

Sobre el Anteproyecto de Ley por la que se modifica el texto refundido de la Ley general para la Defensa de los consumidores y usuarios y otras leyes complementarias, aprobado por el Real Decreto legislativo 1/2007, de 16 de noviembre

De conformidad con las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social por la Ley 21/1991, de 17 de junio, previo análisis y tramitación por la Comisión de Trabajo de Salud, Consumo, Asuntos Sociales, Educación y Cultura, y de acuerdo con el procedimiento previsto en el Reglamento de organización y funcionamiento interno, el Pleno del Consejo Económico y Social aprueba en su sesión ordinaria del día 7 de marzo de 2018 el siguiente dictamen:

1. Antecedentes

El 6 de febrero de 2018 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social escrito del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad en el que se solicitaba, al amparo de lo dispuesto en el artículo 7.1.1.a) de la Ley 21/1991, de 17 de junio, de Creación del Consejo Económico y Social, que el CES emitiera dictamen sobre el Anteproyecto de Ley por la que se modifica el texto refundido de la Ley general para la Defensa de los consumidores y usuarios y otras leyes complementarias, aprobado por el Real Decreto legislativo 1/2007, de 16 de noviembre. Dicha solicitud fue trasladada a la Comisión de Trabajo de

Salud, Consumo, Asuntos Sociales, Educación y Cultura para la elaboración de una propuesta de dictamen.

El Anteproyecto viene acompañado de la preceptiva Memoria del análisis de impacto normativo, regulada según el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, en la que, en un único documento, se incluyen los apartados siguientes:

1. Resumen ejecutivo, que, en un cuadro, incluye una breve información sobre el Ministerio proponente, el título de la norma, el tipo de Memoria, la oportunidad de la propuesta, el contenido y

análisis jurídico, y el análisis de los diferentes impactos de la misma.

2. Oportunidad de la propuesta, en donde se expone la motivación de la norma proyectada, los objetivos de esta y las alternativas de la misma.
3. Contenido, análisis jurídico y descripción de la tramitación, en el cual se exponen dichos extremos.
4. Análisis de impactos. En este apartado se contemplan los siguientes epígrafes: consideraciones generales, adecuación de la norma al orden de distribución de competencias, impacto económico y presupuestario (impacto económico general, efectos en la competencia en el mercado, análisis de cargas administrativas e impacto presupuestario), impacto por razón de género y otros impactos.

El Anteproyecto tiene por objeto modificar el texto refundido de la Ley general para la Defensa de los consumidores y usuarios y otras leyes complementarias, aprobado por el Real Decreto legislativo 1/2007, de 16 de noviembre (TRLGCU), para transponer 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, por la que se modifican el Reglamento (CE) núm. 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, que debía haber sido incorporada al ordenamiento jurídico español antes del 1 de enero de 2018, si bien

sus disposiciones serán de aplicación a partir del 1 de julio de 2018.

El Plan Anual Normativo de la Administración General del Estado para el año 2018, aprobado por Consejo de Ministros celebrado el día 7 de diciembre de 2017, contemplaba, como propuesta conjunta (con el Ministerio de Justicia), la aprobación precisamente de una Ley de modificación del TRLGCU para llevar a cabo la trasposición de la Directiva 2015/2302.

La Directiva 2015/2302 se propuso impulsar la protección de los consumidores y usuarios europeos y consolidar el mercado interior, procediendo a reforzar la seguridad jurídica, tanto de los consumidores como de los empresarios, y eliminando las disparidades en la legislación europea en materia de viajes combinados, que originaban obstáculos significativos en el mercado interior. Con esta finalidad, dicha Directiva establece un marco normativo basado en la definición concreta de una serie de conceptos jurídicos, amplía la armonización de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros, bajo un enfoque de armonización plena, salvo cuestiones puntuales, e introduce modificaciones sustanciales en la normativa europea vigente en la materia (Reglamento CE núm. 2006/2004 y Directiva 2011/83/UE).

