren suficientemente determinados los elementos esenciales de la conducta antijurídica y la naturaleza y límites de las sanciones a imponer, encontrándose prohibida toda remisión que permita una regulación independiente no subordinada a la Ley. Por consiguiente, la colaboración reglamentaria en la normativa sancionadora sólo resulta constitucionalmente lícita cuando en la Ley que le ha de servir de cobertura queden suficientemente determinados los elementos esenciales de la conducta antijurídica y la naturaleza y límites de las sanciones a imponer.

Pero, además, debe cumplirse una inexcusable garantía material, en cuanto las conductas ilícitas y las sanciones correspondientes deben estar predeterminadas normativamente; esto es, el requisito denominado por el Tribunal Constitucional de "*lex scripta, lex previa y lex certa*" (STC 6/1994, de 17 de enero; FJ 2). La tipificación del ilícito administrativo que exige la garantía material se encuentra integrada, entre otros elementos, por la concreción de las obligaciones y prohibiciones cuyo incumplimiento producirá la infracción. Por ello, cuando el artículo 29 del Proyecto establece que serán sancionadas las infracciones que se cometan contra lo preceptuado en el mismo y en la demás normativa de aplicación, caben dos interpretaciones:

a) Que pretende establecer una nueva infracción de corte general, cuyo tipo estaría definido por el incumplimiento de cualesquiera normas contenidas en el Proyecto o en el resto de la normativa aplicable. Ahora bien, ello sería contrario a la exigencia de concreción de las obligaciones y prohibiciones contempladas en el tipo, pues no parece que el incumplimiento de cualquier norma contenida en el Proyecto pueda determinar una infracción y dar lugar a la

correspondiente sanción. Así, por ejemplo, las relativas al procedimiento de autorización o las causas de extinción del título-licencia contenidas en el artículo 15.1, letras a y b, que carecen de naturaleza sancionadora.

Podría modificarse la redacción para aludir entonces al incumplimiento de cualesquiera obligaciones o prohibiciones contenidas en el Proyecto, pero, aún así, seguiría faltando el requisito de la previa determinación legal de los aspectos esenciales y delimitadores de las conductas típicas. Y es que las únicas infracciones que podrán ser sancionadas por incumplir las obligaciones y prohibiciones contenidas en el futuro Decreto serán aquellas que la propia LT tipifica como infracción administrativa. Sería el supuesto de la realización de actividades turísticas sin la previa autorización (artículo 64, a), no tener vigentes la póliza de seguro o la fianza (artículo 64, letra b), carecer de distintivos obligatorios (artículo 62, letra a), no entregar factura (artículo 62, letra e), etc.

b) Que no pretenda establecer ninguna nueva infracción administrativa, sino constituir un mero recordatorio o reenvío al régimen disciplinario contenido en la LT.

En ambas interpretaciones el precepto resulta superfluo e inútil, pues la fuerza de obligar de las normas que diseñan el régimen disciplinario de las empresas turísticas no depende de su previsión reglamentaria, sino de la propia Ley. En consecuencia, procede suprimir el artículo 29.

2. El artículo 28 también es innecesario, en la medida en que la conducta descrita, *"oferta, realización o publicidad por cualquier medio de difusión de las actividades propias de las agencias de viajes y centrales de reserva sin estar en posesión del correspondiente título-licencia"*, es plenamente incardinable en la infracción tipificada en el artículo 64, letra a) LT. Por consiguiente, puede suprimirse el precepto. De considerar el redactor del texto conveniente su permanencia, debería ajustarse su redacción al tipo legal, con cita del precepto de la LT en que se fundamenta, completando la mención de la referida Ley con su denominación oficial extensa.

SEXTA.- Observaciones particulares.

