

6/10

*dictamen*

sobre el Proyecto de Decreto

DE ORDENACIÓN DE LAS  
AGENCIAS DE VIAJES

Bilbao, 25 de Junio de 2010



CES  
EGAB

Consejo Económico  
y Social Vasco

Euskadiko Ekonomia eta Gizarte  
Arazoetarako Batzordea

## I. ANTECEDENTES

---

El día 14 de mayo de 2010 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social Vasco escrito del Departamento de Industria, Innovación, Comercio y Turismo, solicitando informe sobre el Proyecto de Decreto de ordenación de las Agencias de Viajes, según lo establecido en el artículo 3.1.b) de la Ley 9/1997, de 27 de junio, del Consejo Económico y Social Vasco.

Se trata de un Proyecto de Decreto que, en el ejercicio de las competencias exclusivas reconocidas por el artículo 10.36 del Estatuto de Autonomía que en materia de turismo ostenta la Comunidad Autónoma del País Vasco, y en desarrollo de la Ley 6/1994, de 16 de marzo de ordenación del turismo, tiene vocación de abordar por primera vez el desarrollo reglamentario de la ordenación de las Agencias de Viajes.

El día 17 de mayo se dio traslado del documento a todos los miembros del Pleno del Consejo a fin de que remitieran sus propuestas y opiniones, y de las que se informó a la Comisión de Trabajo pertinente, según lo establecido en el Reglamento de Funcionamiento del Consejo Económico y Social Vasco.

El día 14 de junio de 2010 se reunió en sesión de trabajo la Comisión de Desarrollo Económico para debatir una propuesta de Anteproyecto de Dictamen, acordando emitir el siguiente Proyecto de Dictamen que se eleva al Pleno del CES Vasco del 25 de junio de 2010 donde se aprueba por unanimidad.

6/10 

## II. CONTENIDO

---

El texto del Proyecto de Decreto sometido a consulta consta de un Preámbulo, diez artículos, y una Disposición Final.

### **Preámbulo**

El Preámbulo es muy escueto. Primeramente, alude a las bases jurídicas sobre las que se sustenta la normativa vasca en materia de turismo, el artículo 10:36 del Estatuto de Autonomía que otorga competencias exclusivas en esta materia, y en cuya virtud se dictó la Ley 6/1994 de ordenación del turismo. A continuación, procede a justificar la adopción del Proyecto de Decreto objeto de dictamen en la ausencia de desarrollo normativo de las disposiciones sobre agencias de viajes de la Ley 6/1994, de 16 de marzo de ordenación del turismo y en la reciente derogación de la normativa estatal que con carácter supletorio regulaba las agencias de viajes.

Finaliza con la mención de los órganos que han participado en la elaboración del texto del Decreto.

## **Cuerpo Dispositivo**

El **Artículo 1** fija el objeto del Decreto, consistente en la regulación de las agencias de viajes en desarrollo de lo dispuesto en la Ley de ordenación del turismo. Define las empresas que tendrán la consideración de agencias de viajes, las cuales habrán de dedicarse profesional y comercialmente a la mediación y organización de viajes combinados y fija este concepto, su oferta, contratación y ejecución con referencia a lo establecido por el Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias.

El **Artículo 2** establece el ámbito de aplicación del Decreto, consistente en las agencias de viajes domiciliadas en la CAPV, establecimientos pertenecientes a agencias de viajes domiciliadas y reguladas por normativa distintas de la CAPV pero que desarrollan su actividad en la CAPV, las agencias de viajes que trabajan a través de medios electrónicos de la sociedad de la información y que centralicen su gestión administrativa y dirección de sus negocios en la CAPV, o que operen en la CAPV a través de un establecimiento permanente situado en la misma de acuerdo a la Ley 34/2002, de 11 de julio, de Servicios de la Sociedad de la Información y de Comercio Electrónico.

El **Artículo 3** establece la obligación del titular de una agencia de viajes de presentar ante la administración turística, y con carácter previo al inicio de la actividad, una declaración responsable en los términos del artículo 71 bis de la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. En ella se hará constar el disponer de la documentación acreditativa del cumplimiento de los requisitos. Relaciona los datos a incluir y por quien presentar cómo y dónde.

La presentación de la declaración permitirá el inicio de actividades desde ese mismo día, y la inscripción de oficio en el Registro de Empresas y Establecimientos Turísticos del País Vasco.

El **Artículo 4** establece la obligación de comunicar a la Dirección competente en materia de turismo cualquier modificación de los datos y manifestaciones incluidos en la declaración responsable en el plazo de un mes desde que se produzcan. En caso de cese de actividad, habrá de informarse de la ausencia de reclamaciones pendientes de notificación a la administración turística. La administración inscribirá de oficio los datos en el Registro de Empresas Turísticas del País Vasco.