En el ámbito de la Unión Europea, con anterioridad a la Directiva 2015/2302, la regulación de esta materia venía dada por la ya derogada Directiva 90/314/CEE del Consejo, de 13 de junio de 1990, relativa a los viajes combinados, las vacaciones combinadas y

los circuitos combinados, que establecía una base mínima de normas comunes (armonización) en este terreno con la finalidad de mejorar la protección de los consumidores, lo que supuso el reconocimiento de relevantes derechos para los viajeros europeos que adquirirían viajes combinados. Esta Directiva se transpuso al ordenamiento jurídico español mediante la Ley 21/1995, de 6 de julio, reguladora de los Viajes combinados, que fue objeto de derogación al resultar incorporada en su momento al TRLGCU, en cumplimiento del mandato contenido en la disposición final quinta de la Ley 44/2006, de 29 de diciembre, de Mejora de la protección de los consumidores y usuarios. Dicha incorporación al TRLGCU dio lugar a la inclusión en dicha norma de un libro cuarto (relativo a los viajes combinados), sobre el que el presente Anteproyecto viene ahora a realizar diversas modificaciones.

Trasponiendo la Directiva 2015/2302, el texto objeto de dictamen se dirige a ampliar el ámbito de aplicación de la citada norma, dirigida originalmente a los viajes combinados, otorgando cobertura a diferentes formas de viajes combinados y a los servicios de viaje vinculados, en un contexto de generalización de ventas y de aceptación con normalidad de la contratación *on line*.

Hay que destacar que en materia de viajes combinados (y ahora también de servicios de viaje vinculados), las comunidades autónomas han venido adoptando su propia normativa, de conformidad con el artículo 148.1.18 de la Constitución.

El CES ha tenido la oportunidad de pronunciarse, en diversas ocasiones, sobre diferentes aspectos relacionados con la protección de los derechos de los consumidores y usuarios. A este respecto, sin ánimo de exhaustividad, cabe citar los Dictámenes 9/2005 sobre el Anteproyecto de Ley de Mejora de la protección de los consumidores y usuarios; 2/2007 sobre el Proyecto de Real Decreto legislativo por el que se aprueba el texto refundido de la Ley general para la Defensa de los consumidores y usuarios; 1/2008 sobre el Anteproyecto de Ley por el que se modifica el Régimen legal de la competencia desleal para la mejora de la protección de los consumidores y usuarios; 2/2008 sobre el Anteproyecto de Ley sobre el Libre acceso y ejercicio de las actividades de servicios; 2/2009 sobre el Anteproyecto de Ley de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el Libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio; 8/2011 sobre el Anteproyecto de Ley por la que se regulan los Servicios de atención al cliente destinados a los consumidores y usuarios; y 5/2015 sobre el Anteproyecto de Ley de Resolución alternativa de conflictos de consumo.

Asimismo, el CES ha elaborado hasta el momento varios informes a iniciativa propia dedicados específicamente a abordar la situación de la protección de los consumidores y usuarios en España: Informe 1/1999, *Los derechos del consumidor y la transparencia de mercado*, Informe 2/2008, *Los nuevos modelos de consumo en España* e Informe 4/2016, *Nuevos hábitos de consumo, cambios sociales y tecnológicos*.

2. Contenido

El Anteproyecto consta de un único artículo dividido en tres apartados, en los que se reparten veinte artículos (150 a 165 de la Ley del texto refundido que modifica), una disposición adicional, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

Título I. Disposiciones generales

Capítulo I. Ámbito de aplicación y definiciones

Artículo 150. Ámbito de aplicación

El texto enumera las modalidades de viajes combinados que se excluyen del ámbito de aplicación de la norma, como, entre otros, aquellos con duración inferior a 24 horas sin pernoctación. Además, regula la obligación de los organizadores de viajes combinados o viajes vinculados, aunque declaren actuar exclusivamente como prestadores de servicios de viajes, de registrarse por lo establecido en la Ley.

Artículo 151. Definiciones

Introduce nuevas definiciones y amplía la batería de conceptos por los que debe registrarse la norma. Así, modifica la definición de “viaje combinado” que contiene el texto refundido que modifica, y la de “organizador”, que incluye a los empresarios que transmiten información de los viajeros a otros empresarios en los procesos de reserva en línea. Sustituye, por otro lado,

el concepto de “detallista” que pasa a denominarse “minorista”.

