



## MEMORIA DEL PROYECTO DE DECRETO DE ORDENACIÓN DE LAS EMPRESAS DE INTERMEDIACIÓN TURÍSTICA EN CASTILLA-LA MANCHA.

### I. INTRODUCCIÓN

El Proyecto de decreto por el que se regulan las empresas de intermediación turística, los viajes combinados y los servicios de viaje vinculados en Castilla-La Mancha se elabora al amparo de lo dispuesto en el artículo 36 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha que exige la elevación al Consejo de Gobierno de dichos proyectos con todas las actuaciones y antecedentes.

Las vigentes Instrucciones sobre el Régimen Administrativo del Consejo de Gobierno, aprobadas por acuerdo del Consejo de Gobierno, de 29 de septiembre de 2015, concretan en su apartado 3.2.1, letra c) la necesidad de elaborar el siguiente documento:

*Memoria conteniendo los objetivos, conveniencia e incidencia, así como una evaluación económica del coste a que dé lugar. Se deberá incluir en la memoria un estudio sobre las alternativas y los impactos que la iniciativa tendrá sobre los siguientes ámbitos:*

- 1. Desde el punto de vista jurídico, incluyendo una tabla de derogaciones y de afecciones al orden constitucional y estatutario de competencias.*
- 2. Desde el punto de vista presupuestario, indicando los efectos sobre el ingreso y gasto.*
- 3. Desde el punto de vista de la competencia y su impacto en la competitividad de las empresas, en el supuesto que les afecte.*
- 4. Desde el punto de vista de la simplificación administrativa y la reducción de cargas, deberán incluir comparando la normativa preexistente y la que se propone – la medición concreta de cargas eliminadas y los trámites que se han simplificado (inicio electrónico, supresión de informes, silencio positivo, notificación electrónica)*

*La memoria podrá incluir además cualquier otro extremo que, a criterio del órgano proponente, pudiera ser relevante para la aprobación del proyecto.*

El Proyecto de Decreto se elabora con posterioridad al periodo de consulta pública previa que se ha realizado de acuerdo a lo establecido en el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas en donde se establece que “con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de





*reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web de la Administración competente en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de:*

- a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.*
- b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.*
- c) Los objetivos de la norma.*
- d) Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.”*

El procedimiento de consulta pública previa se ha realizado en los términos establecidos en el certificado incorporado en el expediente jurídico, no habiéndose presentado ningún comentario o sugerencia por parte de la ciudadanía.

Este proyecto de decreto se propone de acuerdo al artículo 148.1.18 de la Constitución Española, y al artículo 31.1.18 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, aprobada por Ley orgánica 9/1982, de 10 de agosto, donde se establece la competencia exclusiva en materia de ordenación y promoción del turismo a la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.

## **II.ANTECEDENTES.**

Las agencias de viajes tienen una larga tradición de regulación administrativa, siendo uno de los primeros subsectores en donde el Estado ejerció la potestad regulatoria en la actividad empresarial turística.

El primer lugar debemos tratar el Decreto de 19 de febrero de 1942. En esta norma se establecen elementos que han sido centrales en la regulación posterior de la actividad: a) profesionalidad; b) objeto social exclusivo para la realización de las actividades de mediación y organización de servicios turísticos y c) la necesidad de obtener título-licencia expedido por la administración para poder desarrollar esta actividad. Además, en esta norma se impuso la obligatoriedad de constituir una fianza que garantizara la responsabilidad en que pudieran incurrir las empresas. En este sentido se reguló una clasificación de las Agencias en dos grupos: "A" y "B", dependiendo de la dependencia respecto de otras, al ámbito territorial al que se extendiera su actividad y la cantidad de servicios profesionales que ofrecían. Destacar que en este momento inicial es el Ministerio de Gobernación quien se hace responsable de la materia.





También hay que tener en cuenta los aspectos relacionados con las actividades de las agencias de viajes que el Estado procedió a regular posteriormente mediante la Orden de 28 de marzo de 1955, que regula los transportes de viajeros por carretera que realizan las agencias de viaje. Esta norma se modificó mediante la orden de 21 de noviembre de 1978.

La década de 1960 empieza con una notable actividad regulatoria por parte del Estado con el Decreto 735/1962, de 29 de marzo, por, el que se regula el ejercicio de las actividades propias de las Agencias de Viajes.

La norma se presentó en ese momento como un intento de agrupar en un solo texto los preceptos que se habían desarrollado a lo largo de los anteriores veinte años, así como una adaptación de la norma a las circunstancias del sector en ese momento histórico.

En esta norma se establece que serán funciones de las agencias de viajes las siguientes: *“a) La mediación en la venta de billetes y reserva de plazas en toda clase de medio de transporte, b) las reservas de habitaciones y servicios en establecimientos hoteleros, c) la organización de viajes turísticos comprendiendo todos los servicios propios de los denominados viajes «a forfait», y d) la representación de otras agencias nacionales o extranjeras para la prestación en su nombre de cualquiera de los servicios enumerados”*. En este sentido se insistía en la exclusividad de las agencias de viajes para realizar estas actividades, así como la lucha contra la clandestinidad, estableciendo un marco regulatorio proteccionista y exclusivo para las agencias de viajes en el ejercicio de estas actividades profesionales y mercantiles de intermediación turística.

Además, se mantenía en la norma la distinción entre Grupo A (*“las agencias que actúan en un ámbito territorial no limitado y poseen elementos y capacidad suficientes para extender su acción a todas las actividades señaladas a las mismas”*) y del Grupo B (*“aquellas que sólo presten sus servicios en una limitada zona territorial”*).

El Decreto fue complementado por dos normas como la Orden, de 26 de Febrero de 1963, sobre el Reglamento regulador de las Agencias de Viajes, y la Orden de 12 de Abril de 1966, por la que se regulaba la actividad de Agencias de Viajes mayoristas.

