



Sr. S. de Vega, Presidente
Sr. Ramos Antón, Consejero y
ponente
Sra. Ares González, Consejera
Sr. Píriz Urueña, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 9 de marzo de 2023, ha examinado *el proyecto de decreto por el que se regulan las actividades de intermediación turística en la Comunidad de Castilla y León*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN 656/2022

I ANTECEDENTES DE HECHO

El día 5 de diciembre de 2022 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el proyecto de decreto por el que se regulan las actividades de intermediación turística en la Comunidad de Castilla y León.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 15 de diciembre de 2022, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 656/2022, y se inició el cómputo del plazo para la emisión de dictamen, previa su ampliación, tal como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por la Resolución de 5 de febrero de 2014, de la Mesa de las Cortes de Castilla y León. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Ramos Antón.

Primero.- El proyecto.

El proyecto de reglamento sometido a consulta consta de un preámbulo, 36 artículos (distribuidos en cuatro capítulos), cuatro disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.



La parte expositiva justifica la aprobación de la norma en la necesidad de adaptar “el actual marco normativo existente en esta materia, constituido por el Decreto 25/2001, de 25 de enero, y la Ley 14/2010, de 9 de diciembre, a la vez que se incorpora las modificaciones normativas en relación con los viajes combinados y servicios de viaje vinculados, y se adapta la regulación del sector turístico a la realidad en la Comunidad Autónoma, consecuencia de las nuevas demandas de los viajeros, en concreto la de garantizar su adecuada protección”.

En el capítulo I, referido a las “Disposiciones Generales” (artículos 1 a 4), se regula el objeto (artículo 1), se delimita el ámbito de aplicación (artículo 2), su concepto (artículo 3) y la clasificación de las actividades de intermediación turística (artículo 4).

El capítulo II, “De las Agencias de Viajes” (artículos 5 a 21) consta de cinco secciones. La Sección 1ª define las agencias de viaje (artículo 5) y regula sus actividades (artículo 6). La Sección 2ª especifica los requisitos que deben cumplir las agencias de viajes (artículo 7); nombre comercial (artículo 8); seguro de responsabilidad civil (artículo 9); se establece el nuevo sistema de garantías y su forma de constitución (artículos 10 y 11); la cancelación y reposición de la garantía (artículo 12) y por último la exención de exigencias de garantías (artículo 11). La Sección 3ª contiene la regulación de los establecimientos abiertos al público general y las sucursales (artículos 14 y 15). La Sección 4ª dispone el concepto, régimen jurídico y requisitos de las agencias de viajes de venta a distancia (artículos 16, 17 y 18). La Sección 5ª determina las obligaciones de las agencias de viajes (artículo 19); las derivadas de los viajes combinados y servicios de viaje vinculados (artículo 20); y finalmente las derivadas de la prestación de los servicios turísticos sueltos y de los viajes combinados y los servicios de viaje vinculados de duración inferior a veinticuatro horas que no incluya alojamiento (artículo 21).

El capítulo III, “Centrales de reserva” (artículos 22 a 24), recoge su concepto (artículo 22), especifica sus actividades (artículo 23) y por último establece su régimen jurídico (artículo 24).

El capítulo IV, “Régimen de acceso y ejercicio de la actividad intermediación turística” (artículos 25 a 36), se refiere a normas relativas a la realización de la declaración responsable (artículo 25); a las empresas de intermediación establecidas fuera de Castilla y León y a las no establecidas en la Unión europea (artículos 26 y 27); a la actuación administrativa de



comprobación (artículo 28), al régimen de modificaciones, cambio de titularidad y cese de la actividad (artículo 29); al régimen de precios (artículo 30); a los servicios incluidos en el precio (artículo 31); a la facturación (artículo 32); al pago (artículo 33); a las hojas de reclamación (artículo 34); a la publicidad (artículo 35), y al régimen sancionador (artículo 36).

La disposición adicional primera establece la obligación general del cumplimiento de otras normas; la segunda se refiere a la devolución de las fianzas depositadas en la Tesorería de la Junta de la Junta de Castilla y León; la tercera se ocupa de las sucursales de las agencias de viaje establecidas fuera del territorio de la Comunidad e inscritas en el Registro de Turismo de Castilla y León, y la cuarta se refiere a las agencias de viaje receptoras.

En la disposición transitoria primera se regula la adecuación del nuevo régimen de garantías por parte de las empresas de intermediación turística con sede central en Castilla y León e inscritas en el registro con anterioridad de la entrada en vigor, y prevé la baja en el Registro de Turismo tramitada de oficio para los supuestos de la falta de constitución de las garantías y presentación de declaración responsable para el supuesto de centrales de reserva que ejerzan una actividad no reglada. La disposición transitoria segunda, determina el órgano competente para realizar las anotaciones sobre actividades de intermediación en el mencionado registro público.

La disposición derogatoria deja sin efecto el Decreto 25/2001, de 25 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de las Agencias de viajes, que ejerzan su actividad en la Comunidad de Castilla y León; la Orden de 11 de junio de 1990, de la Consejería de Fomento, sobre regulación del Código de Identificación de las Agencias de viajes, y finalmente la Orden de 17 de octubre de 1986, de la Consejería de Economía y Hacienda, por la que se establece el procedimiento para la ejecución de las fianzas de las Agencias de viajes y su aplicación al cumplimiento de las obligaciones que resulten procedentes.