Por otra parte, introduce a efectos de la aplicación de la norma, los conceptos de “servicio de viaje”, “contrato de viaje combinado”, “inicio del viaje combinado”, “servicios de viaje vinculados”, “viajero”, “circunstancias inevitables y extraordinarias”, “falta de conformidad”, “punto de venta” y “repatriación”.

Capítulo II. Disposiciones comunes en materia de responsabilidad

Artículo 152. Responsabilidad por errores en la reserva

Establece la responsabilidad de los errores debidos a defectos técnicos en el sistema de reserva en el propio empresario. En cambio, el empresario no será responsable de los errores atribuibles al viajero o los causados por circunstancias inevitables y extraordinarias.

Artículo 152 bis. Prescripción de reclamaciones

Establece un periodo de dos años para la prescripción de las reclamaciones.

Artículo 152 ter. Régimen sancionador

Establece la potestad sancionadora de las Administraciones públicas de turismo o de aquellas que en cada caso tengan atribuida la competencia por razón de la materia.

Título II. Viajes combinados

Capítulo I. Obligaciones de información y contenido del contrato de viaje combinado

Este capítulo, formado por los artículos 153 a 156, comienza desarrollando la información precontractual que el organizador o, en su caso, el minorista, están obligados a proporcionar al viajero con carácter previo. El artículo 153 desarrolla el contenido de dicha información, reproduciendo, de manera casi literal, el contenido de lo dispuesto en la Directiva 2015/2302 que transpone, con algunas diferencias: así, la norma objeto de dictamen hace referencia a la información sobre las comidas previstas, (ap. a) 4), la Directiva se refiere a las comidas servidas. El texto sometido a dictamen habla de la información general ofrecida a los nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea para el viaje y la estancia (ap. f), mientras que la Directiva no especifica tales términos, aunque tal precisión ya se recogía en la Ley en vigor que este texto viene a modificar. Igualmente, se recoge la obligación de informar sobre la conveniencia de suscripción de un seguro (ap. h), mientras que la norma comunitaria menciona solo el contenido de la información sobre un seguro facultativo u obligatorio.

Asimismo, este precepto establece también nuevas obligaciones de información que han de asumir los empresarios, siguiendo la transposición de la norma comunitaria, y que hacen referencia en

concreto al idioma o los idiomas en que se llevarán a cabo las actividades incluidas en el viaje combinado [artículo 153.1.a).7.^a], así como a la adaptación del viaje a las necesidades de las personas con movilidad reducida [artículo 153.1.a).8.^a]. Finalmente, el artículo 153 añade la obligación de protección de datos de carácter personal, de manera expresa, mientras que la Directiva no lo menciona de manera específica en este apartado.

El artículo 154 reproduce el contenido de la Directiva con relación al carácter vinculante de la información precontractual. Asimismo, con respecto a la información sobre las tasas, gastos y otros costes adicionales, se establece que en el caso de que dicha información no se proporcione antes de la celebración del contrato, el viajero no tendrá que soportar dichas comisiones, recargos o costes adicionales (artículo 154.2).

La mayor exigencia de información al consumidor sobre sus derechos y obligaciones se refleja también en la regulación del contenido y la forma del contrato de viaje combinado así como en los documentos que se entregarán antes del inicio de viaje que se regulan en el artículo 155. En cuanto a la forma del contrato, se sustituye la obligación de facilitar el mismo por escrito, que establece la norma en vigor, por su entrega, o su confirmación, en cualquier soporte duradero.

En cuanto al contenido del contrato, el texto objeto de dictamen, hace referencia expresa a las obligaciones de información tanto del organizador como del minorista

(ap. 155.2) a quien no se refiere tan específicamente la Directiva que transpone.

El capítulo finaliza regulando la obligación de la carga de la prueba, que recae en el empresario (artículo 156).

Capítulo II. Modificaciones del contrato antes del inicio del viaje combinado

El capítulo, que consta de los artículos 157 a 159, regula las modificaciones que podrán realizarse por ambas partes antes del inicio del viaje combinado.

Así, el texto normativo, artículo 157, establece la posibilidad de ceder el contrato de viaje a otra persona, con una antelación mínima de 7 días, a diferencia de la norma en vigor que establece un plazo de 15 días, reproduciendo el contenido de la Directiva, aunque añadiendo, expresamente, la referencia al minorista junto con el organizador del viaje.