1. A la Exposición de Motivos.

- La "nueva disposición transitoria", incorporada al texto definitivo con posterioridad a su diligenciado, habrá de reflejarse en el párrafo de la Exposición de Motivos dedicado a la estructura del Proyecto, pues las disposiciones transitorias ya no serán dos, sino tres.
- La fórmula utilizada para indicar que el futuro Decreto se dicta conforme o no a las consideraciones del presente Dictamen, debe ajustarse a la establecida por el artículo 2.5 LCJ 2. Al articulado.

- Artículo 6. Objeto (de las agencias de viajes).

a) En el apartado 1 se establece una reserva de actividad, al disponer que las agencias de viajes realizarán en régimen de exclusividad una serie de actuaciones que cabría englobar bajo la denominación de "mediación turística". Esa exclusividad sólo se excepciona respecto de las centrales de reservas, en la medida en que comparten las actividades de intermediación en la venta de billetes y reserva de plazas en medios de transporte y en alojamientos turísticos. Ahora bien, la exclusividad también alcanza a la actividad consistente en *"c) la intermediación en la contratación de cualesquiera otros servicios turísticos prestados por las empresas turísticas reconocidas como tales por la Ley 11/1997, de 12 de diciembre, de Turismo de la Región de Murcia, y demás normativa dictada en desarrollo de la misma"*, en unos términos que, por su amplitud, podrían generar interferencias con la actividad propia de algunas empresas turísticas. Sería el supuesto de aquellas que en consideraciones precedentes ya se ha dicho que podrían tener por objeto labores de intermediación turística, tales como los operadores turísticos del artículo 8 LT o las agrupaciones de empresas para la comercialización

común de ofertas turísticas (artículo 37.1, letra a, LT), o los mismos organizadores profesionales de congresos (artículo 37.1, letra b, LT). Por ello, quizás debería reconsiderarse la reserva en exclusiva a las agencias de viajes de la referida actividad, al menos en los términos tan genéricos en que se expresa el Proyecto, y todo ello sin perjuicio, por supuesto, de habilitar a las citadas agencias para su realización.

Asimismo, el apartado e) reserva a las agencias de viajes la organización o comercialización de excursiones de duración no superior a veinticuatro horas o que no incluyan una noche de estancia, ofrecidos por la agencia o proyectados a solicitud del usuario, por un precio global. Si a ello se une que el artículo 7.1 no incluye esta actividad entre aquellas que los propios prestadores de los servicios pueden contratar directamente con sus clientes, podría llegarse a la paradoja de que empresas como las de turismo activo se vieran obligadas a comercializar sus productos turísticos a través de una agencia de viajes o no pudieran organizar por sí mismas una excursión de un día.

En consecuencia, considera el Consejo Jurídico que la reserva de actividad a favor de las agencias de viajes no debería alcanzar a las descritas en las letras c) y e) del apartado 1, en la medida en que si bien tales servicios turísticos serían acordes con la naturaleza legalmente asignada a dichas agencias por el artículo 36 LT, por lo que nada impediría que las realizaran, su asignación en exclusiva a las agencias de viajes interferiría en la actividad propia de otras empresas turísticas cuyo ámbito también ha sido delimitado por la Ley.

b) En el apartado 2, al enumerar las actividades que pueden realizar las agencias de viajes, aunque ya no en régimen de exclusiva, se utiliza una cláusula de cierre (letra j) que incluye una salvaguardia de las posibles reservas de actividad a favor de otras empresas. Esta acertada medida preventiva, que facilita la inserción de la nueva norma en el ordenamiento, evitando posibles confusiones respecto del alcance que se pretende dar al precepto, quizás debería hacerse extensiva a todas las actividades enumeradas en el apartado 2, introduciendo la referida salvaguardia en el párrafo inicial del apartado.