La disposición final primera habilita al titular de la Consejería competente en materia de turismo para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y ejecución de lo establecido en el reglamento. La disposición segunda establece la entrada en vigor de la norma a los dos meses de publicación en el Boletín Oficial de Castilla y León.



Segundo.- El expediente remitido.

En el expediente que acompaña al proyecto de decreto figuran, además de un índice de los documentos que lo conforman, los siguientes:

- Copia del anuncio de consulta previa a la elaboración del proyecto, publicado en el Portal de Gobierno Abierto de Castilla y León el 22 de octubre de 2019, a los efectos de lo dispuesto en los artículos 75.2 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, y del artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC). La consulta se mantuvo abierta hasta el 4 de noviembre de 2019. No consta la presentación de aportaciones.

- Documento acreditativo de que el texto del proyecto se sometió el 31 de octubre de 2019 a conocimiento de la Comisión Delegada para Asuntos Económicos con carácter previo al inicio de la tramitación, de conformidad con dispuesto en el artículo 5.1.c) del Decreto 37/2019, de 26 de septiembre, por el que se crea y regula la Comisión Delegada para Asuntos Económicos.

- Copia del anuncio de sometimiento del proyecto al trámite de participación ciudadana regulado en la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, que fue publicado en el portal de Gobierno Abierto entre los días entre los días 26 de noviembre y 7 de diciembre de 2021.

- Documentación relativa al trámite de audiencia e información pública a través del Portal de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León, que se desarrolló desde 26 de noviembre al 7 de diciembre de 2021.

- Trámite de audiencia interna a las consejerías, en el que efectuaron observaciones las de Familia e Igualdad de Oportunidades y de Transparencia, Ordenación del Territorio y Acción Exterior. Asimismo, se ha concedido audiencia a las Delegaciones Territoriales, trámite en el que hicieron sus aportaciones las de Ávila, Salamanca y Valladolid.

- Certificado del Consejo Autonómico de Turismo de 21 de diciembre de 2021, en el que hace constar que el proyecto de decreto se sometió a información en la sesión celebrada en la Comisión Permanente el



22 de julio de 2021. El 14 de febrero de 2023, previo requerimiento del Consejo Consultivo, se procedió a completar el certificado del Consejo Autonómico, señalando que el acta de la sesión de 22 de julio de 2021, fue aprobada por unanimidad en sesión celebrada el 23 de febrero de 2022. Por otra parte, no consta la presentación de sugerencia alguna por parte de los miembros del órgano colegiado.

- Borradores del proyecto de decreto: el inicial de 16 de noviembre de 2021, los elaborados en las distintas fases de la tramitación y el sometido a dictamen de este Consejo, de 22 de noviembre de 2022.

- Informe de la Dirección General de Presupuestos y Estadística de la Consejería de Economía y Hacienda, de 11 de mayo de 2022.

- Informe del Servicio de Evaluación, Normativa y Procedimiento de la Secretaría General de la Consejería de Cultura y Turismo en el que se indica que no se formula observación alguna.

- Informe de la Asesoría Jurídica de Cultura y Turismo de 11 de octubre de 2022.

- Informe 12/22 del Consejo Económico y Social, aprobado el 14 de noviembre de 2022.

- Memorias del proyecto, la final de 22 de noviembre de 2022.

- Informe de la Secretaría General de la Consejería proponente de 1 de diciembre de 2022, de acuerdo con el artículo 39.1.g) de la Ley 3/2001, de 3 de abril.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.



II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- Competencia del Consejo Consultivo de Castilla y León.

La Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, en su artículo 4.1.d) califica como preceptiva la consulta para el supuesto de proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones.

Corresponde a la Sección Primera la competencia para emitir el dictamen en tales supuestos, según lo establecido en el apartado tercero, 1.a) del Acuerdo de 6 de marzo de 2014, del Pleno del Consejo, por el que se determina la composición y competencias de las Secciones.

2ª.- Contenido del expediente y procedimiento de elaboración.

El artículo 50.1 del citado Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo dispone que la solicitud de dictamen se acompañará del expediente administrativo foliado y deberá incluir toda la documentación y antecedentes necesarios para dictaminar sobre las cuestiones consultadas, así como el borrador, proyecto o propuesta de resolución. A la documentación y antecedentes se acompañará un índice numerado de documentos.

Para el supuesto de los proyectos de decreto, ha de considerarse como documentación necesaria la que, de acuerdo con el artículo 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León se recoge en el artículo 75.3 de la misma para los anteproyectos de ley. No resulta aplicable la nueva redacción dada a los artículos 75, 76 y 76 bis de aquélla por la Ley 1/2021, de 22 de febrero, de Medidas Tributarias, Financieras y Administrativas, dado que tal modificación no ha entrado en vigor, de acuerdo con la disposición final vigesimoprimera de la citada Ley 1/2021. No obstante lo cual, debe recordarse la necesidad de que la Administración de la Comunidad dé cumplimiento al mandato previsto en el apartado 3 de la referida disposición final, que dispone que "el desarrollo reglamentario al que se refiere la nueva redacción del apartado 7 del artículo 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, [referido a la regulación reglamentaria del procedimiento de elaboración de las normas] (...) deberá