El artículo 158, al igual que la Directiva, aunque añadiendo de nuevo al minorista, establece que, tras la celebración del contrato, el precio del viaje combinado únicamente podrá incrementarse si en el contrato se reserva expresamente esta posibilidad y se justifica en los cambios concretos que contempla la norma respecto a los costes del combustible o de otras fuentes de energía, el nivel de impuestos o tasas sobre los servicios o los tipos de cambio aplicables. Además, el incremento se condiciona igualmente a que se haya cumplido con la obligación de informar al viajero sobre su derecho a una reducción del precio por las mismas causas. Si el au-

mento de precio excede del 8 por 100, el viajero podrá poner fin al contrato en un plazo razonable especificado por el organizador. Con independencia de su alcance, solo será posible un aumento de precio si el empresario lo notifica al viajero con una justificación y su cálculo en un soporte duradero.

El artículo 159, que regula la alteración de otras cláusulas del contrato, contempla la posibilidad de que en determinados casos los organizadores puedan modificar unilateralmente el contrato de viaje combinado, siempre que se hayan reservado este derecho en el contrato, cuando los cambios sean insignificantes y se haya informado al viajero de forma clara, comprensible y destacada en un soporte duradero.

Por su parte, los viajeros tendrán derecho a poner fin al contrato cuando los cambios propuestos alteren sustancialmente las características principales de los servicios de viaje (artículo 159). El texto sometido a dictamen, a diferencia de la Directiva que transpone, especifica la posibilidad de que se entienda por resuelto el contrato en el supuesto de que el viajero no notifique su decisión en el plazo establecido sin penalización alguna.

Capítulo III. Terminación del contrato de viaje combinado

Este capítulo está formado por un solo artículo, 160, donde se regula la posibilidad para el viajero de poner fin al contrato antes del inicio del viaje combinado, pero

se introduce como novedad la libertad del empresario a la hora de fijar una penalización tipo, ajustándose a determinados criterios y eliminándose los anteriores porcentajes fijados en el texto refundido. Se establece también un plazo de 14 días naturales para el reembolso de todo pago indebido realizado por el viajero en caso de que ponga fin al contrato. Otra novedad que introduce la Ley es el reconocimiento del derecho de desistimiento en el caso de los contratos celebrados fuera del establecimiento mercantil. Como diferencia respecto a la Directiva que transpone, de nuevo, se incluye en el texto objeto de dictamen, expresamente, al minorista y, para el supuesto de contratación fuera del establecimiento empresarial, se limita a remitirse a lo dispuesto en libro segundo, título III, capítulo III.

Capítulo IV. Ejecución del viaje combinado

Este capítulo está constituido por los artículos 161 a 163. El texto normativo, en el artículo 161, especifica la responsabilidad solidaria del organizador y el minorista frente al correcto cumplimiento de los servicios de viaje incluido en el contrato, al igual que establece la norma en vigor. La Directiva no detalla el tipo de responsabilidad, remitiendo al Derecho nacional de cada Estado miembro. Con relación a los problemas que se puedan presentar por la mala ejecución contractual, el texto establece la posibilidad de que el viajero pueda poner fin al contrato libre de cargas, y con derecho, en su caso, a una reducción del precio y/o una

indemnización, en el supuesto de que exista una falta de conformidad que afecte sustancialmente a la ejecución del viaje combinado y el organizador no pueda remediarla en un plazo razonable fijado por el viajero.

Asimismo, se contempla que, cuando sea imposible garantizar el retorno puntual de los viajeros debido a circunstancias inevitables y extraordinarias, el organizador o, en su caso, el minorista, no asumirá el coste del alojamiento continuado que supere tres noches por viajero, salvo que se trate de personas con movilidad reducida o, según añade el texto normativo, pero no la Directiva, con alguna discapacidad.

El artículo 162 regula las circunstancias en las que tiene derecho el viajero a la reducción del precio o a la indemnización por daños y perjuicios a en caso de falta de conformidad, reproduciendo literalmente el contenido de la Directiva.