- Artículo 7. Reserva de actividad. Excepciones.

a) La existencia de un precepto expresamente destinado a regular excepciones a la reserva de actividad realizada en el artículo 6 del Proyecto, lo convierte en la ubicación sistemáticamente más adecuada para la regulación de aquéllas, por lo que quizás debería trasladarse al párrafo primero del artículo 7 la excepción referida a las centrales de reservas actualmente contenida en el artículo 6.1 del Proyecto.

b) En el apartado 3, inmediatamente antes de la coma, debería incluirse un inciso del siguiente tenor "y siempre que no exista previsión legal en contra", para salvaguardar la exigencia de la LVC acerca de la necesaria condición de agencia de viajes del organizador y detallista de un viaje combinado (así, Dictamen 2223/1996, del Consejo de Estado, emitido con ocasión del Proyecto de Decreto de agencias de viaje de la Comunidad Autónoma de Madrid). Otra posibilidad para salvaguardar la exigencia legal es la que apunta el artículo 3.2, letra b) del Decreto castellano leonés de agencias de viajes (es el número 25/2001, de 25 de enero), que entre los requisitos para que puedan organizarse directamente viajes sin la intervención de una agencia señala, precisamente, que no adopten la modalidad de viajes combinados.

- Artículo 9. Solicitud y documentación.

a) El apartado 1 establece que la solicitud se dirigirá a la Consejería competente en materia de turismo, en consonancia con el artículo 10.1 del Proyecto que asigna a dicho Departamento la resolución de las solicitudes de título-licencia.

Frente a esta regulación, el artículo 10.1 LT atribuye dicha potestad resolutoria a la Dirección General de Turismo. Si bien la dependencia orgánica de ésta respecto de la Consejería competente en materia de Turismo evita que la regulación proyectada se contraponga

abiertamente a la Ley objeto de desarrollo, sería más respetuoso con la redacción legal que el precepto reglamentario reiterara la atribución funcional de la Ley al órgano directivo inferior.

b) En los estatutos sociales, debería constar que el objeto social único y exclusivo es el de la actividad propia de las agencias de viajes, es decir, la "mediación y/u organización de servicios turísticos". Así lo exige el artículo 36.1 LT, que configura como nota definitoria de las referidas empresas turísticas el de dedicarse "en exclusividad" al ejercicio de tales actividades.

La configuración de la exclusividad como requisito de la condición legal de agencia de viajes exige un control administrativo previo a la concesión del título-licencia habilitante de su actividad.

Para ejercer ese control son un instrumento idóneo los estatutos sociales, toda vez que el artículo 9, letra b), del Texto Refundido de la Ley de Sociedades Anónimas establece como contenido necesario de aquéllos la determinación de las actividades que integran su objeto social, operando éste como elemento delimitador de toda la actividad de la Sociedad, que ha de encaminarse hacia su desarrollo o realización.

En consecuencia, en el apartado 2.a, a.2 debería consignarse expresamente que en los estatutos sociales de la empresa conste como objeto social único y exclusivo el de dedicarse a la actividad propia de las agencias de viajes.

c) El apartado 2, letra b) pretende garantizar la indemnidad de quien pueda resultar perjudicado por la actividad de la agencia de viajes, pues establece que las coberturas del seguro de responsabilidad civil que sus titulares habrán de suscribir, incluyen "toda clase de siniestros", considerando como tales los daños corporales, materiales y perjuicios económicos causados. Dicha enumeración habría de completarse con la referencia a los daños morales.

d) En el apartado 2, letra c), debe sustituirse la referencia a la "autorización de apertura" por la más precisa de "título-licencia".

- Artículo 10. Resolución de la solicitud.

a) En el seno del procedimiento tendente al otorgamiento del título-licencia y en la medida en que su resolución se adoptará teniendo en cuenta no sólo los hechos, alegaciones y pruebas aportados por el solicitante, sino también el informe de la Inspección de Turismo, debería preverse expresamente un trámite de audiencia, que habría de ser posterior a la emisión del referido informe.

b) En el apartado 3 debería suprimirse el adjetivo "tácito", referido al otorgamiento del título-licencia por silencio administrativo, toda vez que doctrinalmente se suele distinguir entre acto presunto, que es el que resulta del silencio, y acto tácito, clase de acto en que la voluntad de la Administración se induce de un comportamiento de aquélla.