En 1965 aparecía en el ordenamiento una norma esencial en el derecho administrativo turístico español con la aprobación del Decreto 231/1965, de 14 de enero, por el que se aprueba el Estatuto ordenador de las Empresas y de las Actividades Turísticas Privadas. En esta norma se intentó sistematizar las





diversas actividades turísticas existentes realizadas por las “Empresas turísticas” enumerando a las de hostelería, de alojamiento turístico de carácter no hotelero, la de agencias de viajes, la de agencia de información turística o a los restaurantes. Además, en el artículo cuarto se presenta una definición de las agencias de viajes diciendo sobre las mismas que son las *“las personas naturales o jurídicas que en posesión del título correspondiente otorgado por el Ministerio de Información y Turismo se dediquen profesionalmente al ejercicio de las actividades mercantiles de mediación, dirigidas a poner los bienes y servicios turísticos a disposición de quienes deseen utilizarlos”*. Posteriormente la norma enumeraba una serie de disposiciones generales en donde se citaban ámbitos como la titularidad y la apertura de los establecimientos, el nombre y la publicidad, la dirección y el personal, la clientela, las responsabilidades y sanciones, o las actividades turísticas. Vemos por tanto un enfoque integral de las empresas turísticas.

Por su parte en la década de 1970, se produce la aprobación del Decreto 1524/1973, de 7 de junio, por el que se regula el ejercicio de las actividades propias de las Agencias de Viaje.

Esta norma incluía la modificación de la tipificación de las agencias de viajes, dando lugar a una distinción entre agencias de viajes mayoristas, las del Grupo A y las del Grupo B. Además, se daba cobertura legal para las sucursales. Además, se empezaba a dar un tratamiento jurídico a las agencias de viajes extranjeras mostrando la apertura económica del sector turístico del periodo del tardofranquismo. También se adoptó la obligación de constituir una fianza para los servicios de viajes, que empezará a sustituir al régimen relativo a la solvencia de las empresas de agencias de viajes, que había sido una característica de las normas anteriores. También hay que destacar la constitución de una comisión mixta de vigilancia de las actividades propias de las agencias de viajes, formadas por representantes del Ministerio de Información y Turismo y de la Organización sindical a través del Sindicato Nacional de Hostelería y actividades turísticas.

Este marco legal fue completado por el regulador estatal con la aprobación de la Orden, de 9 de agosto de 1974, acordada en Consejo de Ministros, para la que se aprueba el nuevo Reglamento de las Agencias de viajes.

En la década de los años 80 aparecen las primeras normas posteriores a la aprobación de la Constitución y del desarrollo del Estado de las Autonomías. En este sentido hay que considerar el papel del Real Decreto 271/1988, de 25 de marzo, por el que se regula el ejercicio de las actividades propias de las Agencias de Viajes.





Esta norma fue derogada por el Real Decreto 39/2010, de 15 de enero, por el que se derogan diversas normas estatales sobre acceso a actividades turísticas y su ejercicio. Este Real Decreto 39/2010 fue el resultado del proceso de adaptación a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en lo que concierne al modelo de distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma. En este sentido hay que señalar, que, aunque la mayor parte de Comunidades Autónomas fueron asumiendo mediante Decretos propios las competencias en materia de agencias de viajes, como fue el caso de Castilla-La Mancha, esta norma se mantuvo vigente en determinadas zonas del territorio español que no tenían la competencia transferida o no la habían ejercido. Este es el caso del País Vasco que no reguló el sector de agencias de viajes con normativa autonómica hasta la aprobación del Decreto 81/2012, de 22 de mayo, de agencias de viajes, siendo una de las competencias pendientes hasta entonces de transferencia al autogobierno vasco.

Este Real Decreto 271/1988 fue desarrollado por la Orden de 14 de abril de 1988 por la que se aprueban las normas reguladoras de las Agencias de Viajes.

Esta última norma también fue derogada por el Real Decreto 39/2010, de 15 de enero, por el que se derogan diversas normas estatales sobre acceso a actividades turísticas y su ejercicio.

En cuanto a la normativa de agencias de viajes en el ordenamiento jurídico autonómico hay que señalar que cuando se asumen las competencias en materia de ordenamiento turístico la primera norma en materia de agencias de viajes fue el Decreto 2/1988, de 12 de Enero, de ordenación turística de las agencias de viajes en donde se establecen algunos aspectos interesantes como los códigos identificativos de Castilla-La Mancha (CICLM), la clasificación en tres grupos de agencias como son las minoristas, las mayoristas y las mayoristas/minoristas, la obligación de exigencia de un director de agencia de viajes con titulación específica, así como un régimen de garantías consistente en las siguientes cuantías: mayorista (20 millones de pesetas), minorista (10 millones de pesetas) y mayoristas-minoristas: 30 millones de pesetas.

En la década de los años 90, hay que destacar la aprobación de la Ley 21/1995, de 6 de julio, de Viajes Combinados, modificada posteriormente por la Ley 39/2002, de 28 de octubre. Esta ley tuvo como objeto la incorporación al Derecho español de la Directiva del Consejo de las Comunidades Europeas 90/314/CEE, de 13 de junio de 1990, relativa a los viajes combinados, las vacaciones combinadas y de los circuitos combinados.





En los comienzos del siglo XXI debe citarse el actualmente vigente Decreto 56/2007, de 8 de mayo, de Ordenación de las Agencias de Viajes y Centrales de Reservas de Castilla-La Mancha.