En este mismo capítulo, se configura también una obligación adicional para los minoristas, referida a la recepción de mensajes, peticiones o quejas del viajero en relación con la ejecución del viaje combinado y de transmitirlos sin demora indebida. Por otro lado, se mantiene la obligación del organizador y del minorista de prestar asistencia al viajero en dificultades, con la posibilidad, como novedad, de cobrar una tasa razonable, que no supere los costes reales, por dicha asistencia si la situación se ha originado de forma intencionada o por negligencia del viajero (artículo 163).

Capítulo V. Garantías

En este capítulo, a través de los artículos 164, 164 bis, y 165, se desarrollan las disposiciones aplicables en materia de protección contra la insolvencia.

Se establece que tanto los organizadores como los minoristas tendrán que constituir y, como novedad respecto a la Directiva, adaptar una garantía para responder con carácter general del cumplimiento de las obligaciones derivadas de la prestación de sus servicios, especialmente para el reembolso de los pagos anticipados y la repatriación de los viajeros en caso de que se produzca su insolvencia (artículo 164). Si bien la norma sometida a dictamen mantiene la discrecionalidad para las Administraciones competentes de las comunidades autónomas a la hora de concretar la forma que ha de revestir esta garantía, que podrá constituirse mediante la creación de un fondo de garantía, la contratación de un seguro, un aval u otra garantía financiera, la que se constituya deberá cumplir los criterios que determine la Administración competente. En todo caso, la garantía deberá ser efectiva, de forma que esté disponible tan pronto como, a consecuencia de los problemas de liquidez del organizador o del minorista, los servicios de viaje dejen de ejecutarse, no vayan a ejecutarse o vayan a ejecutarse solo parcialmente, o cuando los prestadores de servicios exijan a los viajeros el pago de dichos servicios.

La garantía deberá ser también suficiente para cubrir todos los pagos que previsiblemente se vayan a recibir por un organizador o

un minorista en temporada alta, teniendo en cuenta la duración del periodo comprendido entre los pagos iniciales y los pagos finales y la terminación de los viajes combinados, así como el coste estimado de las repatriaciones en caso de insolvencia. Esto debe suponer en general que la garantía ha de cubrir un porcentaje lo suficientemente elevado del volumen de negocios en concepto de viajes combinados, que puede depender de factores tales como, el tipo de viajes combinados que se vendan, incluido el medio de transporte, el destino, así como los compromisos del organizador o del minorista en cuanto a los importes de los pagos anticipados que puedan aceptar y el calendario de los mismos antes del comienzo del viaje combinado. Si bien la cobertura necesaria podrá calcularse a partir de los datos comerciales más recientes, por ejemplo el volumen de negocios realizado en el ejercicio anterior, el organizador deberá adaptar la protección en caso de que aumenten los riesgos, por ejemplo debido a un incremento importante de la venta de viajes combinados.

El artículo 164 bis añade una serie de especificaciones, no detalladas en la Directiva, al establecer que la reclamación de esta garantía al sistema de cobertura se hará sin perjuicio de las obligaciones que puedan derivar de resolución extrajudicial de carácter vinculante o de sentencia judicial firme, en los términos que establece la norma.

Finalmente, el artículo 165 regula el reconocimiento mutuo de la protección frente a la insolvencia y la cooperación administrativa, señalando como punto de contacto central, al que hace referencia la

Directiva que se transpone, el Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital.

Título III. Servicios de viaje vinculados

Artículo 165 bis. Requisitos de protección contra la insolvencia

Regula las condiciones que debe cumplir el empresario que facilite servicios de viaje vinculados, para compensar al viajero por la falta de ejecución de los servicios a causa de su insolvencia, debiendo constituir una garantía para el reembolso de los pagos recibidos. Dicha garantía habrá de estar disponible para que el viajero pueda acceder fácilmente y sin demora.

Artículo 165 ter. Requisitos de información
Regula la obligación por parte del empresario de facilitar información acerca de los servicios de viaje vinculados antes de que el viajero quede obligado por cualquier contrato (apartado 1). Dicha información debe aclarar que el viajero no podrá acogerse a los derechos que se aplican exclusivamente a los viajes combinados, siendo cada prestador de servicio el único responsable.

Por otra parte, si el organizador no cumple con la obligación de protección frente a la insolvencia, y de información (apartado 2), se aplicarán los derechos de cesión y desistimiento regulados en la Ley.