producirse en el plazo máximo de un año desde la publicación de la presente ley en el Boletín Oficial de Castilla y León”. Y es obvio que tal plazo se ha superado sin haberse dado cumplimiento aún a dicho mandato legal. Conforme al mencionado artículo 75.3 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, el anteproyecto, cuya elaboración se iniciará en la consejería competente por razón de la materia, y cuya redacción estará precedida de cuantos estudios y consultas se estimen convenientes y por el trámite de consulta previa, cuando este proceda de acuerdo con la normativa reguladora del procedimiento administrativo común, deberá ir acompañado de una memoria que, en su redacción final, deberá contener el marco normativo en el que pretende incorporarse, la motivación sobre su necesidad y oportunidad, un estudio económico con referencia al coste al que dará lugar, en su caso, así como a su financiación, un resumen de las principales aportaciones recibidas durante la tramitación, y cualquier otro aspecto que exija una norma con rango de ley o que se determine reglamentariamente.

El apartado 4 de dicho artículo 75 establece que “Una vez redactado el texto del anteproyecto, se someterá, cuando este proceda, al trámite de participación previsto en el título III de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, a través del Portal de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León por un plazo mínimo de diez días naturales”. Por otra parte, el apartado 5 del mismo precepto dispone en su inciso primero que “En aquellos casos en que el texto deba someterse a los trámites de audiencia e información pública, conforme a lo previsto en la normativa reguladora del procedimiento administrativo común, ambos trámites se llevarán a cabo, de manera simultánea, a través del Portal de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León por un periodo mínimo de diez días naturales.

»Asimismo, si se considera oportuno, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto”.

El artículo 75 de la Ley 3/2001, en sus apartados 6, 8 y 9, exige que el proyecto se envíe a las restantes consejerías para que, en un plazo no superior a diez días, emitan informe sobre todos los aspectos que afecten a sus competencias (cada consejería remitirá también los informes de los órganos colegiados adscritos a ella que resulten preceptivos); que se emita



informe de legalidad por los servicios jurídicos de la Comunidad; y que se someta, con carácter previo a su aprobación por la Junta de Castilla y León, al examen de los órganos consultivos cuya consulta sea preceptiva.

Conviene recordar que la observancia del procedimiento de elaboración de las normas constituye un aspecto de singular importancia, si se tiene en cuenta que el procedimiento, tanto en su vertiente formal como material, opera como una garantía para la legalidad, acierto y oportunidad de la disposición de que se trate. A este respecto, resultan aplicables al proyecto los principios de buena regulación determinados con carácter básico por el artículo 129 de la LPAC, a los que deben someterse las Administraciones Públicas en el ejercicio de la potestad reglamentaria: necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, eficiencia, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

En la línea que marca ahora la legislación básica, se situaba ya en el ámbito autonómico el Decreto 43/2010, de 7 de octubre, por el que se aprueban determinadas medidas de mejora en la calidad normativa de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, cuyo artículo 2 establece que "De conformidad con lo dispuesto en los artículos 5 y 42 de la Ley 2/2010, de 11 de marzo, de Derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública, el procedimiento de elaboración de los anteproyectos de ley y de los proyectos de disposiciones administrativas de carácter general se inspirará en los principios de actuación de la Administración Autonómica de eficiencia, economía, simplicidad y participación ciudadana, y en los principios de calidad normativa, necesidad, proporcionalidad, transparencia, coherencia, accesibilidad y responsabilidad, en los términos en los que estos principios aparecen definidos en la citada Ley".

Estas previsiones encuentran un desarrollo detallado en la Orden ADM/1835/2010, de 15 de diciembre, por la que se aprueba la Guía metodológica de mejora de la calidad normativa, en aplicación del Decreto 43/2010, de 7 de octubre.

El artículo 3 del Decreto 43/2010, de 7 de octubre, dispone que "La memoria que, de acuerdo con el artículo 75 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, debe acompañar a cualquier proyecto de ley o proyecto de disposición de carácter general contendrá, en un único documento, la evaluación del impacto normativo o administrativo, si fueran preceptivos y, en todo caso, cuantos



estudios e informes sean necesarios para el cumplimiento de los principios y medidas regulados en los artículos 41 y 42 de la Ley 2/2010, de 11 de marzo, debiéndose redactar por el órgano o centro directivo proponente del proyecto normativo de forma simultánea a la elaboración de este.

»Asimismo, deberá reseñar las modificaciones introducidas en el texto originario como fruto de la participación, de informes y consultas, y justificar las razones que llevan a aceptar o, en su caso, rechazar las observaciones que se hayan presentado”.

En cuanto a la evaluación de impacto normativo, es preceptiva en este caso conforme al artículo 4.1 del Decreto 43/2010, de 7 de octubre, que somete a ella los procedimientos de elaboración de “Los proyectos de disposiciones administrativas de carácter general que deban ser aprobados por la Junta de Castilla y León relacionados con la política socioeconómica y que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3.1.a) de la Ley 13/1990, de 28 de noviembre, del Consejo Económico y Social, deban ser sometidos preceptivamente a informe previo de este Órgano”. El CES ha emitido Informe Previo sobre el proyecto el 14 de noviembre de 2022, al amparo del indicado precepto de su ley reguladora.

Sobre el contenido de la evaluación, el artículo 4.2 del citado Decreto 43/2010, de 7 de octubre, determina que “La evaluación del impacto normativo habrá de especificar detalladamente la forma en que se han seguido los principios de calidad normativa y, en particular, el efecto del cumplimiento de la futura norma en el resto de políticas públicas.