El **Artículo 5** establece la obligación de las agencias de viajes de constituir y mantener en permanente vigencia una garantía para responder de las obligaciones contraídas frente a los clientes contratantes de un viaje combinado y para asegurar la efectividad de las sanciones. La fianza, prestada de forma individual o colectiva, estará a disposición de la Dirección competente en materia

de turismo y será constituida en la Tesorería de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco en efectivo, o en forma de aval prestado por entidad de crédito o sociedad de garantía recíproca, de seguro de caución contratado con compañía aseguradora autorizada para operar en el ramo, o títulos de emisión pública.

La fianza individual ascenderá a 120.000 euros en el caso de las agencias mayoristas, 60.000 de las minoristas, y de 180.000 euros en las mayoristas-minoristas.

La fianza colectiva podrá constituirse a través de las asociaciones representativas de agencias de viajes mediante aportaciones a un fondo solidario de garantía. Cada agencia aportará el 50% de la suma correspondiente a la fianza individual, con un importe total mínimo a las aportaciones al fondo no inferior a 2.405.000 euros.

Se prevé asimismo el número de establecimientos incluidos en los importes, y los incrementos de fianza a aportar en caso de variaciones de los mismos, y se contempla el supuesto de colaboración empresarial entre agencias y el ejercicio de actividad como agencias mayorista-minorista.

La ejecución de la garantía exige su reposición, sin necesidad de previo requerimiento en el plazo de 15 días. Se establece la imposibilidad de cancelación de la garantía durante la tramitación de un expediente sancionador o la cancelación de la inscripción derivados de la prestación de servicios de viajes combinados hasta pasado un año desde resolución administrativa firme. También en supuestos de existencia de reclamaciones civiles pendientes por la contratación de viajes combinados hasta su resolución judicial o extrajudicial definitiva.

El **Artículo 6** establece la obligación de las agencias de viajes de contratar y mantener póliza de seguro de responsabilidad civil que necesariamente habrá de cubrir la derivada de la explotación del negocio, la indirecta o subsidiaria y por daños patrimoniales, con cobertura de daños corporales, materiales y perjuicios económicos. La cuantía mínima de cada uno de los tres tipos de responsabilidad habrá de ascender a 300.000 euros.

El **Artículo 7** Eregula el establecimiento en la CAPV de sucursales por parte de agencias de viajes de otras Comunidades Autónomas mediante la comunicación de inicio de actividad a la Delegación Territorial de la Dirección competente en materia de turismo en el plazo de un mes, procediéndose a la comprobación de la cobertura efectiva de la sucursal por la garantía exigida en la Comunidad de origen. En el caso de sucursales de agencias de viajes de otros Estados miembros de la UE, se exige certificación acreditativa de habilitación en origen y documentación acreditativa de la constitución de una garantía equivalente a la exigida en la CAPV. Si fuera insuficiente se exigirá la constitución de fianza complementaria.

El **Artículo 8** establece la sujeción de las agencias de viajes que ejercen su actividad a través de los medios electrónicos de la sociedad de la información a lo dispuesto en el propio Decreto y a lo previsto en la Ley 34/2002, de 11 de julio, de Servicios de la Sociedad de la Información y de Comercio Electrónico y demás normativa aplicable a la contratación electrónica. Se establece también la obligación de disponer de los medios para acceder por vía electrónica a la información legalmente exigida, a la información sobre la presentación de la Declaración Responsable, y sobre el órgano encargado de la supervisión de la actividad.

El **Artículo 9** obliga a los promotores privados y sin ánimo de lucro que quieran publicitar viajes que incluyan transporte, alojamiento y, en su caso, otros servicios a encargar su organización técnica, reserva y realización a una agencia de viajes legalmente constituida.

6/10 d

El **Artículo 10** establece que las infracciones que se cometan en contra de lo preceptuado por el Decreto acarrearán responsabilidades administrativas conforma a la Ley 6/1994 de Ordenación del Turismo, sin perjuicio de otras responsabilidades civiles o penales.

La **Disposición Final** establece la entrada en vigor del Decreto al día siguiente de su publicación en el BOPV.

### III. CONSIDERACIONES GENERALES

---

El régimen jurídico general de las empresas turísticas en la CAPV, y entre ellas, de las agencias de viajes, viene regulado por el legislador vasco en la Ley 6/1994, de 16 de marzo de ordenación del turismo, ley pionera en materia turística en el panorama autonómico, dictada al amparo de las competencias exclusivas que el Estatuto de Autonomía atribuye a la CAPV en su artículo 10.36.