En esta norma se regularon el concepto de empresas de mediación turística, en donde se distinguía entre agencias de viajes y centrales de reservas. Una gran novedad de este Decreto 56/2007 es la creación del régimen jurídico de las agencias de viajes que prestan servicios a través de medios electrónicos de la sociedad de la información. También destacar que desapareció la obligación de la exclusividad del local en la actividad comercial de intermediación turística. Esta medida se encuadró en el proceso iniciado por 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. Esto produjo un incremento de la competitividad del sector dadas las sinergias que podían establecerse por parte de las empresas de agencias de viajes con respecto a determinados sectores económicos como el de los servicios inmobiliarios, los seguros, etc. aprovechando instalaciones, equipamientos y recursos humanos comunes.

En este momento en que nos encontramos, el sector de las empresas de intermediación turística está inmerso en una profunda transformación y modernización dando lugar a un traslado notable de la actividad a entornos basados en las telecomunicaciones y en la sociedad de la información, ya sea mediante canales web, de redes sociales o mediante aplicaciones APP para dispositivos móviles.

Además las agencias de viajes online están produciendo unas nuevas relaciones comerciales con los clientes dando lugar a productos más sofisticados que los viajes combinados o los paquetes turísticos tradicionales, como son los denominados servicios vinculados, que ofrecen al consumidor la opción de comprar no un viaje combinado sino determinados servicios de transporte, de alojamiento, de rent car, etc. personalizando de este modo el producto de viaje de acuerdo a las preferencias del viajero.

También para entender el marco actual del sector de las agencias de viajes hay que considerar la existencia de grandes agencias de viajes online a nivel internacional que están inmersas en un proceso de concentración de grandes marcas empresariales como son los casos de Expedia, Priceline (Booking) u Orbitz.

Otro tema a considerar es el desarrollo de metabuscadores de gran potencia para la comparación de diversos servicios turísticos como son los casos de Kayak, Trivago o Skyscanner. Incluso Google se está incorporando a este sector





en materias como los vuelos de avión con Google Flight Search o en materia de hoteles con Hotel Finder.

Otro ámbito más que se ha desarrollado de modo notable son las web de opiniones como el caso de Tripadvisor, que actualmente está evolucionando hacia actividades de agencias de viajes online y de comercialización de servicios turísticos y de transporte.

No hay que olvidar tampoco el tema de las aplicaciones para dispositivos móviles como son los casos de Blink, Hotel Night o Byhours.

Todos estos cambios tecnológicos y estas prácticas económicas han ido unidas a una evolución en los hábitos de consumo de los viajeros, así como en la planificación, contratación y valoración de los destinos, en donde las agencias de viajes se tienen que enfrentar a un tipo de viajero más independiente, tecnificado, que busca experiencias más personalizadas, e integradas con la vida cotidiana del destino y con precios más atractivos y competitivos, de difícil respuesta por parte de las agencias de viajes más tradicionales que no hayan sabido adaptarse a estos nuevos entornos tecnológicos.

En este contexto, este proyecto de Decreto de agencias de viajes de Castilla-La Mancha se encuadra en el mandato ya establecido en nuestro ordenamiento autonómico desde la modificación de la Ley 8/1999, de 26 de Mayo, de ordenación del turismo de Castilla-La Mancha, por parte de la Ley 7/2009, de 17 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los Servicios en el Mercado Interior. Esa modificación significó la incorporación del principio jurídico de unidad de mercado del sector servicios dentro de los Estados miembros de la Unión Europea. Del mismo modo se incorporaron los principios de libertad de establecimiento y libre prestación de servicios al ordenamiento turístico autonómico. De este modo, se puede afirmar que la reforma del año 2009 significó la incorporación en la máxima norma legal autonómica en materia de turismo de los principales aspectos jurídicos que contenía la Directiva 2006/123/CE, siendo desplazado del ordenamiento jurídico cualquiera norma jurídica que contradijera lo establecido en la misma, en base al principio de la prioridad y prevalencia del derecho comunitario. También se debe destacar la sustitución del régimen de autorización administrativa existente antes de la reforma por un régimen de declaración responsable para el inicio, modificación y cese de la actividad, así como el desarrollo de los principios de simplificación administrativa y de calidad regulatoria que deben impulsar una mejora en la actividad económica y en la competitividad del sector turístico.



Documento Verificable en [www.jccm.es](http://www.jccm.es) mediante  
Código Seguro de Verificación (CSV): 50F5334777C5F35A30C6B1



Por otro lado este proyecto de Decreto de agencias de viajes de Castilla-La Mancha se encuadra en los esfuerzos de los últimos años en armonizar la normativa de las diferentes Comunidades Autónomas con la finalidad de buscar un modelo de actividad empresarial turística en las agencias de viajes más competitivo, pensando en los mercados internacionales, e intentando encontrar un ámbito regulatorio común más comprensible entre las diferentes Comunidades Autónomas, de modo que se favorezcan las inversiones y la seguridad jurídica de las mismas, y que permita adaptarse al sector a los nuevos desafíos de la sociedad de la información. También se busca incidir en la construcción de un mercado español que sufra las menores distorsiones posibles con el fin de respetar los principios regulatorios y las garantías establecidas en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.

Además, este Decreto tiene en cuenta las consecuencias del Proyecto Piloto 6617/14/JUST, sobre la transposición al derecho español del artículo 7 de la Directiva 90/314/CEE, del Consejo, de 13 de junio, relativa a los viajes combinados, las vacaciones combinadas y los circuitos combinados, que hace especial atención en materia de garantías de agencias de viajes tanto en su cuantificación como en el modo de ejecución de las mismas. Este requerimiento de la Comisión Europea está obligando a todas las Comunidades Autónomas a enfrentarse a cambios regulatorios exigidos por la Comisión para establecer un nuevo modelo de garantías más eficiente y rápido ante las situaciones de insolvencia que puedan producirse por parte de las agencias de viajes.