»A tal efecto, contendrá la información necesaria para estimar el impacto que esa disposición general tendrá sobre sus destinatarios. Por ello, deberá motivar su necesidad y oportunidad y la valoración de las diferentes alternativas existentes, tanto normativas como de cualquier otra naturaleza, para la consecución de los fines que persigue y sus consecuencias jurídicas y económicas, así como su incidencia desde el punto de vista presupuestario y de impacto de género. En todo caso, deberá cuantificar las cargas administrativas que la nueva norma, en su caso, genere a las empresas, utilizando metodologías de referencia.

»Además de la información sobre las consultas realizadas a los agentes afectados, podrá incluir cualquier otro extremo que pudiera ser relevante a criterio del órgano proponente, prestando especial atención a los



impactos sociales, medioambientales y al impacto de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad de las personas con discapacidad.

»La evaluación de impacto normativo será única, comprendiendo todas las evaluaciones que la legislación sectorial prevea y se incluirá en la memoria, formando parte del expediente de tramitación de la norma”.

En este caso, la Memoria se refiere al cumplimiento de los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica y coherencia, accesibilidad, responsabilidad y transparencia; al contenido del proyecto; realiza el análisis jurídico a través del estudio del marco normativo y disposiciones afectadas; describe la tramitación realizada, en la que se da cuenta de las alegaciones efectuadas y del contenido de los informes preceptivos, y se motiva su aceptación o desestimación; y evalúa los impactos de la norma en los aspectos económico y presupuestario, de género, en la discapacidad, infancia, adolescencia y familias numerosas (sic), sobre la competencia, competitividad y unidad de mercado y sobre la demografía y pymes, así como desde la óptica de la contribución de la norma a la sostenibilidad y a la lucha/adaptación contra el cambio climático, tal y como se exige en el Anexo II del Acuerdo 64/2016, de 13 de octubre, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueban medidas en materia de desarrollo sostenible en la Comunidad de Castilla y León, dentro del objetivo de “Integrar la sostenibilidad y el cambio climático en los procesos de toma de decisiones”.

Consta en la memoria del expediente el intercambio de información en fase de proyecto con las restantes Administraciones Públicas a través del Sistema de Cooperación Interadministrativa LGUM, para valorar la coherencia del proyecto con la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado. A este respecto hay que recordar que el artículo 14.2 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de unidad de mercado, impone a los poderes públicos competentes para la elaboración de normas que afecten de manera relevante a la unidad de mercado, la obligación de poner a disposición del resto de autoridades, a través del sistema de intercambio electrónico de información previsto en el artículo 23 de la propia Ley 20/2013, de 9 de diciembre, el texto del proyecto de norma, acompañado de los informes o documentos que permitan su adecuada valoración, incluyendo en su caso la memoria del análisis de impacto



normativo. Como declaró la Sentencia del Tribunal Constitucional 79/2017, de 22 de junio, que desestima el recurso de inconstitucionalidad promovido contra ambos preceptos, "El establecimiento de un sistema de intercambio electrónico de información y, más concretamente, la obligación, impuesta a las autoridades competentes por el art. 14.2 de la Ley 20/2013 (...) no suponen, en modo alguno, la sustitución de la Comunidad Autónoma en el ejercicio de sus competencias. No estamos propiamente, por tanto, ante un mecanismo de control ex ante o de tutela de la Comunidad Autónoma como afirma el recurrente, sino ante un mecanismo de información que supone el desarrollo de la facultad de coordinación en un ámbito como es el de la garantía de la unidad de mercado. Resulta constitucionalmente admisible que el Estado, al ejercer una competencia horizontal como la reconocida en el art. 149.1.13 CE, pueda condicionar el ejercicio de las competencias autonómicas siempre que ello se haga sin limitar más de lo necesario el efectivo ejercicio de la competencia autonómica" (en este sentido, dictámenes 629/2019, de 30 de enero de 2020, y 38/2020, de 25 de febrero de 2020).

Por último, debe indicarse que en la Memoria se ha realizado la evaluación del impacto administrativo y normativo prevista en los artículos 5 y 6 del Decreto 43/2010 de 7 de octubre por el que se aprueban determinadas medidas de mejora en la calidad normativa de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

En lo demás, como ha quedado reflejado en los antecedentes de hecho y se acredita con la documentación enviada, se ha dado cumplimiento a los siguientes trámites:

- Consta en el expediente documento acreditativo de que la Comisión Delegada para Asuntos Económicos ha conocido el anteproyecto de ley con carácter previo al inicio de su tramitación, al amparo del artículo 5.1.c) del Decreto 37/2019, de 26 de septiembre, por el que se crea y regula esta Comisión.

- El proyecto de decreto se sometió a consulta previa, tal y como se establece en el artículo 133 de la LPAC.

