

En Logroño, a 20 de mayo de 1997, el Consejo Consultivo de la Rioja, reunido en su sede provisional, con asistencia de su presidente, don Ignacio Granado Hijelmo, y de los Consejeros don Antonio Fanlo Loras, don Pedro de Pablo Contreras, don Joaquín Ibarra Alcoya y don Jesús Zueco Ruiz, siendo ponente don Pedro de Pablo Contreras, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

9/97

Correspondiente a la consulta formulada sobre el proyecto de Decreto por el que se regula el ejercicio de las actividades de las Agencias de Viajes en la Comunidad Autónoma de La Rioja.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

El Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja aprobó, en su día, el Decreto 8/1988, de 6 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de las Agencias de Viajes en la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Segundo

Con posterioridad, el Consejo de la Comunidad Europea aprobó la Directiva 90/314/CEE, de 13 de junio de 1990, de viajes combinados, vacaciones combinadas y circuitos combinados, la cual fue incorporada al Derecho español mediante la aprobación, por las Cortes Generales, de la Ley 21/1995, de 6 de julio, de viajes combinados.

Tercero

A la vista de las referidas modificaciones legislativas, la Consejería de Hacienda y Promoción Económica del Gobierno de La Rioja, en la que se inscribe el Servicio de Comercio y Turismo, propone la sustitución del citado Decreto 8/1988, de 6 de mayo, por la norma reglamentaria que es objeto del presente dictamen.

Antecedentes de la consulta

Primero

Mediante escrito de fecha 23 de abril de 1997, que tuvo entrada en este Consejo Consultivo el día siguiente, el Presidente del Consejo de Gobierno remite expediente relativo al proyecto de Decreto de regulación del ejercicio de la actividad de agencias de viaje en la Comunidad Autónoma de La Rioja, elaborado en el seno de la Consejería de Hacienda y Promoción Económica, solicitando la emisión del correspondiente dictamen.

Segundo

Por escrito de 24 de abril de 1997, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja acusó recibo, en nombre del mismo, de la solicitud de dictamen y declaró provisionalmente la competencia del Consejo para dictaminar el asunto.

Tercero

Designado ponente el Consejero antes indicado, la correspondiente ponencia quedó incluida para debate y votación en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha señalada en el encabezamiento.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para establecer el régimen jurídico de las Agencias de Viajes.

En el establecimiento del régimen jurídico de las agencias de viajes, tal como lo aborda el proyecto de Decreto sometido a nuestro dictamen, confluyen, indudablemente, varios títulos competenciales.

El primero y esencial de esos títulos no es otro que el de turismo, el cual, a tenor del artículo 8.1.15 del Estatuto de Autonomía de La Rioja (*“promoción y ordenación del turismo*

en su ámbito territorial”), corresponde, con el carácter de competencia exclusiva, a la Comunidad Autónoma.

Es claro, sin embargo, que la competencia sobre turismo no ampara todas y cada una de las cuestiones que el proyecto de Decreto aborda. En el mismo, en efecto, se contempla también la existencia de una *Comisión Arbitral de Agencias de Viajes* (artículos 15 a 20), cuya función es “*resolver las quejas o reclamaciones de los consumidores o usuarios en sus relaciones con las Agencias de viajes a que el presente Decreto se refiere*” (art. 15); y, además, se regulan las relaciones contractuales entre las referidas agencias y los consumidores o clientes (artículos 24 a 28).

A juicio de este Consejo Consultivo, esta última parte de la normativa que se proyecta, al incidir en las relaciones jurídico-privadas de las Agencias de viajes con los particulares, y no en las de aquéllas o estos con la Administración, no queda suficientemente amparada por la competencia de la Comunidad Autónoma en materia de turismo, la cual, como es obvio, ha de entenderse sin perjuicio de las competencias exclusivas del Estado, que comprenden, no sólo las que expresamente le reserva el artículo 149.1 de la Constitución, sino también, al amparo de la cláusula residual del artículo 149.3 de la misma, las no asumidas en su Estatuto por la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Así las cosas, la única competencia, de las que tiene atribuida la Comunidad Autónoma en su Estatuto, que parece capaz de habilitar la regulación que se contiene en los artículos 15 a 28 del proyecto de Decreto sometido a nuestra consideración, es la de “*defensa del consumidor y usuario*”; competencia que la Comunidad ostenta, no como exclusiva, sino como de desarrollo legislativo y ejecución.