Estas medidas se han intentado armonizar mediante acuerdo de la Mesa de Directores Generales de Turismo de las Comunidades Autónomas y de diferentes grupos de trabajo, coordinados por la Secretaría de Estado de Turismo. Su objetivo es buscar una solución lo más unitaria posible a este problema de transposición de la Directiva 90/314/CEE, del Consejo, de 13 de junio, relativa a los viajes combinados, las vacaciones combinadas y los circuitos combinados, que afecta a los derechos de los consumidores que en España contratan estos productos y servicios turísticos.

Por otro lado, la Directiva (UE) 2015/2302 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2015, relativa a los viajes combinados y a los servicios de viaje vinculados y que derogó la Directiva 90/314/CEE, establece que los Estados miembros adoptarán y publicarán, a más tardar el 1 de enero de 2018, las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la misma, y que aplicarán dichas disposiciones a partir del 1 de julio de 2018.

En base a lo anterior, se aprueba el Real Decreto-Ley 23/2018, de 21 de diciembre, de transposición de directivas en materia de marcas, transporte ferroviario y viajes combinados y servicios de viaje vinculados que modifica el





texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, con el fin de transponer al derecho interno la citada Directiva (UE) 2015/2302 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2015.

En este sentido, la nueva regulación, en aras a dar cumplimiento a lo previsto en la Directiva, se amplía a nuevas combinaciones de servicios de viajes y se amplía el alcance del concepto de viaje combinado, dando cabida a muchos productos de viaje que se encontraban en una indefinición jurídica o no estaban claramente cubiertos por la regulación anterior.

Todo ello dio lugar a la modificación de los artículos 8 y 17 de la Ley 8/1999, de 26 de mayo, de Ordenación del Turismo en Castilla-La Mancha, en lo que a la clasificación de empresas turísticas y empresas de intermediación turística se refiere., sustituyendo la referencia de Agencias de viaje por el concepto más amplio de empresas de intermediación turística y, por otro lado, se introduce el concepto de empresa de intermediación turística, su clasificación y la habilitación para su desarrollo reglamentario, incluido el régimen de garantías.

En definitiva, podemos afirmar que la actual propuesta de Decreto responde a dos objetivos esenciales:

- a) Desarrollar reglamentariamente el régimen jurídico de acceso al ejercicio de actividad por parte de las empresas de intermediación turística para completar la transposición de la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios del mercado interior.
- b) Desarrollar un régimen jurídico en materia de garantías sobre viajes combinados y servicio de viaje vinculados adaptado a lo establecido en la Directiva (UE) 2015/2302 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2015, relativa a los viajes combinados y a los servicios de viaje vinculados y a los requerimientos de la Comisión Europea.

De este modo se pretenden poner al día la normativa de agencias de viajes para enfrentarse a los desafíos que el sector tiene en nuestra región en los próximos años.

### III.NECESIDAD Y OPORTUNIDAD DEL PROYECTO.

Las empresas de intermediación turística son un sector de especial relevancia, siendo una de las tipologías de empresas más notable dentro de la economía turística regional.





El número de establecimientos inscritos en Castilla-La Mancha como agencias de viajes ha ido incrementándose desde 2016 como se puede comprobar en la siguiente tabla.

AGENCIAS DE VIAJES EN CASTILLA-LA MANCHA

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Agencias de viajes</b>	396	419	456	484	506	<b>535</b>

Fuente: Dirección General de Turismo, Comercio y Artesanía. Consejería de Economía, Empresas y Empleo

En cuanto a su distribución entre provincias y modalidades de empresas de intermediación turística, se ve un notable peso de las agencias de viajes respecto a las centrales de reserva, según los siguientes cuadros:

	Albacete	Ciudad Real	Cuenca	Guadalajara	Toledo	Castilla-La Mancha
<b>2017</b>						
Casas Centrales en Castilla-La Mancha	71	101	35	37	116	360
Sucursales con casa central en Castilla-La Mancha	4	11	2	0	5	22
Sucursales con casa central en otras CC.AA.	19	20	8	13	41	101
Centrales de reserva en la provincia	0	0	0	0	1	1
	94	132	45	50	163	<b>484</b>

Fuente: Dirección General de Turismo, Comercio y Artesanía. Consejería de Economía, Empresas y Empleo

	Albacete	Ciudad Real	Cuenca	Guadalajara	Toledo	Castilla-La Mancha
<b>2018</b>						
Casas Centrales en Castilla-La Mancha	72	108	36	39	122	377
Sucursales con casa central en Castilla-La Mancha	4	12	2	0	5	23
Sucursales con casa central en otras CC.AA.	20	22	8	13	42	105
Centrales de reserva en la provincia	0	0	0	0	1	1
	96	142	46	52	170	<b>506</b>

Fuente: Dirección General de Turismo, Comercio y Artesanía. Consejería de Economía, Empresas y Empleo





	Albacete	Ciudad Real	Cuenca	Guadalajara	Toledo	Castilla-La Mancha
<b>2019</b>						
Casas Centrales en Castilla-La Mancha	77	115	38	39	131	400
Sucursales con casa central en Castilla-La Mancha	6	13	2	0	5	26
Sucursales con casa central en otras CC.AA.	20	23	8	13	44	108
Centrales de reserva en la provincia	0	0	0	0	1	1
	103	151	48	52	181	535

Fuente: Dirección General de Turismo, Comercio y Artesanía. Consejería de Economía, Empresas y Empleo

En este sentido, el gobierno regional considera necesario el desarrollo reglamentario del Decreto sobre empresas de intermediación turística que actualice el marco legal tanto en lo que concierne a la coherencia con el ordenamiento jurídico como con las necesidades de modernización del sector y a la protección de los derechos de los consumidores.