- Artículo 12. Comunicación y autorización de modificaciones.

a) El precepto debe ser analizado a la luz del artículo 10.2 LT, según el cual *"toda modificación que afecte a las condiciones en que se otorgó la autorización o título-licencia deberá ser autorizada por la Dirección General de Turismo"*.

El Proyecto, por su parte, sólo somete a autorización la apertura o cambio de locales, mientras se limita a exigir la mera comunicación de la modificación de otras circunstancias *"que afecte a los requisitos exigidos para la obtención del título-licencia"*. La mera obligación de comunicar es una manifestación de las potestades interventoras y de control de la Administración turística sobre las agencias de viajes de menor intensidad y alcance que la autorización de dichas modificaciones a que se refiere la LT. Y es que, mediante la autorización, la Administración no queda reducida a un mero sujeto pasivo o receptor de la información facilitada por el particular, sino que adopta un papel activo y decisivo, pues para que las modificaciones previstas por la empresa no afecten a la vigencia del título-licencia y puedan quedar amparadas por éste, habrán de ser previamente autorizadas por la Administración.

En consecuencia, procede adaptar la regulación proyectada al precepto legal desarrollado, indicando la necesidad de autorización de cualesquiera modificaciones que afecten a las condiciones en que se otorgó el título-licencia. Esta autorización, por lo demás, no corresponderá a la Consejería *in genere*, sino específicamente a la Dirección General de Turismo, por así disponerlo el artículo 10.2 LT.

Dicho lo anterior, ha de advertirse que la enumeración de aspectos societarios cuya modificación habría de comunicarse -artículo 12.1 *in fine* del Proyecto-, tomada de la regulación todavía hoy vigente (Decreto 115/1987), ha perdido buena parte de su razón de ser toda vez que, a diferencia de lo establecido en el referido reglamento, el Proyecto ya no exige para constituir una agencia de viajes, que: a) adopte forma societaria; b) que tenga un capital social mínimo; y c) que en los estatutos sociales conste como objeto único y exclusivo el de la actividad propia de las agencias de viajes. De hecho, a la luz del artículo 9.2 del Proyecto, y a falta de una mayor precisión de lo que hubiera de entenderse por "*aspectos sustantivos de los estatutos sociales*", la única circunstancia de las enumeradas por el artículo 12.1 del Proyecto que es tenida en cuenta para el otorgamiento del título-licencia sería la identidad de los representantes de la agencia.

b) La infracción del deber de comunicar las modificaciones que afecten a los requisitos exigidos para la obtención del título-licencia, en la medida en que podrían suponer un incumplimiento de los requisitos que sirvieron de base para su otorgamiento (artículo 10.3 LT), debería conllevar la revocación del título-licencia, para lo cual habría de incluirse como causa para ello en el artículo 15 del Proyecto.

c) El apartado 2 somete a autorización la apertura o cambio de locales, al igual que el artículo 14.1 del Proyecto lo hace respecto de la apertura de establecimientos.

De conformidad con el artículo 9 LT, son establecimientos turísticos los locales o instalaciones abiertos al público y acondicionados de conformidad con la normativa en cada caso aplicable, en los que las empresas turísticas presten al público alguno o algunos de sus servicios. De dicha caracterización legal y a falta de una mayor precisión del Proyecto acerca de las diferencias existentes entre los locales a que aluden sus artículos 12.2 y 14.1, parecen estar regulando lo mismo, por lo que cabría refundir ambos preceptos.

- Artículo 14. Apertura de sucursales.