En su ejercicio, por tanto, no sólo han de respetarse las competencias exclusivas del Estado en el sentido antes dicho, sino, además, “*las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado, las bases y coordinación general de la Sanidad, en los términos de lo dispuesto en los artículos 38 y 131 y en los números 11, 13 y 16 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución*”, según especifica el artículo 9.10 del Estatuto de Autonomía de La Rioja.

Por lo demás, y aunque no deja la cuestión de suscitar algunas dudas, este Consejo Consultivo estima que la forma de Decreto es cauce adecuado para la regulación que se proyecta, a la vista de que el mismo sustituye al Decreto 8/1988, de 6 de mayo, que, a su vez, vino a desplazar, en el ámbito de La Rioja, al Decreto estatal 1524/1973, de 7 de junio.

Segundo

Alcance de la competencia autonómica en materia de turismo

Como hemos ya indicado, la competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja respecto a la promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial, es una competencia exclusiva. Ello no quiere decir, sin embargo, que dicha competencia alcance a cualquier regulación posible que afecte al fenómeno del turismo en todas sus posibles manifestaciones, pues ello queda impedido por el necesario respeto de las competencias exclusivas del Estado, entre las que señaladamente han de incluirse, por lo que a las actividades de las Agencias de Viajes respecta, las que aquél ostenta para establecer la legislación civil (art. 149.1.8 CE.) y mercantil (art. 149.1.6 CE.), esto es, para regular las relaciones de dichas empresas con los particulares que con ellas contraten.

De ello se deriva que, en puridad, la regulación autonómica sólo puede alcanzar a los aspectos estrictamente administrativos, es decir, a las relaciones de dichas empresas turísticas y, en su caso, de los particulares, con la Administración.

La anterior conclusión significa que, en todo caso, la normativa de la Comunidad Autónoma sobre el régimen de las Agencias de Viaje sólo puede tener consecuencias de índole estrictamente jurídico-administrativa, lo que limita estas, en la práctica, a la obtención, denegación o revocación de la licencia o autorización administrativa que las habilita para realizar las actividades que les son propias, y también al establecimiento de un régimen de infracciones y sanciones de estricto carácter administrativo.

Dicho de otra manera: la reglamentación proyectada, relativa a la actividad de las Agencias de viaje, será válida, y quedará amparada por la competencia autonómica en materia de turismo, sólo y exclusivamente en la medida en que su cumplimiento permita obtener el título-licencia que se regula en el capítulo II y su incumplimiento únicamente provoque, o bien la revocación de dicho título-licencia, o bien la imposición de una sanción de índole administrativa.

En opinión de este Consejo Consultivo, y siempre que se entienda de la manera indicada, el Decreto proyectado, en la parte susceptible de quedar amparada en el título competencial de turismo (que comprende los artículos 1 al 14 y 29 al final), es conforme al ordenamiento jurídico.

Tercero

Alcance de la competencia autonómica en materia de defensa del consumidor o usuario

Si, según lo dicho, la competencia autonómica en materia de turismo sólo comprende, dentro de la actividad de las Agencias de viaje, las relaciones de éstas con la Administración, resulta evidente la necesidad de acudir a un título competencial distinto para amparar las normas contenidas en los artículos 15 a 28 del proyecto de Decreto, que regulan, por una parte, la Comisión Arbitral de Agencias de Viaje y, por otra, el ejercicio de las actividades de las Agencias con relación a los particulares.