El apartado 3 integra los anexos con los formularios de información normalizada obligatoria, siendo los formularios II (sobre

la información normalizada para contratos de viaje combinado en los que sea posible utilizar hiperenlaces) y III (referente a la información normalizada en caso de que el empresario que facilita los servicios de viaje vinculados en línea sea un transportista que vende un billete de ida y vuelta) de nueva incorporación.

Disposición adicional única. Punto de contacto central

Conforme lo dispuesto en el artículo 165, se señala al Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital como punto de contacto central al que se refiere la Directiva objeto de transposición.

Disposición derogatoria única. Derogación normativa

Se establece la derogación de las normas de igual o inferior rango que se opongan al contenido del texto normativo.

Disposición final primera. Incorporación del derecho de la Unión Europea

Esta disposición especifica la Directiva (UE) 2015/2302 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de noviembre 2015, relativa a los viajes combinados y a los servicios de viaje vinculados, que se incorpora al ordenamiento jurídico interno.

Disposición final segunda. Entrada en vigor

Se establece su entrada en vigor el 1 de julio de 2018.

3. Observaciones generales

Con carácter general, el CES valora positivamente la transposición al ordenamiento jurídico español que lleva a cabo el Anteproyecto de la Directiva 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, por la que se modifican el Reglamento (CE) núm. 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, entendiéndose que puede contribuir efectivamente a mejorar la protección de los consumidores y usuarios en el ámbito de los viajes combinados y de los servicios de viaje vinculados, en un contexto de generalización de ventas y de aceptación con normalidad de la contratación *on line*.

No obstante, el Anteproyecto suscita algunas dudas desde la perspectiva de la necesaria seguridad jurídica y de la adecuada adaptación de la normativa comunitaria al ordenamiento jurídico español. Así, la redacción abusa en su articulado del recurso a conceptos jurídicos indeterminados, derivados, en su mayoría, de la transposición literal de la Directiva 2015/2302, tales como “de manera ocasional” [artículo 150.2.b)], “procesos de reserva en línea” [artículo 151.1.b)] o “insignificante” (artículo 159.1), “demora indebida” (artículo 161.2) lo que hace que la efectividad y eficacia del texto normativo sea más reducida a la hora de su poste-

rior aplicación o ejecución, con el riesgo de generar indefensión en sus destinatarios. El CES, por tanto, considera que se debería realizar un mayor esfuerzo por dotar de claridad a la redacción del Anteproyecto, precisando el sentido de las expresiones ambiguas y conceptos jurídicos indeterminados, en aras de una mejor comprensión de la norma.

Desde el punto de vista procedimental, es preciso señalar que las organizaciones sindicales no han tenido oportunidad de conocer y analizar el texto desde la perspectiva de sus intereses, apartándose así el proceso de elaboración del Anteproyecto de los cauces habituales de consulta previa que se suelen tener en cuenta.

Además, la Memoria señala que simultáneamente a la petición de dictamen del CES sobre el Anteproyecto, se ha recabado el informe de otros organismos y órganos consultivos de distinta naturaleza, mencionando inapropiadamente el “informe del Consejo Económico y Social”. Resulta pertinente recordar la preceptividad del Dictamen del CES en el marco del procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y Reglamentos, regulado en el artículo 26.7 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. A efectos de la correcta aplicación de estas previsiones, el artículo 7.1.1 de la Ley 21/1991, de 17 de junio, de Creación del Consejo Económico y Social establece el carácter preceptivo de la emisión de dictamen del CES sobre

Anteproyectos de Leyes del Estado, Proyectos de Reales Decretos legislativos y Proyectos de Reales Decretos que se considere por el Gobierno que tienen una especial trascendencia en la regulación de las indicadas materias. Por tanto, en lugar de la mencionada expresión, la Memoria debería referirse al dictamen preceptivo del CES.

Unido a lo anterior, la solicitud de dictamen del CES debería realizarse después

de haber cursado los trámites de consulta y audiencia pertinentes; una vez se hayan pronunciado, en su caso, otros órganos consultivos, con la excepción del Consejo de Estado. Además, hubiera sido interesante, como se ha hecho en otras ocasiones, dar a conocer en la Memoria las observaciones al Anteproyecto de otros organismos y órganos consultivos de distinta naturaleza que hayan sido consultados con carácter previo al dictamen del CES.