- El proyecto se ha sometido a los trámites de audiencia e información pública y a participación ciudadana. Al respecto, este Consejo Consultivo ha puesto de manifiesto en reiteradas ocasiones (entre ellas, la Memoria del año 2017) que en los procedimientos de elaboración de las



normas hay superposición del trámite de participación ciudadana, exigido por la Ley 3/2015, de 4 de marzo, y del de información pública, previsto en la Ley 3/2001, de 3 de julio, y por ello ha aconsejado la revisión de estas leyes para garantizar su coordinación. Es evidente que la finalidad de estos trámites es similar, esto es, posibilitar la participación ciudadana en estos procedimientos: en el de audiencia e información pública, como interesados conforme a la Ley 3/2001, de 3 de julio, y, en el de participación ciudadana, como ciudadanos, sin ostentar la condición de interesados, al amparo de la Ley 3/2015, de 4 de marzo.

- El proyecto ha sido objeto de examen por todas las Consejerías, si bien solo han formulado observaciones la de Familia e Igualdad de Oportunidades y la de Transparencia, Ordenación del Territorio y Acción Exterior.

- En lo que afecta al impacto presupuestario, se hace constar que "si bien en la vigente Ley 14/2010, de 9 de diciembre, de Turismo de Castilla y León prevé un incremento de personal para verificar el cumplimiento de los datos que constan en las correspondientes declaraciones responsables [que inicialmente se había previsto abordar mediante reasignación de efectivos], no se considera que se vayan a incrementar los costes de personal, dado que la implementación de las previsiones y la aplicación de las normas que se establecen en el proyecto de decreto se realizarán con los medios personales actualmente disponibles", por lo que no se prevé impacto en los presupuestos de la Comunidad. No se hace referencia al impacto en los presupuestos de las entidades locales.

- Se ha emitido informe de la Dirección General de la Mujer relativo a la evaluación de impacto de género del proyecto en virtud de la Ley 1/2011, de 1 de marzo, de Evaluación del Impacto de Género en Castilla y León. Al respecto, en la Memoria se afirma que "El texto del proyecto no regula ningún aspecto que pudiera tener un impacto positivo o negativo sobre la igualdad real entre hombres y mujeres por lo que su efecto en el impacto de género será neutro".

- En cuanto al impacto en el ámbito de la discapacidad, se ha emitido informe de 3 de diciembre de 2021 por la Dirección General de Personas Mayores, Personas con Discapacidad y Atención a la Dependencia, de conformidad con lo previsto en el artículo 71 de la Ley 2/2013, de 15 de mayo, de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad. En



la Memoria se sostiene que "En el contenido del decreto por el que se regulan las actividades de intermediación turística en la Comunidad de Castilla y León, el impacto del proyecto de norma en el ámbito de la discapacidad es neutro, ya que no prevé ninguna medida al respecto".

- Sobre la evaluación del impacto en la infancia, adolescencia y familia, el 10 de diciembre de 2021 la Dirección General de Familias, Infancia y Atención a la diversidad emite informe al amparo del artículo 22 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, indica "se informa que no se aprecia impacto." En el mismo sentido, y de conformidad con lo establecido en la disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, informa que "no tiene incidencia alguna sobre la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas ni incidencia diferencial respecto al resto de población". La Memoria afirma que "El contenido del decreto por el que se regulan las actividades de intermediación turística en la Comunidad de Castilla y León no prevé ninguna medida en dichos ámbitos, por lo que puede concluirse que no existe impacto en el ámbito de infancia y adolescencia ni en el ámbito de la familia numerosa".

No obstante, debe recordarse que la disposición adicional décima de la citada Ley 40/2003, de 18 de noviembre, señala que "Las memorias del análisis de impacto normativo que deben acompañar a los anteproyectos de ley y a los proyectos de reglamentos incluirán el impacto de la normativa en la familia", precepto que cabe interpretar con carácter general y no limitado a cualquier tipo o tamaño de familia.

- En cuanto al impacto de la norma sobre la sostenibilidad y a la lucha/adaptación contra el cambio climático, cuya realización prevé el Acuerdo 64/2016, de 13 de octubre, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueban medidas en materia de desarrollo sostenible en la Comunidad de Castilla y León, la Memoria concluye: "A estos efectos, una vez analizado el proyecto de decreto desde el marco de la evaluación anteriormente descrito, puede concluirse que no se prevé que su aplicación vaya a producir efectos positivos o negativos sobre la sostenibilidad ni sobre la lucha contra el cambio climático o la adaptación a éste. Por lo que puede considerarse que su contribución será neutra".

Aun no siendo preceptivos, la Memoria hace referencia al impacto de la norma en las pymes y en la demografía de la Comunidad. Respecto al



primero, se entiende que resulta favorable a las pymes por cuanto facilita la gestión y simplifica las cargas administrativas. En lo que afecta al impacto demográfico, entiende que resulta positivo, ya que la regulación de la intermediación a distancia supone la desvinculación de la actividad con su localización en los núcleos más poblados.

- Se ha emitido el preceptivo informe por la Dirección General de Presupuestos y Estadística de la Consejería de Hacienda, conforme exige el artículo 76.2 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León.

- Se ha emitido informe por los Servicios Jurídicos, tal como exige la Ley 3/2001, de 3 de julio, y el artículo 4.2.b) de la Ley 6/2003, de 3 de abril, de Asistencia Jurídica a la Comunidad de Castilla y León.

- El Consejo Económico y Social de Castilla y León ha informado el proyecto, de acuerdo con lo establecido en el artículo 3.1.a) de la Ley 13/1990, de 28 de noviembre, del Consejo Económico y Social.

- Consta asimismo el informe de la Secretaría General de la Consejería proponente, previsto por el artículo 39.1.g) de la Ley 3/2001, de 3 de julio.