Podemos señalar en este sentido como características principales del Decreto las siguientes:

- a) Facilitación del acceso a la actividad mediante la mejora de la regulación y la simplificación administrativa mediante instrumentos de declaración responsable para el inicio, modificaciones y el cese de actividad.
- b) Simplificación del régimen jurídico de las agencias de viajes para mejorar la creación de empresas y la actividad profesional y mercantil de intermediación turística.
- c) Exclusividad de la actividad de comercialización de viajes combinados para las agencias de viajes.
- d) Potenciación de las actividades online de las agencias de viajes.
- e) Establecimiento de una garantía mínima de 100.000 € y del 5 por ciento de la facturación de la agencia de viajes en materia de viajes combinados para afrontar las situaciones de insolvencia de las mismas con el objeto de afrontar gastos de depósitos de los clientes y de repatriación.
- f) Incremento de la eficacia del régimen de garantía para afrontar las situaciones de insolvencia de las agencias de viajes para incrementar la protección de los derechos de los consumidores mediante la eliminación de la exigencia de resolución judicial o de laudo de junta arbitral de consumo para la ejecución de la misma.
- g) Regulación de los servicios de viajes vinculados y el establecimiento de una garantía al igual que para los viajes combinados.





- h) Medidas que favorezcan la creación de agencias de viajes centradas en potenciar el turismo receptivo en Castilla-La Mancha, así como la actividad online.
- i) Desarrollo de una inspección de turismo más adaptada para el control de la actividad online de las agencias de viajes y de los derechos de los consumidores.

Tenemos que hacer especial atención a que el Decreto incluye a nivel de norma reglamentaria las obligaciones derivadas de la transposición de la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los Servicios en el Mercado Interior, así como las que se han incorporado derivadas de la misma en diferentes normas del ordenamiento jurídico nacional como son la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible y la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado. Todas estas normas jurídicas han establecido un marco jurídico que hace necesario un decreto para hacer una adecuada transposición de los mandatos legales anteriormente citados.

También se busca dar solución al ya citado Proyecto Piloto 6617/14/JUST, sobre la transposición al derecho español del artículo 7 de la Directiva 90/314/CEE, del Consejo, de 13 de junio, relativa a los viajes combinados, las vacaciones combinadas y los circuitos combinados.

Por todo lo anteriormente citado, el Gobierno regional entiende que este nuevo marco regulador es un factor muy importante para desarrollar una oferta turística de intermediación turística más innovadora, competitiva, adaptada tecnológicamente y de calidad, con la finalidad que las agencias de viajes de Castilla-La Mancha puedan ofrecer experiencias más satisfactorias para los viajeros tanto en materia de turismo emisor como de receptivo.

En este sentido, el Decreto tiene como objetivo el incremento de la calidad turística y de la competencia, un aumento del potencial de crecimiento del sector, una potenciación de la innovación de los operadores empresariales, así como una mejora de los derechos y defensa de los consumidores y usuarios.

Además, el regulador es consciente que la única normativa adecuada es la que tiene eficacia real en su cumplimiento por lo que es un objetivo lograr una norma más proporcionada, clara y eficaz con el horizonte de incrementar la necesaria seguridad jurídica para la actividad económica.





#### IV. OBJETIVO Y CONTENIDO DE LA PROPUESTA.

El proyecto de Decreto se compone de catorce artículos, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales, además de tres anexos.

En el articulado se procede a regular el objeto del Decreto, el ámbito de aplicación, las principales definiciones, el régimen jurídico de los viajes combinados, la declaración responsable para inicio, modificación y cese de actividad, las normativas sectoriales aplicables, las garantías que deben de constituirse por parte de las agencias de viajes, el régimen de las agencias de otras Comunidades Autónomas y de estados miembros de la Unión Europea para ejercer su actividad en Castilla-La Mancha, los derechos y obligaciones específicas de las agencias de viajes que actúan por medios electrónicos, las políticas de fomento de agencias de viajes que realicen actuaciones online y en materia de turismo receptivo aquellas que potencien la comercialización de los destinos de Castilla-La Mancha, así como el régimen de inspección y sancionador.

##### 1. ANÁLISIS DE IMPACTOS

###### A) IMPACTO NORMATIVO.

#### **Competencia de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha para su aprobación.**

El presente proyecto de Decreto se desarrolla de acuerdo al ámbito de competencias establecido en el artículo 148.1.18 de la Constitución Española. Así mismo, es coherente con el artículo 31.1.18 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, aprobado por Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, donde se señala como competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma la ordenación y promoción del turismo. De acuerdo con esta competencia la Asamblea Regional dictó la Ley 8/1999, de 26 de mayo, de ordenación del turismo de Castilla-La Mancha, modificada por Ley 7/2009, de 17 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los Servicios en el Mercado Interior.

En base al anterior marco normativo se pretende la aprobación del presente Decreto que viene a desarrollar el mandato legal de la ley en materia de empresas de intermediación turística de acuerdo a lo establecido en el artículo 17 de la Ley 8/1999, de 26 de mayo, de ordenación de turismo de Castilla-La Mancha.





Por tanto, podemos afirmar que el actual proyecto respeta la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de turismo.

### **Base jurídica y rango del proyecto normativo.**

El marco legal en el que se fundamenta la base jurídica del ejercicio de desarrollo de la potestad reglamentaria en materia de agencias de viajes es el artículo 17 de la Ley 8/1999, de 26 de mayo, de ordenación del turismo de Castilla-La Mancha, en donde se establece el régimen jurídico de las empresas de mediación entre usuario y ofertante del producto, entre las que se encuentren las agencias de viajes.

En Castilla-La Mancha, desde que se asumieran las competencias en materia de ordenación turística han existido dos Decretos autonómicos que han regulado esta actividad que son el Decreto 2/1988, de 12 de enero, de ordenación turística de las agencias de viajes, y el actual vigente Decreto 56/2007, de 8 de mayo, de Ordenación de las Agencias de Viajes y Centrales de Reservas de Castilla-La Mancha.