4. Observaciones particulares

Artículo 151. Definiciones

Este precepto introduce nuevas definiciones y amplía la batería de conceptos por los que debe regirse la norma. Así, modifica la definición que contiene el vigente texto refundido de la Ley general para la Defensa de los consumidores y usuarios de “viaje combinado” y la de “organizador”, añadiendo el Anteproyecto dentro de esta última definición a los empresarios que transmiten información de los viajeros a otros empresarios en los procesos de reserva en línea. Por otro lado, sustituye el concepto de “detallista” que pasa a denominarse “minorista”. A efectos de la aplicación de la norma, introduce los conceptos de “servicio de viaje”, “contrato de viaje combinado”, “inicio del viaje combinado”, “servicios de viaje vinculados”, “viajero”, “circunstancias inevitables y extraordinarias”, “falta de conformidad”, “punto de venta” y “repatriación”.

En opinión del CES, si bien el texto objeto de dictamen reproduce, casi con literalidad, el contenido de la Directiva que transpone, en algunos casos introduce variaciones cuya justificación no se encuentra en la Memoria que acompaña al Anteproyecto, pudiendo generar confusión en su interpretación.

Ejemplo de ello es la redacción dada al apartado 1.e) de este artículo que define los servicios de viaje vinculados. En el apartado 2 establece que también se considera viaje vinculado cuando se contrate un servicio de viaje y en las 24 horas siguientes, otro servicio de viaje adicional con otro empresario diferente. El texto del Anteproyecto condiciona un criterio de categorización de viaje vinculado al hecho de que la proporción de los servicios turísticos a que se refiere no sea igual o superior al 25 por 100 del valor de la combinación de los mismos y no se anuncien

o constituyan una característica esencial de la combinación.

Este criterio del 25 por 100, no procede de la Directiva, que habla solamente de proporción significativa, mientras que, además, la introducción de un precio máximo centra el foco de atención en la consideración de contratos diferentes, con causas diferentes, en lugar de un contrato con una única causa y finalidad. En opinión del CES, esto no solo diluye la diferencia con los viajes combinados, sino que podría generar indefinición de los objetos contractuales al existir distintos contratos sin una causa o finalidad única.

El CES, por tanto, llama la atención sobre la redacción de este apartado que podría provocar dificultades interpretativas de encuadramiento respecto al tipo de figura contractual, con consecuencias tanto a efectos de responsabilidad para los distintos intervinientes, como para la seguridad jurídica del consumidor.

Artículo 155. Contenido del contrato de viaje combinado y documentos que se entregarán antes del inicio del viaje

Este precepto regula el contenido y la forma del contrato de viaje combinado así como de los documentos que se entregarán antes del inicio de viaje. En cuanto a la forma del contrato, se sustituye la obligación de facilitar el mismo por escrito, como establece la norma en vigor, por su entrega, o su confirmación, en cualquier soporte duradero. En cuanto al contenido del con-

trato, el apartado 2, hace referencia expresa a las obligaciones de información tanto del organizador como del minorista, a quien no se refiere tan específicamente la Directiva que transpone. En concreto, la letra d) de este apartado establece que deberá aportarse una serie de datos de contacto del representante local del organizador, y “en su caso”, del minorista.

En opinión del CES, el Anteproyecto no solo añade en el texto al minorista, al que no alude la Directiva, sino que además no está claro si los distintos datos a los que se refiere corresponden al representante local del minorista o al propio minorista. Por lo que, en aras de una mayor claridad y seguridad jurídica, podría aclararse la redacción evitando así dudas interpretativas.

Artículo 159. Alteración de otras cláusulas del contrato

El artículo 159, que regula la alteración de otras cláusulas del contrato, contempla la posibilidad de que, en determinados casos, los organizadores puedan modificar unilateralmente el contrato de viaje combinado, siempre que se hayan reservado este derecho en el contrato, cuando los cambios sean insignificantes y se haya informado al viajero de forma clara, comprensible y destacada en un soporte duradero.