Finalmente, se constata que se ha dado cumplimiento a lo previsto en la Resolución de 20 de octubre de 2020, de la Dirección General de Transparencia y Buen Gobierno, por la que se concretan las condiciones para la publicación de la huella normativa, ya que constan publicados en el portal de transparencia de la Junta de Castilla y León los documentos y contenidos que se han generado en el procedimiento de elaboración del anteproyecto. Se considera que es una información relevante a la hora de conocer, no solo el espíritu y finalidad de la norma, sino también las distintas modificaciones producidas a lo largo de su tramitación, desde su concepción original hasta el texto final que vaya a aprobarse. Y ello con la pretensión de que una mayor transparencia de estos procesos fomente la participación ciudadana en la conformación del contenido final de las normas, lo que garantizará que las decisiones sean más motivadas y razonables y permitirá conocer qué y quienes influyen directa o indirectamente en las reglas que todos deberemos observar.



3ª.- Marco competencial y normativo.

La Constitución Española en su artículo 148.1.18ª establece que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materia de promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial.

Por su parte, el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, en su artículo 70.1.26º, atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de promoción del turismo y su ordenación en el ámbito de la Comunidad. Además, en artículo 16.16 establece como principio rector de la política pública la protección de los consumidores y usuarios, incluyendo el derecho a la protección de la salud y la seguridad, así como la protección de sus legítimos intereses económicos y sociales. Por otro lado, en su artículo 71.1.5 atribuye a la Comunidad de Castilla y León, en el marco de la legislación básica del Estado, la competencia de desarrollo normativo y ejecución en materia de defensa de los consumidores y usuarios.

En uso de las competencias referidas, se aprobó la Ley 14/2010, de 9 de diciembre, de Turismo de Castilla y León. El capítulo IV de su título IV (artículo 48 y 49) regula las actividades de intermediación turística. Y su disposición final octava faculta a la Junta de Castilla y León para dictar cuantas disposiciones sean precisas para su aplicación y desarrollo.

El rango de la norma propuesta (decreto) es el adecuado, habida cuenta de que se trata de una disposición de carácter general dictada en desarrollo de una ley, en ejercicio de las competencias que corresponden a la Comunidad de Castilla y León.

Los reglamentos ejecutivos se definen jurisprudencialmente (entre otras, Sentencias del Tribunal Supremo de 24 de julio de 2003 y de 27 de mayo de 2002) como aquellos que "de forma total o parcial completan, desarrollan, pormenorizan, aplican o complementan una o varias leyes (...) dando cabida a los reglamentos que ejecutan habilitaciones legales, con independencia de cualquier desarrollo material". Los independientes o de carácter organizativo "son aquellos de organización interna mediante los cuales una administración organiza libremente sus órganos y servicios", regulando materias no comprendidas en el ámbito de las reservadas a la ley.



Puede afirmarse, en consecuencia, que la Comunidad de Castilla y León ostenta competencia plena para regular sobre la materia acometida en el proyecto de decreto.

La preparación y presentación a la Junta de Castilla y León del proyecto normativo corresponde a la Consejería de la Cultura, Turismo y Deporte de acuerdo con el artículo 26.1.d) de la Ley 3/2001, de 3 de julio, el Decreto 1/2022, de 19 de abril, del Presidente de la Junta de Castilla y León, de reestructuración de consejerías, y el artículo 1 del Decreto 15/2022, de 5 de mayo, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería. Dentro de ella, resulta competente la Dirección General de Turismo, de acuerdo con el artículo 40.d) de la Ley 3/2001, de 3 de julio, y el artículo 8 del citado Decreto 15/2022.

4ª.- Observaciones al texto del proyecto de decreto

Debería efectuarse una revisión general del texto a fin de corregir defectos de redacción y errores de puntuación y/o tipográficos. A modo de ejemplo en el apartado 1 del artículo 5 bajo la rúbrica de "Concepto de Agencias de viajes" se observa una errata en su redacción cuando expone "cuya actividad es la mediación organización de servicios turísticos", cuando debería decir "mediación y organización".

Preámbulo.

Respecto a la parte expositiva de la norma, ha de recordarse que ha de facilitar, con la adecuada concisión, la comprensión de su objeto, aludir a sus antecedentes y al título competencial en cuyo ejercicio se dicta y ayudar a advertir las innovaciones que introduce, con la aclaración de su contenido, si ello es preciso, para la comprensión del texto.

Deben considerarse a tal fin las "Instrucciones para la elaboración de los documentos que se tramitan ante los órganos colegiados de Gobierno de la Comunidad de Castilla y León", aprobadas por Resolución de 20 de octubre de 2014 del Secretario General de la Consejería de la Presidencia, en ejecución del Decreto 8/2014, de 6 de marzo, por el que se regula el funcionamiento de los órganos colegiados de gobierno de la Comunidad de Castilla y León.



En las referidas instrucciones se diferencia un contenido general de la parte expositiva, y otro específico en atención a la tipología de la norma.

Como contenido general señalan que "La parte expositiva comenzará con una breve explicación de cuales sean las disposiciones de las que deriva o en las que encuentra su encaje la norma o el acuerdo. La exposición se hará de forma ordenada, comenzando por el derecho internacional o comunitario si existiese y, siguiendo por este orden, con la Constitución Española, el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, la normativa básica estatal y la normativa autonómica.