Por tanto, estamos ante una iniciativa de norma reglamentaria impulsada desde la Consejería de Economía, Empresas y Empleo para su aprobación por parte del Consejo de Gobierno de Castilla-La Mancha, previo informe del Consejo consultivo de Castilla-La Mancha.

### **Disposiciones cuya vigencia resulta afectada**

El presente proyecto de decreto por el que se regulan las empresas de intermediación turística, los viajes combinados y los servicios de viaje vinculados en Castilla-La Mancha. significa la derogación del actual Decreto 56/2007, de 8 de mayo, de Ordenación de las Agencias de Viajes y Centrales de Reservas de Castilla-La Mancha.

### **Contenido y estructura de la norma: impacto normativo.**

El impacto normativo del proyecto puede desglosarse en diferentes niveles de acuerdo a diferentes dimensiones del ordenamiento jurídico:

- a) Ordenamiento jurídico europeo:





Desde el punto de vista del ordenamiento jurídico europeo el nuevo Decreto significa la incorporación en una norma de rango reglamentario 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, en materia de agencias de viajes.

Asimismo, significa la incorporación de acuerdo a las exigencias del Proyecto Piloto 6617/14/JUST, sobre la transposición al derecho español del artículo 7 de la Directiva 90/314/CEE, del Consejo, de 13 de junio, relativa a los viajes combinados, las vacaciones combinadas y los circuitos combinados de los requerimientos de la Comisión Europea para modificar el régimen jurídico en materia de garantías de los consumidores para los casos de insolvencia por parte de las agencias de viajes.

Además, intenta ser una norma que tiene en cuenta el proceso de transposición de la Directiva (UE) 2015/2302, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2015, relativa a los viajes combinados y a los servicios de viajes vinculados, por la que se modifican el Reglamento (CE) n 2006/2004 y la Directiva 2011/83/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo y por la que se deroga la Directiva 90/314/CEE del Consejo.

b) Ordenamiento jurídico nacional.

Desde el punto de vista del ordenamiento jurídico nacional podemos indicar que el Estado tiene potestad para legislar y regular de acuerdo al artículo 149.1.13 CE sobre la legislación básica en planificación económica general y en materia de unidad de mercado. Ésta se ha concretado mediante la aprobación de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, y en la transposición realizada 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, mediante la publicación de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

En agencias de viajes, especialmente ahora mismo, en lo concerniente a las garantías, los intentos regulatorios de los últimos años se encuadran dentro de los procesos de armonización normativa que se están produciendo entre las Comunidades Autónomas con diferentes acuerdos en la Conferencia sectorial de turismo, así como en las correspondientes Mesa de Directores Generales de turismo de las Comunidades Autónomas o en los grupos de trabajo técnico que con dicha finalidad se constituyen para evaluar los posibles acercamientos en materia de armonización de las respectivas normativas autonómicas.

c) Ordenamiento jurídico autonómico.





Respecto a la legislación autonómica, el Decreto significa culminar el proceso de transposición de la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006 al ordenamiento turístico regional en materia de agencias de viajes, eliminando las normas, que han perdido su validez jurídica debido a la entrada en nuestro ordenamiento de la Directiva, en base al principio de eficacia directa, al no haberse realizado la transposición de la Directiva por parte del regulador autonómico en el plazo establecido. Con esta entrada en el sistema de fuentes autonómico de los principios establecidos en la Directiva 2006/123/CE se han expulsado de nuestro ordenamiento todos aquellos preceptos contrarios al contenido de la misma, de acuerdo al principio de prioridad del derecho comunitario. Principalmente en este punto hay que destacar que se ha sustituido el régimen de autorización administrativa por un sistema de declaración responsable por parte de los titulares de las agencias de viajes en lo que concierne al inicio, las modificaciones y el cese de actividad.

d) Ordenamiento jurídico de las entidades locales.

En este campo, la normativa autonómica de empresas de intermediación turística converge con competencias de los municipios sólo en materia relacionadas con los permisos relacionados con la actividad económica de aquellas agencias de viajes con sedes o locales comerciales. Este requisito se da como válido con un régimen de comunicación previa ante las autoridades locales, y queda excluido en lo que corresponde a las agencias de viajes online.

En principio la aprobación del texto propuesto del Decreto de agencias de viajes de Castilla-La Mancha no establece ningún mandato de desarrollo de norma con rango de orden de la Consejera.

En lo que concierne al periodo transitorio que dicha norma abrirá con su aprobación hay que destacar lo que concierne al establecimiento del nuevo régimen de garantías, dado que se procederá a constituirse un régimen generalizado de 100.000 € para la primera anualidad y luego proceder a partir del año siguiente al establecimiento de garantías por valor del 5 % de la facturación de las agencias de viajes en materia de viajes combinados con un mínimo de 100.000 €. Esto ocasionará el levantamiento de todas las actuales fianzas depositadas en las cajas generales de depósitos situadas en las Direcciones provinciales de la Consejería de Hacienda y Administraciones públicas de las cinco provincias de Castilla-La Mancha en lo que concierne a las agencias de viajes con código identificativo constituido en nuestra Comunidad Autónoma.

**Tabla de derogaciones.**





En lo que concierne a la necesaria y explícita tabla de derogaciones que la presente memoria debe contener debemos comentar lo siguiente:

Se deroga el vigente Decreto 56/2007, de 8 de mayo, de Ordenación de las Agencias de viajes y Centrales de Reservas de Castilla-La Mancha.

No aparece clausula residual acerca de la derogación de las normas de igual o inferior rango que se contradigan con el nuevo texto.