Bajo este epígrafe se regulan dos realidades diferentes. De un lado, la apertura de verdaderos establecimientos turísticos conforme a la definición que de ellos ofrece el artículo 9 LT, que, como se ha dicho, se somete a autorización; de otro, la instalación de terminales informáticos, denominados puntos de venta, cuyo único requisito previo es la comunicación a la Consejería, acreditando tanto la autorización de la empresa o entidad en la que se ubica el terminal para hacerlo como que, de conformidad con el artículo 18, se ha incrementado la fianza en la cantidad correspondiente.

a) En referencia a ambos casos, el apartado 4 indica que, una vez comprobada la documentación exigida, "*se dictará la resolución que proceda*". Respecto de la apertura de establecimientos no es dudoso que, si la solicitud no se acompaña de la documentación preceptiva, por el órgano decisor se requerirá al interesado su subsanación y, caso de desatender el requerimiento, se procederá a desestimar la solicitud, denegando la autorización. Sin embargo, cabe preguntarse por el contenido de la resolución a dictar en el supuesto de instalación de puntos de venta, sometida al mero trámite de comunicación.

Si a la comunicación se adjunta la documentación exigida, la resolución podría consistir en una mera toma de razón que, por razones de seguridad jurídica, debería notificarse al interesado, pues la comunicación debe ser previa a la instalación del terminal y la agencia comunicante debe tener conocimiento del resultado de su comunicación. Del mismo modo, debería indicarse

si procede o no la inscripción del punto de venta en el Registro de Empresas y Actividades Turísticas, pues así parece desprenderse de la interpretación sistemática del precepto objeto de consideración (que identifica punto de venta con sucursal) y de la denominada "nueva disposición transitoria" que se incorpora al texto definitivo del Proyecto con posterioridad a su diligenciado por el Secretario General de la Consejería consultante, cuyo segundo párrafo parece prever que a cada sucursal se le comunicará el número de registro que le haya correspondido.

Si no se acompaña la documentación o ésta es defectuosa, la Administración debería requerir a la agencia de viajes interesada para su subsanación, otorgando plazo para ello y advirtiéndole expresamente que no procede la instalación hasta tanto no se atiende el requerimiento de subsanación.

Si, a pesar de ello, la empresa no subsana el defecto advertido, la Administración debería dictar una resolución informando al interesado que no procede la instalación del punto de venta, al haber desatendido los requisitos establecidos para ello, ordenando el cese de la actividad del referido punto para el supuesto de que éste hubiera comenzado a operar.

A la luz de lo expuesto, considera el Consejo Jurídico que debería corregirse el excesivo laconismo del apartado 4, especificando qué resolución procedería en cada caso.

- Artículo 15. Extinción de los efectos del título-licencia.

a) La solicitud de extinción del título-licencia debería incluirse como una causa más dentro de la enumeración efectuada por el apartado 1, no al principio de éste, pues podría llegar a interpretarse que para que operaran las causas indicadas en el precepto se requeriría, "además", la previa instancia de parte.

b) Las causas de extinción señaladas con las letras a) y b) del apartado 1 contravienen lo establecido en el artículo 10.3 LT, que únicamente prevé la revocación del título-licencia *"cuando se incumpla alguno de los requisitos que sirvieron de base para su otorgamiento"*.

A diferencia de la regulación contenida en el vigente Decreto 115/1987 (artículo 7, letra b), el Proyecto no prevé la exigencia de iniciar las actividades en un determinado plazo, por lo que no existiría tal obligación y, en consecuencia, su incumplimiento no podría conllevar efectos sobre el título-licencia concedido.