Dicho título competencial, a nuestro juicio, no puede ser otro que el de defensa del consumidor y del usuario, contemplado por el Estatuto de Autonomía de La Rioja como de desarrollo legislativo y ejecución de la legislación del Estado y que debe ejercerse, en concreto, *“de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado, las bases y coordinación general de la sanidad, en los términos de lo dispuesto en los artículos 38 y 131 y en los números 11, 13 y 16 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución”* (art. 9.10 del Estatuto).

Mas, aparte esos límites explícitamente formulados, la competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja queda limitada igualmente, en este punto, por las demás competencias exclusivas reservadas al Estado en el artículo 149.1 de la Constitución. La STC de 26 de enero de 1989 así lo afirma expresamente, al indicar que, si bien dicho artículo constitucional

“no ha mencionado expresamente la rúbrica defensa de los consumidores y usuarios, abriéndose así, en estrictos términos formales, la posibilidad de que algunos Estatutos de Autonomía hayan asumido la competencia exclusiva sobre la misma (artículo 149.3 CE.), como quiera que la sustantividad o especificidad de la materia no es, en líneas generales, sino resultado de un conglomerado de muy diversas normas sectoriales reconducibles a otras tantas materias, en la medida en que el Estado ostente atribuciones en esos sectores materiales, su ejercicio podrá incidir directamente en las competencias que, sobre defensa del consumidor y del usuario, corresponden a determinadas Comunidades Autónomas, las cuales, en este caso, también podrán quedar vinculadas a las previsiones estatales. La defensa del consumidor y del usuario nos sitúa, en efecto, a grandes rasgos y sin necesidad ahora de mayores precisiones, ante cuestiones propias de la legislación civil y mercantil, de la protección de la salud (sanidad) y seguridad física, de los intereses económicos y del derecho a la información

y a la educación en relación con el consumo, de la actividad económica (...); es decir, ante materias que la Constitución toma como punto de referencia para fijar las competencias mínimas que, por corresponder al Estado, quedan al margen del ámbito de disponibilidad de los Estatutos de Autonomía”.

La aplicación de esta doctrina al caso presente, si bien no plantea problemas en cuanto a la previsión de creación de una *Comisión Arbitral de Agencias de Viaje* (que estimamos incluida, sin mayores obstáculos, en la competencia sobre defensa del consumidor y del usuario), sí que hace más dudosa la validez del capítulo V del proyecto de Decreto, relativo al ejercicio de la actividad de las agencias, esto es, a sus relaciones con los particulares que con ellas contraten.

Las previsiones normativas a que nos referimos constituyen, en sí mismas, atendiendo a sus términos literales, normas de índole civil y mercantil, esto es, de Derecho privado, puesto que regulan, directamente, el contenido de las prestaciones que competen a ambas partes (la agencia y el cliente) como contenido de las relaciones contractuales que les ligan.

Ello ocurre con todos los preceptos del indicado capítulo V del proyecto de Decreto, pero, entre los mismos, resulta especialmente notorio en los artículos 25 (precios, depósito y anulación), 27 (derecho de desistimiento del consumidor) y 28 (cumplimiento del contrato). Y, desde luego, de ostentar tales normas dicha naturaleza civil o mercantil, sería clara su inconstitucionalidad por incompetencia de la Comunidad Autónoma para dictarlas.

La única vía, pues, para admitir la validez de las prescripciones contenidas en el citado capítulo V del proyecto de Decreto, es negar su condición de normas de Derecho privado, que afecten directamente a la relación contractual existente entre las Agencias de Viaje y sus clientes o consumidores, generando acciones ejercitables, ante la jurisdicción civil ordinaria, por los segundos contra las primeras, o viceversa.

Sólo reconduciendo la cuestión al campo del Derecho administrativo es posible, entonces, reconocer eficacia a los preceptos proyectados, que pueden tenerla (ciñéndose, por ende, al marco del ejercicio de la competencia autonómica de defensa del consumidor y del usuario) si las consecuencias de su incumplimiento se limitan, exclusivamente, a la eventual imposición de sanciones administrativas, incluida, en su caso, la pérdida o revocación del título-licencia que precisan las Agencias para ejercer su actividad.