### Tramitación.

A efectos de la tramitación del proyecto de Decreto se seguirá el procedimiento establecido en el artículo 36 de la Ley 11/2003, de 25 de Septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, y de las Instrucciones sobre el Régimen Administrativo del Consejo de Gobierno, aprobadas por acuerdo del Consejo de Gobierno, de 29 de Septiembre de 2015, debiendo abrirse un periodo de información pública de acuerdo al artículo 3.1 de la Orden, de 11 de septiembre de 2013, de la Consejería de Presidencia y Administraciones Públicas, por la que se regula el tablón de anuncios electrónico de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, en donde se establece que en el *“tablón de anuncios electrónico ha de realizarse el trámite de información pública en la tramitación de todos aquellos anteproyectos de ley y proyectos de disposiciones generales que se requiera conforme al ordenamiento jurídico. El órgano competente facilitará al tablón de anuncios electrónico el texto de la disposición y una dirección electrónica a la que dirigir las observaciones, sugerencias o alegaciones durante un periodo mínimo de veinte días naturales”*, así como recopilar informe del Consejo de Turismo de Castilla-La Mancha de acuerdo a lo establecido en el artículo 5 de Ley 8/1999, de 26 de mayo, de ordenación del turismo de Castilla-La Mancha, y del Decreto 131/1998, de 21 de abril, de creación del Consejo de Turismo de Castilla-La Mancha.

También se ha llevado a cabo el periodo de consulta pública previa a la elaboración de reglamentos de acuerdo a lo establecido en el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que finalizó el 27 de febrero de 2020 en el portal de transparencia de Castilla-La Mancha.

Una vez completado el anterior procedimiento por parte de la Consejería de Economía, Empresas y Empleo no se ha presentado ninguna sugerencia ni comentario por parte de los ciudadanos. Se incorpora certificado en el expediente jurídico sobre este hecho.





Además, se debe garantizar la participación en el proceso de elaboración de la norma de las diferentes consejerías, de las asociaciones más representativas del sector, de los órganos consultivos de los que se requieran informes preceptivos de acuerdo con la normativa sectorial, y de toda persona interesada.

Los órganos consultivos se determinarán una vez que el proyecto de decreto llegue a la toma de consideración por parte del Consejo de Gobierno de Castilla-La Mancha de acuerdo a lo establecido en el ordenamiento jurídico.

### **Unidad de mercado.**

Asimismo, los preceptos del proyecto de Decreto se adecuan a lo establecido en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, así como a las resoluciones del Consejo para la unidad de mercado.

### **B) IMPACTO ECONÓMICO.**

#### **Ingresos:**

En materia de ingresos para la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha las medidas establecidas en el proyecto de Decreto de agencias de viajes de Castilla-La Mancha, que se proponen no conllevan ingresos.

#### **Gastos:**

Este proyecto de Decreto tampoco conlleva directamente costes económicos para la administración turística regional, dado que su gestión corresponde a los gastos corrientes de la misma, sin significar un aumento de costes.

### **Competitividad empresarial.**

Debemos señalar respecto a la afección sobre la competencia y la competitividad de las empresas interesadas una serie de efectos jurídicos que el regulador debe considerar.

En primer lugar, se establece en norma con rango de reglamento una nueva regulación económica para acceder a la actividad empresarial más simplificada que debe significar un acceso más rápido al inicio de la actividad.

En este sentido el Decreto pretende ser una herramienta para lograr un escenario de mayor competencia, mayor eficiencia en la gestión de las empresas de intermediación turística, unos productos más competitivos en precios y





calidad de los servicios ofertados y unas experiencias turísticas más innovadores para los clientes tanto para el turismo emisor como receptivo, al que se le presta especial atención por parte de la norma.

También se tiene como objetivo la eliminación de las barreras de acceso al mercado que pudieran persistir en el tiempo mediante las antiguas barreras regulatorias y proteccionistas.

También hay que señalar que debido al tamaño de las empresas en Castilla-La Mancha lo más probable es que en materia de garantías se generalice el mínimo de 100.000 €, que significa un incremento de los costes para los titulares de las agencias de viajes, pero que probablemente no se llegue a aplicar en muchas agencias de viajes la regla jurídica del 5 % de la facturación por viajes combinados por no llegar al mínimo necesario. Pero, sin embargo, los consumidores van a ganar en eficacia y rapidez para ejecutar las indemnizaciones para los casos de insolvencia de las agencias de viajes.

Se pretende incrementar la profesionalización de la gestión del sector, la atracción de inversiones y mejorar en la construcción de un mercado regional más cohesionado que logre mejorar la potencialidad de crecimiento del destino turístico Castilla-La Mancha. Como en todo el sector turístico es objetivo estratégico incrementar la rentabilidad empresarial, la mejora salarial entre los trabajadores del sector y un incremento en el volumen de ventas y de facturación anuales. En este sentido podemos observar un creciente aumento de la actividad económica que permite ser optimista sobre la potencialidad de este subsector.

También es interesante que el turismo receptivo pueda desarrollarse no sólo en Toledo y en Cuenca, sino en otros espacios turísticos atractivos de nuestra región como los conjuntos históricos artísticos, las localidades cercanas a los espacios naturales protegidos, a los parques arqueológicos, etc. para poder aumentar el número de viajeros y pernoctaciones mediante la comercialización por parte de nuestras agencias de viajes de turismo receptivo de unas experiencias más atractivas que respondan a los intereses y motivaciones de los viajeros en sus escapadas, sus viajes o sus periodos vacacionales.

También se tiene como objetivo del Decreto lograr un mayor control de la oferta turística y una mayor competencia en el mercado que permita que los consumidores logren mejores condiciones para acceder a la información, proceder a la contratación de los productos, y tener mayores garantías en sus relaciones con las agencias de viajes, con especial atención a las posibles situaciones de insolvencia o de fraude que puedan producirse.





También el fomento de un mercado de empresas de intermediación turística más competitivo pretende obtener mejores flujos turísticos con nuestros mercados tradicionales como son el madrileño y el valenciano, así como seguir trabajando en los mercados con mayor potencial de crecimiento como el andaluz o el catalán en el mercado nacional.