»Cabe citar, a continuación, si existiesen, los antecedentes normativos de la cuestión que se va a abordar en el articulado (...).

»Posteriormente se describirá su objeto y finalidad, y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta, indicando de manera expresa el fundamento competencial que se ejercita.

»Deberán destacarse también los aspectos más relevantes de la tramitación, consultas efectuadas y principales informes evacuados, en particular la audiencia a otras administraciones públicas cuando se haya producido.

»Si la parte expositiva es larga, podrá dividirse en apartados, que se identificarán, sin titular, con números romanos centrados en el texto".

Como contenido específico de la parte expositiva en los proyectos de decreto, se indica que "especialmente en el caso de los reglamentos ejecutivos, se incluirá una referencia, en su caso, a la habilitación legal específica y al llamamiento que haga el legislador al ulterior ejercicio, por su titular, de la potestad reglamentaria".

Por su parte, el artículo 129 de la LPAC establece que en el preámbulo debe quedar suficientemente justificada la adecuación del proyecto de reglamento a los principios de buena regulación: necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia.

El contenido de la parte expositiva se adapta con carácter general a aquellas determinaciones.



No obstante, dado el contenido del proyecto, debería completarse el marco estatutario con alusión a la competencia de desarrollo normativo y ejecución en materia de defensa de los consumidores y usuarios en el marco de la legislación básica del Estado.

Artículo 2.- *Ámbito de aplicación.*

El precepto establece que este decreto será de aplicación a las actividades de intermediación turística que se desarrollan en establecimientos ubicados en Castilla y León, a sus titulares, y a aquellas cuya actividad se preste a distancia cuando el domicilio fiscal del titular de la actividad se encuentre en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma.

No obstante, convendría que se precisara este precepto, pues podría llevar a confusión si se pone en relación con el artículo 26 ("Empresas de intermediación turística establecidas fuera de Castilla y León"), que exime en su apartado 1 de la obligación de presentar declaración responsable y exige en el apartado 2, para el supuesto de apertura por primera vez de un establecimiento físico en el territorio de la Comunidad, la presentación de "una comunicación relativa al cumplimiento de los requisitos exigidos en su normativa de aplicación". En este sentido sería aconsejable que se determinase el contenido y alcance del término "establecimiento", cuya definición es esencial y trascendente en cuanto a la aplicación del decreto proyectado.

Asimismo, prevé en su ámbito de aplicación a "las personas" destinatarias del servicio de intermediación turística. Cabe sugerir que se adecue y unifique la terminología a la empleada en el texto, pues a lo largo de la norma proyectada se alude a "usuarios", "turista", "usuario final", "contratantes" o "clientes".

Artículo 3.- *Concepto.* Artículo 4.- *Clasificación de las actividades de intermediación turística.*

El artículo 3 reproduce la definición de actividades de intermediación turística contenida en el artículo 48 de la Ley 14/2010, de 9 de diciembre, de Turismo de Castilla y León, y alude en el párrafo segundo a los operadores turísticos que desarrollan la actividad de intermediación respecto a los cuales el artículo 49 de la Ley 14/2010, de 9 de diciembre, se refiere como "empresas". Por ello, lo expuesto no se compadece con el título del artículo 4



ni con su contenido, pues parece que, según el artículo 49, ni la agencia de viajes ni la central de reserva se configuran como actividades de intermediación en sí mismas, sino como empresas que las llevan a cabo, como por otra parte se infiere de los artículos 6 y 23 del texto sometido a consulta.

Artículo 10.- *Garantías.*

Se considera que la denominación del precepto debiera ser "Garantía para viajes combinados y servicios de viaje vinculados", más comprensiva del contenido y objeto de aquel. En contraposición, el artículo 13, bajo el título "Exención de exigencias de garantías", excluye de la sujeción al nuevo régimen de garantías a los viajes combinados y servicios vinculados de duración inferior a 24 horas, a menos que incluyan alojamiento, y al resto de actividades de intermediación.

Por su parte, el apartado 3 dispone que la garantía constituida frente a la insolvencia responde también de las obligaciones contractuales derivadas de la prestación de los servicios de viajes combinados. Sobre este particular, parece que su redacción no se ajustaría a lo previsto en el artículo 165 del texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, y otras leyes complementarias, que regula una garantía de responsabilidad contractual, adicional e independiente a la garantía constituida para los supuestos de insolvencia y, que responderá con carácter general del cumplimiento de las obligaciones derivadas de la celebración del contrato.

Esta observación tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León".

Artículo 17.- *Régimen jurídico de las agencias on line.*

El apartado 1 indica el régimen jurídico de las agencias de viaje que prestan sus servicios de manera únicamente *on line*, si bien parece que el último inciso "excepto lo relativo a la exigencia de un establecimiento abierto al público", más que una exención de un requisito, se trata de una característica propia de las agencias de viaje *on line*, por tanto, se sugiere suprimir esta nota para evitar reiteraciones innecesarias, puesto que ya está



incorporada en su definición prevista en el artículo 16.2 "la agencia de viajes que preste sus servicios exclusivamente a distancia se denomina agencias de viaje *on line*". En el mismo sentido véase el apartado 2 del este artículo 17.