Por lo expuesto, bien se establece en el artículo 11 del Proyecto la exigencia de iniciar las actividades en un determinado plazo y mantenerlas de forma continuada sin interrupciones superiores a seis meses, bien se suprimen las referidas causas de revocación.

c) En relación con la causa de revocación del título-licencia contenida en la letra b), el *dies a quo* o fecha inicial del cómputo del plazo para comenzar el desarrollo de la actividad empresarial en orden a evitar la extinción de los efectos de la licencia no debería ser el de la producción del silencio administrativo, pues a tal fecha la empresa todavía no puede comenzar el ejercicio de su actividad al faltarle un requisito, como es contar con el código de identificación que, de conformidad con el artículo 10.3 del Proyecto, ha de serle facilitado por la Administración, en los casos de silencio administrativo, en el plazo de 10 días a contar desde la fecha del acto estimatorio presunto. Adviértase que sólo a partir de la notificación de dicho código puede la agencia actuar de forma regular, ya que viene obligada a exhibirlo tanto en su rótulo (artículo 19, letra d del Proyecto), como en su publicidad, documentación, propaganda impresa y correspondencia (artículo 21.1 del Proyecto), y cuando utiliza marcas diferentes de su nombre comercial (artículo 13.2).

En consecuencia, la fecha inicial del cómputo del plazo referido habría de ser la de notificación a la agencia de viajes del código de identificación.

d) Se completaría la relación de causas de extinción de los efectos del título-licencia si se atendiera la sugerencia efectuada por el Servicio Jurídico de la Consejería proponente, en el

sentido de incluir las causas previstas en el ordenamiento para la extinción de sociedades mercantiles (como consta en el artículo 8.2 del Proyecto de Decreto de Organizadores Profesionales de Congresos), así como la pérdida de la capacidad para el ejercicio del comercio.

- Artículo 16. Agencias de viajes extranjeras.

a) El apartado 1 considera como tales a las domiciliadas y constituidas con arreglo a la legislación de un Estado que no sea miembro de la Unión Europea. Con esta redacción, sin mayores matizaciones o precisiones, tendrían la consideración de agencias de viajes extranjeras las domiciliadas y constituidas conforme a la legislación de Islandia, Noruega y Liechtenstein, Estados asociados al Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, cuyos artículos 31 y siguientes establecen un derecho de establecimiento para los nacionales de tales Estados equiparado al de los miembros de la Unión Europea. En consecuencia, para evitar la contradicción de la norma proyectada con las disposiciones de un tratado internacional suscrito y ratificado por España, determinante de la nulidad de aquélla, ha de completarse la definición de agencia de viajes extranjera con la exclusión de tal concepto no sólo de las domiciliadas en Estados de la Unión Europea, sino también de aquellas que lo están en los asociados al Espacio Económico Europeo.

Del mismo modo, ha de adaptarse el artículo 17 del Proyecto.

b) El apartado 3 somete a autorización la apertura de delegaciones de las agencias extranjeras; sin embargo, no establece cuál es el procedimiento a que habrán de someterse dichas autorizaciones, si el establecido en el artículo 10 del Proyecto u otro.

c) El apartado 4 debería ser más preciso en relación a qué normas del futuro Decreto resultarán aplicables a las delegaciones de agencias extranjeras, pues en la redacción propuesta queda absolutamente indeterminado el régimen de aquéllas.

- Artículo 17. Agencias de viajes autorizadas por otras Administraciones.

Debería indicar de forma expresa que la apertura de establecimientos por las agencias de viajes a las que se refiere precisará de autorización por la Administración turística.

- Artículo 18. Fianza.

a) No es correcto identificar establecimiento con punto de venta, tal y como hace el apartado 2. El punto de venta es un mero terminal informático, no atendido por personal y que se instala en dependencias ajenas a los locales de la agencia de viajes. Dicho terminal no reúne las características que para los establecimientos turísticos establece el artículo 9 LT, en la medida en que no son propiamente locales o instalaciones abiertas al público.