El ejercicio de las potestades en el ámbito de la competencia de turismo no ha tenido, sin embargo, traslación en el desarrollo de las disposiciones de la ley correspondientes a las agencias de viajes, que no han sido en nuestra comunidad objeto de desarrollo reglamentario propio hasta el presente Proyecto de Decreto, manteniéndose, por consiguiente, en la CAPV la aplicación con carácter supletorio de la normativa estatal, compuesta por el Real Decreto 271/1988, de 25 de marzo, por el que se regula el ejercicio de las actividades propias de las Agencias de Viajes y la Orden del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones de 14 de abril de 1988, por la que se aprueban las normas reguladoras de las Agencias de Viajes, y que ha sido recientemente derogada.

Es precisamente la derogación de esta normativa la que, tal y como se mani-

fiesta en el Preámbulo, motiva el Proyecto de Decreto objeto de dictamen e induce a la administración vasca a acometer el primer desarrollo reglamentario propio en el ámbito de las agencias de viajes, con la finalidad de superar el vacío normativo generado en la CAPV por el Real Decreto 39/2010, de 15 de enero, que deroga con fecha 5 de febrero de 2010 diversas normas estatales sobre acceso a actividades turísticas y su ejercicio.

Siendo esto así, el CES Vasco comparte la necesidad de la iniciativa reglamentaria adoptada por el Departamento de Industria, Innovación, Comercio y Turismo, a fin de dotar a la regulación de las agencias de viajes del correspondiente desarrollo reglamentario ante la desaparición de la normativa que hasta hace escasos meses le era de aplicación.

Interesa, sin embargo, ahondar en las razones de la derogación de la normativa estatal, puesto que están directamente relacionadas con el profundo cambio acaecido en el régimen jurídico de las empresas turísticas en general y de las agencias de viajes en particular, por la entrada en aplicación de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, y cuya impronta es claramente perceptible en los contenidos del Proyecto de Decreto objeto de este Dictamen.

Esta Directiva comunitaria, conocida como Directiva de servicios, o Directiva Bolkestein, y cuyo plazo de incorporación al derecho interno finalizó el 28 de diciembre del año pasado, tiene como objetivo alcanzar un auténtico mercado único de servicios en la UE, en el que se hagan por fin efectivas las libertades de establecimiento y de prestación de servicios, piezas angulares, junto con la libre circulación de mercancías y de personas, del mercado único diseñado por los Tratados comunitarios europeos, pero cuya virtualidad práctica ha venido siendo frustrada por complejos y gravosos procedimientos y requisitos legales y administrativos en los Estados miembros.

Así, la Directiva establece un marco regulatorio transparente y propicio a las actividades de prestación de servicios, que obliga a los Estados miembros a la supresión de trabas injustificadas, discriminatorias o desproporcionadas en el acceso y ejercicio de la actividad de servicios cubierta por la Directiva, a una simplificación de los procedimientos jurídicos y administrativos, a la creación de ventanillas únicas de información y realización de trámites administrativos necesarios, y a la cooperación con las administraciones para evitar duplicación de controles y reducir la carga administrativa que soportan las empresas.

Estas obligaciones, en el caso concreto de la normativa relativa a las agencias de viajes, incumben a la CAPV por razón de las competencias exclusivas que ostenta en la materia, y, de hecho, el proceso de transposición en España se ha llevado a cabo a través de una ley de carácter básico, que de forma horizontal establece principios regulatorios y consagra la libertad de acceso a una actividad de servicios y su ejercicio no sujeta a un régimen de autorización previa, Ley 17/2009, de 23 de noviembre sobre el libre acceso a las actividades

de servicios y su ejercicio, y una ley de modificación de diversas leyes sectoriales para su adaptación a la Ley 17/2009, Ley 25/2009, de 22 de diciembre, que no aborda leyes turísticas por ser materia de competencia autonómica e incumbir esta labor a las comunidades autónomas.

Es en este contexto donde cobran todo su sentido las disposiciones del Proyecto de Decreto, que contiene aspectos tan novedosos como el abandono de la figura del título-licencia como requisito de acceso a la actividad de agencia de viajes, que ha sido una constante en la normativa estatal y autonómica del sector, y su sustitución por la presentación de una declaración responsable como requisito para acceder automáticamente al inicio de la actividad, como la preocupación por el acceso a la actividad de agencias de viajes domiciliadas en otros países comunitarios, que se resuelve con la aportación de acreditación de su habilitación en su país de origen, y, en su caso, como las agencias locales, fianzas. Las disposiciones del Proyecto de Decreto permiten constatar que junto a la necesidad de cubrir un vacío jurídico, en el Proyecto de Decreto objeto de dictamen late una preocupación no declarada por la acomodación del régimen de las agencias de viajes a los postulados de la Directiva de servicios, como es preceptivo, preocupación que habrá de verse acompañada para su plena eficacia de la correspondiente adaptación de otros instrumentos legales o normativos de incidencia sobre la materia, y con carácter urgente habida cuenta de la expiración del plazo de transposición de la Directiva.