Artículo 21.- *Obligaciones derivadas de la prestación de los servicios turísticos sueltos y de los viajes combinados y los servicios de viaje vinculados de duración inferior a veinticuatro horas y que no incluya alojamiento.*

El apartado 2 del precepto enumera las obligaciones de las agencias de viajes en relación con la prestación de los servicios turísticos sueltos y prevé en la letra d) el desistimiento de los servicios, que no constituye una obligación del operador turístico, sino que se configura como un derecho del usuario.

En este sentido, articula la efectividad y efectos jurídicos de la facultad de cancelación del viaje "en todo momento" con derecho a "la devolución de las cantidades que hubiera abonado", si bien prevé las consecuencias de aquella al imponer al usuario la obligación de indemnizar a la agencia de viajes en los términos previstos en los apartados 1º, 2º y 3º, por concepto de gastos de gestión y de anulación, estableciendo un régimen de penalidades.

Pues bien, se ha de advertir que la regulación expuesta pudiera afectar a cuestiones vinculadas a derechos y obligaciones derivadas de relaciones jurídico privadas, enmarcadas en competencias de titularidad estatal. A mayor abundamiento, se ha de traer a colación el régimen general del desistimiento el artículo 73 del texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, que indica que el ejercicio del derecho de desistimiento no implicará gasto alguno para el consumidor y usuario. Asimismo, el artículo 76 recoge la obligación del empresario a devolver las sumas abonadas por el consumidor y usuario sin retención de gastos.

En consecuencia, debería revisarse la redacción de estos apartados, debido a la conexión de su contenido con la defensa de los consumidores y usuarios. El reconocimiento de la competencia autonómica no puede desconocer los títulos competenciales estatales que guardan estrecha relación con la materia tratada, como son los previstos en el artículo 149.1. 6ª y 8ª de la Constitución Española.



Esta observación tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León".

Artículo 29.- Modificaciones, cambio de titularidad y cese de actividad.

El apartado 1, en su letra b) establece que se deberán comunicar al órgano periférico competente el cambio de titularidad de la actividad turística, sin perjuicio de que el nuevo titular deba de presentar la correspondiente declaración responsable. No obstante, en el apartado 4, se alude a que la comunicación relativa al caso previsto en el párrafo b) se efectuará con anterioridad al inicio de la actividad de intermediación por el nuevo titular. Del tenor literal de este último apartado resulta cierta confusión entre las dos figuras previstas en artículo 69 de la LPAC (declaración responsable y comunicación previa). Por ello, se estima conveniente aclarar la redacción mentada.

Disposición adicional primera.- Cumplimiento de otras normativas.

Se dispone que las actividades de intermediación deberán cumplir la normativa vigente respecto a numerosas materias, añadiendo la expresión "y cualquier otra que resulte de aplicación".

Resulta innecesaria esta disposición, en cuanto resulta obvio que la normativa sectorial vigente es de aplicación a todos los supuestos en que así lo determine ésta.

Disposición adicional segunda.- Devolución de fianzas.

Su contenido tendría mejor encaje como disposición transitoria al referirse a la devolución de las fianzas depositadas en la Tesorería de la Junta de Castilla y León con anterioridad a la fecha de entrada en vigor del decreto proyectado, para los casos de cese de actividad. Parece por ello deseable que el título de la disposición adicional contuviese referencia al cese de actividad, acorde con su contenido.



Disposición adicional cuarta.- *Promoción de las agencias de viaje receptoras.*

La disposición adicional contiene el concepto de agencias de viaje receptoras, y la facultad de éstas de comunicar su condición al órgano periférico competente en materia de turismo, a efectos de promocionar su actividad por la Administración. Se sugiere que se desplace la ubicación de este precepto, pues su contenido no concuerda con una disposición adicional, al no prever un régimen jurídico especial o implicar excepción o especialidad en la aplicación de la norma, máxime cuando el apartado 2 contiene una medida carente de valor normativo implícito y orientada al fomento y promoción de la actividad turística relacionada con el censo de promoción de la actividad turística de Castilla y León previsto en el artículo 65 de la Ley 14/2010, de 9 de diciembre.

Disposición transitoria primera.- *Empresas de intermediación turística con sede central en Castilla y León inscritas en el Registro de Turismo de Castilla y León con anterioridad a la entrada en vigor de este decreto.*

La disposición transitoria indica en su apartado 3 que, "Transcurrido el plazo sin haber aportado la nueva garantía, se tramitará de oficio la baja en el Registro de Turismo de Castilla y León de la agencia de viajes, y la correspondiente cancelación de la fianza de acuerdo con lo recogido en el Decreto 25/2001, de 25 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de las Agencias de Viajes, que ejerzan su actividad en la Comunidad de Castilla y León". La referencia a la normativa no parece congruente con el tenor literal de la disposición derogatoria que abroga expresamente el reglamento que se pretende aplicar, de forma que deja sin contenido el apartado 3 de la disposición.

III CONCLUSIONES

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa que:

Atendidas las observaciones formuladas a los artículos 10 y 21 del proyecto de decreto, sin lo cual no resultará procedente el empleo de la



**CONSEJO
CONSULTIVO**
DE CASTILLA Y LEÓN

fórmula “de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León”, y consideradas las restantes, puede elevarse a la Junta de Castilla y León para su aprobación el proyecto de decreto por el que se regulan las actividades de intermediación turística en la comunidad de Comunidad de Castilla y León.

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