Se sugiere, en consecuencia, modificar la redacción del inciso a continuación del punto y seguido en los siguientes términos: "*Por cada nueva sucursal o punto de venta que sobrepase...*".

b) El apartado 5 dispone que la fianza quedará afectada al cumplimiento de las obligaciones que deriven de los laudos dictados por las comisiones arbitrales de agencias de viajes. Sin embargo, a diferencia del Decreto todavía vigente, el Proyecto no contempla dichos órganos de solución de conflictos, al considerar sus redactores que no es necesaria su regulación por contenerse ya en la Ley de Arbitraje (folio 93 del expediente). Sin embargo, la Ley 60/2003, de 23 de diciembre, de Arbitraje, no regula tales comisiones, como tampoco contempla ya la más moderna regulación de Consumo (Ley 44/2006, de 29 de diciembre, de Protección de los Consumidores y Usuarios) las denominadas Juntas Arbitrales de Consumo, previendo la Disposición Final Sexta de la última de las leyes citadas que en el plazo de un año se dictará una nueva regulación del sistema arbitral de consumo, previendo los supuestos en que actuará un árbitro único en la administración del arbitraje de consumo.

Atendido el marco normativo descrito, la redacción propuesta para el apartado 5, letra b) del

artículo 18 podría determinar que, en una interpretación estricta del precepto, la fianza nunca pudiera aplicarse para la ejecución de un laudo arbitral, toda vez que faltaría el requisito subjetivo de que el fallo hubiera sido producido por una comisión arbitral de agencias de viajes inexistente o por una junta arbitral de consumo que, en el futuro y a resultas de la anunciada nueva regulación del arbitraje de consumo, podría ser sustituida por un árbitro único. En consecuencia, para que el precepto proyectado alcance su finalidad y sea más adaptable a las eventuales reformas del sistema arbitral de consumo, su redacción debería ser más genérica, de forma que la fianza quedara afecta al cumplimiento de las obligaciones que deriven de la ejecución de un laudo firme derivado de la queja o reclamación efectuada por el usuario turístico.

- Artículo 19. Características de los locales destinados a agencias de viajes.

Deberían calificarse expresamente como establecimientos turísticos, de conformidad con el concepto que de éstos ofrece el artículo 9 LT.

- Artículo 21. Identificación y publicidad.

El apartado 2 prohíbe la publicidad falsa o engañosa en los folletos y programas editados por las agencias de viajes. No se alcanza a comprender por qué únicamente se veta el uso de dichas modalidades de publicidad y no se impide realizar cualquier tipo de publicidad ilícita en los términos en que ésta es descrita en los artículos 3 y siguientes de la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad (LGP).

Si bien el artículo 8 de la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios sí utiliza en su artículo 8.3 la expresión "publicidad falsa o engañosa", es mucho más completa y adecuada al régimen general de la publicidad la expresión "publicidad ilícita", a cuya prohibición queda compelida la Administración Pública de la Región de Murcia por imperativo del artículo 8, letra h) de la Ley 4/1996, de 14 de junio, por la que se establece el Estatuto de los Consumidores y Usuarios de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

- Artículo 27. Garantía y seguro de responsabilidad civil.

El apartado 2 remite el régimen de la fianza que han de constituir las centrales de reservas a lo dispuesto para las agencias de viajes. Sin embargo, la redacción del apartado no regula con la claridad exigible si procede la constitución de fianzas colectivas, pues únicamente establece el importe de la fianza individual.

- Artículo 28. Régimen jurídico (de las centrales de reservas).

La mención al Registro General de Empresas Turísticas debería sustituirse por la denominación legal, esto es, Registro de Empresas y Actividades Turísticas.

La exigencia de inscripción de este tipo de empresas tiene su base legal en el artículo 38 LT, según el cual las empresas de actividades turísticas complementarias "vendrán obligadas a solicitar su inscripción" en una Sección especial del referido Registro. Al margen de sugerir que en el Proyecto se deje constancia del origen legal de la referida obligación, debe hacerse otra observación de "*lege ferenda*", en orden a hacer efectiva la remisión reglamentaria contenida en el artículo 38 LT, advirtiendo la procedencia de iniciar los trabajos normativos necesarios para desarrollar el régimen del indicado Registro, el contenido de los asientos y el procedimiento para su inscripción.