### **Consideraciones generales en cuanto al contenido**

En consonancia con el espíritu liberalizador de la Directiva de servicios que inspira el Proyecto de Decreto objeto de dictamen, el concepto de agencia de viajes queda en este proyecto normativo reservado a las empresas de mediación y organización de viajes combinados, perdiendo la exclusividad en la venta de servicios turísticos sueltos, que podrán ser objeto de la actividad de otro tipo de empresas. Se mantiene el depósito de fianzas y la tenencia de un seguro de responsabilidad para las agencias de viajes, pero el inicio de actividad queda supeditado únicamente a la presentación de lo que se denomina una declaración responsable, que no entraña verificación, ni resolución administrativa previas a diferencia del título-licencia del régimen anterior a la Directiva de Servicios.

Si bien la simplificación de trámites administrativos, eliminación de trabas injustificadas, discriminatorias o desproporcionadas, y la confianza en las demás administraciones se efectúa en aras a una intensificación de la actividad económica, mayor competitividad y eficiencia, y más y mejores servicios, no puede hacerse en detrimento de la seguridad en el tráfico económico, de la leal competencia, y de la protección de los derechos de los consumidores o usuarios. La mayor transparencia y accesibilidad de la información al usuario que exige la Directiva es importante pero no suficiente.

Las facilidades de acceso a la intermediación de servicios turísticos no deben traducirse en prestatarios que irrumpen en la mediación u organización de viajes combinados sin el cumplimiento de los requisitos exigidos, en competencia desleal contra las agencias de viajes legítimamente constituidas, y en vulneración de los derechos de los clientes.

Es por ello que la instauración de este nuevo sistema exige, para la evitación de los riesgos que conlleva, que venga acompañado de las medidas que permitan reequilibrar la balanza, y este Consejo, por consiguiente, entiende que la administración turística debe asumir, al tiempo que pone en marcha el Decreto, compromisos en este sentido, concretados en la intensificación de la labor inspectora y mecanismos de sanción:

- *refuerzo de las capacidades inspectoras para acometer las tareas de comprobación de forma exhaustiva y rápida, así como para asumir las dificultades del control de las agencias de viajes que operan a través de medios electrónicos. Tanto en cuanto a la verificación de los datos de la declaración responsable, como en el seguimiento de denuncias, como posibles situaciones de intrusismo. Es preciso un compromiso, concretizado de forma legal o reglamentaria en cuanto a un plazo desde la presentación de la declaración responsable, para emprender la comprobación del cumplimiento y veracidad inmediatamente después de la presentación de la declaración responsable, de forma que se minimice el riesgo de actividad efectiva sin cumplimiento de los requisitos.*
- *tipificación de infracciones en base a actuaciones de falsedad u omisión en los datos consignados en la declaración responsable, que conlleven calificaciones de grave y/o muy grave, así como en situaciones de actividad sin previa presentación de declaración responsable, en base a la quiebra de la confianza sobre la que pivota el sistema y las dosis de medidas disuasorias que se requieren para el buen funcionamiento del sistema.*

## **IV. CONSIDERACIONES PARTICULARES**

---

### **Preámbulo**

El CES Vasco ha de señalar que se observa en la parte final del Preámbulo, que hace referencia a los órganos intervinientes en la elaboración y tramitación del Proyecto de Decreto, la omisión de la mención al CES, y que interviene de forma preceptiva en virtud del artículo 3.1.b) de su Ley de creación y regulación. Por consiguiente, consideramos necesario incorporar en el párrafo último del Preámbulo del Proyecto de Decreto la expresión “oído el Consejo Económico y Social Vasco”, de forma que la frase quede finalmente de la siguiente manera:

*En su virtud, de acuerdo con la Comisión Jurídico Asesora de Euskadi, oído el Consejo Económico y Social, y a propuesta del Consejero de Industria, Innovación, Comercio y Turismo, y previa deliberación del Consejo de Gobierno en su reunión de---*

## **V. CONCLUSIONES**

---

El CES Vasco considera adecuada la tramitación del Proyecto de Decreto objeto de consulta, con las observaciones que se efectúan en este Dictamen.

En Bilbao, a 25 de junio de 2010

Vº Bº El Presidente  
Juan María Otaegui Murua

El Secretario General  
Francisco José Huidobro Burgos