Por lo demás, el anterior enfoque, que es perfectamente admisible en el plano de la interpretación y que, incluso, viene favorecido por el hecho de incluirse tales normas en un simple Decreto (lo que, habida cuenta la reiterada jurisprudencia de la Sala 1ª del Tribunal Supremo negando sustantividad a los Reglamentos para regular las relaciones de índole

jurídico-privada, abona la naturaleza meramente administrativa de las mismas), debe, sin embargo, a juicio de este Consejo Consultivo y en aras de la seguridad jurídica, explicitarse en el texto del Decreto.

Ya lo hace, en parte, el artículo 31 (a cuyo tenor “*las infracciones que se cometan contra lo preceptuado en este Decreto darán lugar a la correspondiente responsabilidad administrativa, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 5/1990, de 29 de junio, de Inspección, Infracción y Sanciones en materia turística y demás normativa aplicable*”); pero, en nuestra opinión, resulta conveniente dar un paso más, especificando que, ante el incumplimiento por la Agencia de lo dispuesto en el capítulo V del Decreto, puede el consumidor denunciar el hecho ante la Administración autonómica, la cual, tras el correspondiente expediente, podrá imponer las sanciones administrativas que, en su caso, procedan; todo ello sin perjuicio de la posible exigencia por el consumidor, ante la jurisdicción ordinaria, de la responsabilidad contractual que resulte, en su caso, de la aplicación de las reglas generales de la legislación civil y mercantil.

Cuarto

Observaciones concretas al texto proyectado

Aparte lo dicho, este Consejo Consultivo entiende conveniente hacer las siguientes observaciones al texto del Proyecto de Decreto, al objeto de mejorar el mismo desde el punto de vista de la técnica legislativa:

- El 2º párrafo del art. 6 c), así como el art. 30.1 no se entienden: debe faltar alguna frase, sin la cual no resultan comprensibles.
- El art. que define los viajes combinados en la Ley estatal 21/1995, de 6 de julio, es el 2.1 y no el 1, como erróneamente se afirma en el art. 2.1.b) del Proyecto de Decreto.
- Por no ser concebibles en La Rioja, debe eliminarse la referencia a estaciones o terminales de servicios públicos de transporte marítimo efectuada en el segundo párrafo del art. 4.2.1.b).1 del Proyecto de Decreto.
- El art. 11 a) está mal formulado: será causa de revocación del título-licencia la extinción de la sociedad mercantil, no la causa que, a su vez, determine ésta; causa cuya apreciación no comprende a la Administración, sino, en su caso, a la jurisdicción ordinaria

- En el art. 12.3 debe hablarse de “delegaciones en La Rioja”, no, genéricamente, “en España”.

CONCLUSIONES

Primera

El proyecto de Decreto por el que se regula el ejercicio de las actividades de las Agencias de viajes en la Comunidad Autónoma de La Rioja, sin perjuicio de las observaciones puntuales que se realizan en el Fundamento Jurídico Cuarto de este dictamen, es conforme al ordenamiento jurídico, siempre que se entienda que las consecuencias del incumplimiento de las prescripciones en él contenidas se limitan a la eventual imposición de sanciones administrativas o, en su caso, a la no concesión o a la pérdida o revocación del título-licencia que aquéllas precisan para llevar a cabo su actividad empresarial.

Segunda

La clarificación de que el alcance del Decreto es el señalado en la conclusión anterior se hace especialmente necesaria en el caso de lo dispuesto en el capítulo V del mismo, por lo que este Consejo Consultivo recomienda se adopte la mejora de orden técnico que se indica en el Fundamento Jurídico Tercero de este dictamen.

Este es el Dictamen que emitimos, pronunciamos y firmamos en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.