- Disposición Transitoria primera.

Prevé la disposición un plazo de seis meses para que las agencias de viajes que a la entrada en vigor del Decreto estén desarrollando su actividad se adapten a lo dispuesto en él.

Considera el Consejo Jurídico que se ganaría en precisión y facilidad de control si se sustituyera la referencia al desarrollo efectivo de la actividad empresarial por la existencia de título-licencia en vigor, pues el inicio de la actividad puede demorarse meses.

Por otra parte, sería conveniente establecer una medida de reacción frente al incumplimiento del deber de adaptación a la nueva normativa. Un modelo puede ser el contenido en el Decreto 25/2001, de 25 de enero, que aprueba el Reglamento de las agencias de viajes que ejerzan su actividad en la Comunidad Autónoma de Castilla y León. Según su Disposición Transitoria, si transcurre el plazo de adaptación sin que ésta se haya producido, se requerirá a la agencia para que lo haga, concediéndole un plazo que no será superior a tres meses. De no atenderse el requerimiento, se revocará de oficio el título-licencia.

Cabe sugerir que, de aceptar esta observación, en el requerimiento que se efectúe a la agencia se advierta expresamente de las consecuencias de no cumplir con lo indicado.

- Disposición Final primera.

La "autorización" al Consejero competente en materia de Turismo para desarrollar el futuro Decreto en materias de ámbito interno de su Departamento es innecesaria, pues ya queda facultado para ello por la Ley 6/2004, en sus artículos 38 y 52.1.

- Anexo.

El apartado 1 establece las características de dos tipos de placas identificativas, la estándar y la especial, sin especificar en qué supuestos pueden utilizarse una u otra o si su uso es indistinto y queda a elección de cada agencia de viajes. Sería conveniente establecer estas mínimas normas de uso, pues el precepto que regula los referidos signos distintivos (artículo 20 del Proyecto) nada dice al respecto.

- Nueva Disposición Transitoria.

La autodenominada "*nueva disposición transitoria*", incorporada al texto definitivo del Proyecto tras su diligenciado por el Secretario General de la Consejería consultante, debe consignar con precisión el artículo al que efectúa el reenvío o remisión interna, pues en la redacción sometida a este Consejo Jurídico no se ha especificado.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula las siguientes

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La Comunidad Autónoma de la Región de Murcia cuenta con competencia suficiente para aprobar como Decreto el Proyecto sometido a consulta.

SEGUNDA.- Tienen carácter esencial las siguientes observaciones:

- La relativa a la caracterización de las centrales de reservas como agrupación de empresas y las consecuencias que de ello se derivan, de conformidad con la Consideración Quinta.1, A de este Dictamen.

- La matización efectuada en la Consideración Quinta.3 de este Dictamen, acerca del alcance de la previsión contenida en el artículo 22 del Proyecto, que establece la posibilidad de exigir la agencia de viajes a los usuarios la constitución de un depósito o anticipo sobre el precio total de los servicios.

- La necesidad de autorización de todas las modificaciones que afecten a las condiciones en que se otorgó el título-licencia, de conformidad con lo indicado en las observaciones al artículo 12 del Proyecto, contenidas en la Consideración Sexta.

- La relativa a las causas de revocación del título-licencia consignadas con las letras a) y b) del artículo 15.1 del Proyecto.

- Las consecuencias que, sobre los artículos 16 y 17 del Proyecto, debe tener el reconocimiento a los nacionales de los Estados miembros del Espacio Económico Europeo de la libertad de establecimiento y su incidencia sobre la indebida calificación como extranjeras de las agencias de viajes domiciliadas en dichos Estados y constituidas conforme a su normativa.

TERCERA.- El resto de observaciones, de incorporarse, contribuirían a la mejora técnica del Proyecto y a facilitar su inserción en el ordenamiento.

No obstante, V.E. resolverá.