El CES estima que la redacción de este artículo incluye, de nuevo, conceptos excesivamente indefinidos que pueden ir en detrimento de la seguridad jurídica, como el término cambio “insignificante” que con-

tiene el apartado 1, o “plazo razonable” al que se refiere el apartado 2.

Por otra parte, el texto sometido a dictamen, a diferencia de la Directiva que transpone, especifica en el apartado 3.c) la posibilidad de que se entienda por resuelto el contrato en el supuesto de que el viajero no notifique su decisión en el plazo establecido sin penalización alguna.

A juicio del CES, hubiera sido conveniente que el legislador explicase en la Memoria justificativa la opción por la resolución automática del contrato, ante la ausencia de respuesta por parte del viajero, en lugar de la continuación del contrato con las consecuencias oportunas.

Artículo 161. Responsabilidad por la ejecución del viaje combinado y derecho de resarcimiento

En el artículo 161 se especifica la responsabilidad solidaria del organizador y el minorista frente al correcto cumplimiento de los servicios de viaje incluidos en el contrato, al igual que establece la norma en vigor, aunque la Directiva no detalla el tipo de responsabilidad, remitiendo al Derecho nacional de cada Estado miembro.

El apartado 5 contempla la posibilidad de que una proporción significativa de los servicios no pueda prestarse según lo convenido en el contrato ofreciendo fórmulas alternativas para la continuación del viaje o el regreso del viajero.

A juicio del CES, esta posibilidad de regreso, al apartarse del contenido de la Di-

rectiva que transpone, debería haberse justificado en la Memoria de acompañamiento ya que se trataría de una obligación adicional para el organizador o el minorista.

Asimismo, el apartado 7 hace referencia a la obligación de asumir el coste del alojamiento, en las circunstancias que señala, de hasta tres noches adicionales al organizador o, en su caso, al minorista. Considerando que la Directiva solo se refiere al organizador, el CES considera conveniente aclarar o delimitar los supuestos en que dicha responsabilidad corresponde a uno u a otro.

Por otro lado, el CES también observa en este precepto varios ejemplos de conceptos indeterminados que pueden causar inseguridad jurídica, como en el apartado 3, cuando hace referencia a sustituir los servicios incluidos en el viaje, salvo que ello suponga al organizador o al minorista un “coste desproporcionado”, o el apartado 6, que alude a la falta de conformidad que afecte “sustancialmente” a la ejecución del viaje.

Capítulo V. Garantías

En este capítulo, a través de los artículos 164, 164 bis, y 165, se desarrollan las disposiciones aplicables en materia de protección contra la insolvencia.

El artículo 164 del Anteproyecto establece que tanto los organizadores como los minoristas tendrán que constituir y adaptar una garantía para responder con carác-

ter general del cumplimiento de las obligaciones derivadas de la prestación de sus servicios, especialmente para el reembolso de los pagos anticipados y la repatriación de los viajeros en caso de que se produzca su insolvencia.

En opinión del CES, este capítulo extiende a los minoristas una responsabilidad que, si bien no exige, sí lo permite la norma comunitaria.

Asimismo, por lo que respecta al importe de esas garantías, los artículos 164 y 165 bis señalan que debe cubrir los costes de manera razonable, concretando que son los pagos realizados directamente por los viajeros en relación con viajes combinados

en temporada alta y el coste estimado de las repatriaciones. Añade que la cobertura de esta garantía podrá calcularse a partir de los datos como el volumen de negocios en concepto de viajes combinados realizados en el ejercicio anterior.

En el artículo 164.2 el Anteproyecto introduce dos aspectos no contemplados en la Directiva que se transpone, por un lado la mención a “temporada alta” y por otro, la referencia al módulo de cálculo del volumen de negocio. El CES echa en falta la justificación de los cambios que introduce el Anteproyecto respecto a la norma comunitaria en este punto, que no se refleja en la Memoria explicativa que se acompaña.

5. Conclusiones

El CES remite las conclusiones del presente dictamen a las que se desprenden

de las observaciones generales y particulares contenidas en el mismo.

Madrid, 7 de marzo de 2018

Vº. Bº El Presidente
Marcos Peña Pinto

La Secretaria General
Soledad Córdova Garrido