También se busca construir una oferta más clara y armonizada para profundizar en la promoción y comercialización en mercados internacionales de la oferta turística española tanto para las grandes empresas como para el creciente número de empresas especializadas.

En todo caso se busca un marco normativo encaminado a hacer más eficientes los costes empresariales, a incrementar la competitividad, la productividad y la rentabilidad de las empresas y profesionales, y evitar los escenarios de oferta restringida.

Desde el punto de vista de costes económicos empresariales de la regulación que se propone, los costes para los empresarios son los habituales en todo proceso de adaptación a una nueva norma de ordenación, con la excepción de lo comentado previamente en materia de la garantía debido a las exigencias que impone en este sentido la Comisión Europea. En todo caso no se prevé que el número de empresas de intermediación turística que no puedan proseguir con la actividad sea significativa dado que en la mayor parte de agencias de viajes en cuanto a garantías en viajes combinados probablemente podrán adaptarse a las nuevas exigencias legales y a los costes que estas puedan generarles.

De este modo, podemos concluir, que las medidas de competitividad empresarial que se presentan en el actual borrador de decreto son acordes a la normativa de unidad de mercado, a las resoluciones del Consejo para la unidad de mercado y de la Comisión Nacional de los mercados y de la competencia. Durante la tramitación del expediente se procederá a hacer todas las evaluaciones necesarias del borrador que se establecen de forma preceptiva en el ordenamiento jurídico, mediante los correspondientes procesos establecidos, con la coordinación del punto de contacto para la unidad de mercado en Castilla-La Mancha, logrando la puesta en conocimiento del proyecto a las autoridades de competencia de la Comisión Europea, así como a las autoridades administrativas nacionales y autonómicas. De este modo se busca el cumplimiento de todos los principios de defensa del mercado único europeo, de la unidad de mercado nacional y de defensa de la competencia, sin menoscabo del ejercicio de las competencias que le sean propias a la Comunidad Autónoma en materia de Turismo.

### C) .IMPACTO EN REDUCCIÓN DE CARGAS ADMINISTRATIVAS.





El informe en materia de reducción de cargas administrativas se puede extender a tres ámbitos:

1. Inicio electrónico. Tramitación electrónica del procedimiento. Notificación electrónica
2. Unificación de procedimientos. Simplificación. Nuevos procedimientos. Supresión de informes
3. Silencio positivo.

Todas las medidas reglamentarias incluidas en la presente norma son acordes a las normativas administrativas de aplicación, y buscan encuadrarse en el nuevo marco jurídico que en el derecho administrativo han significado la entrada en vigor de la Ley 39/2015, de 1 de Octubre, de procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas, y de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen jurídico del Sector Público.

En este sentido son acordes con las medidas en materia de administración electrónica, de modernización y digitalización de la administración, las medidas horizontales de simplificación normativa, de calidad regulatoria y de mejora de los servicios públicos.

En materia de agencias de viajes y centrales de reserva no está previsto un incremento respecto a la situación actual de número de expedientes:

La aprobación del nuevo Decreto va a significar un incremento notable en la gestión interna de agencias de viajes debido al nuevo régimen jurídico en materia de garantías para viajes combinados, que significa la revisión de las mismas en lo que concierne a todas las agencias de viajes con código identificativo de Castilla-La Mancha, así como a la actualización que deberá realizarse de modo anual a principio del ejercicio para adaptarse a la facturación en materia de viajes combinados para así calcular la garantía.

#### D) IMPACTO EN MATERIA DE GÉNERO.

#### **Justificación y pertinencia del Informe**

La emisión del presente informe viene exigida en la actualidad, en el ordenamiento jurídico regional, por la Ley 12/2010, de 18 de noviembre, de Igualdad entre Mujeres y Hombres de Castilla-La Mancha en donde en su artículo 6.3 se establece que *“todos los anteproyectos de ley, disposiciones de carácter general y planes que se sometan a la aprobación del Consejo de Gobierno de Castilla-La Mancha deberán incorporar un informe sobre impacto por razón de género que analice los posibles efectos negativos sobre las mujeres y los hombres y establezca medidas que desarrollen el principio de igualdad”*





### **Análisis del impacto de género en el proyecto de Decreto.**

En el texto de la norma no se contienen datos desagregados por sexo, por lo que hay que presumir que no existen diferencias entre hombres y mujeres en el ámbito que la norma pretende regular, ya sea en materia de derechos, representación, normas, recursos o valores vinculados a la pertenencia a uno u otro sexo, y en especial en lo que se refiere a estos dos últimos aspectos.

En ningún momento el texto de la norma contiene medidas discriminatorias entre sexos.

Igualmente, en su redacción se ha tenido en cuenta la utilización de un lenguaje no sexista.

Por tanto, cabe concluir que en el proyecto de Decreto de agencias de viajes de Castilla-la Mancha no se incluye en su contenido medida alguna que pueda dar lugar a una discriminación por razón de género, y que el texto propuesto no contiene implicaciones sobre el impacto de género.

Tampoco viene previsto ningún tipo de medidas de incentivación positiva por razón de sexo o de género.

Por todo lo anterior, proponemos la tramitación del borrador de proyecto de decreto por el que se regulan las empresas de intermediación turística, los viajes combinados y los servicios de viaje vinculados en Castilla-La Mancha presentado junto a la presente memoria para su tramitación por la Consejería de Economía, Empresas y Empleo, en los términos establecidos en la normativa vigente, para su posterior toma de consideración por parte del Consejo de Gobierno de Castilla-La Mancha.

En Toledo, a la fecha de la firma.

**DIRECTORA GENERAL DE TURISMO, COMERCIO Y ARTESANÍA**

**ANA ISABEL FERNÁNDEZ SAMPER**

