

INFORME SOBRE LA COMPETENCIA SANCIONADORA EN EL SECTOR DE VIAJES COMBINADOS¹

Encarna Cordero Lobato

Catedrática de Derecho Civil

Centro de Estudios de Consumo

Universidad de Castilla-La Mancha

Resumen: Modificando la regla anterior, que remitía a la legislación aplicable, el artículo 165 TRLGDCU dispone que la competencia sancionadora sobre viajes combinados queda remitida a la legislación específica dictada por las Administraciones competentes en materia de turismo. El objeto de este trabajo es estudiar las competencias sancionadoras concurrentes en materia de viajes combinados entre la Administración de consumo y la Administración competente en materia de turismo.

Palabras clave: administración, sanciones, viajes combinados, consumidores, turismo.

Title: Report on the control authority in the sector of combined trips

Abstract: Modifying the previous rule, which he was sending to the applicable legislation, the article 165 TRLGDCU arranges that the power of sanction on combined trips remains sent to the specific legislation dictated by the competent Administrations as for tourism. The object of this work is to study the abilities to impose penalties on combined trips between the Administration of consumption and the competent Administration as for tourism.

¹ Trabajo realizado con la ayuda del proyecto "Grupo de investigación y centro de investigación CESCO: mantenimiento de una estructura de investigación dedicada al Derecho de consumo" concedido por el Ministerio de Economía y Competitividad (DER 2011-28562).

Keywords: authority, sanctions, combined trips, consumers, tourism.

Sumario: 1. Objeto del informe; 1.1 *La consulta*; 1.2 *Exposición del problema*; 2. La competencia sancionadora en el sector de viajes combinados; 2.1. *El régimen legal*; 2.1.1. *Ley autonómica 8/1999*; 2.1.2 *Artículo 165 del TRLGDCU*; 2.2. *Las competencias de la Administración de consumo en el sector de viajes combinados a la luz del artículo 47.3 del TRLGDCU*; 3. Conclusiones.

1. Objeto del informe

1.1. *La consulta*

El Instituto de Consumo de CLM solicita un informe sobre la competencia sancionadora en el sector de viajes combinados y, en particular, sobre la contradicción que se da entre el artículo 165 del TRLGDCU y otras leyes complementarias y el artículo 64 de la Ley 8/1999, de 26 de mayo, de Ordenación del Turismo de Castilla-La Mancha y la forma o formas que se juzguen más adecuadas para resolver esta contradicción, sea por vía interpretativa, sea impulsado la aprobación o modificación de textos legales.

1.2. *Exposición del problema*

Las dudas que se han planteado en el Instituto regional sobre la competencia sancionadora en el sector de viajes combinados han venido desencadenadas por la nueva regla introducida en el artículo 165 del TRLCU, conforme al cual las infracciones en el sector de viajes combinados no están sujetas al régimen de infracciones y sanciones "previsto en el libro primero, título IV, capítulo II, siéndole de aplicación la legislación específica sobre la materia dictada por las Administraciones públicas competentes en materia de turismo". Se modifica así la regla anterior contenida en la derogada Ley 21/1991, conforme a la cual el régimen de infracciones y sanciones aplicable quedaba remitido a la "legislación vigente" (disp. adic. 1ª de la Ley 21/1995), lo que, a juicio del Instituto regional, permitía que en virtud de esta regla -a la que, a su vez, remitía la Ley regional 8/1999, de Ordenación del Turismo- fuera posible apreciar la competencia de las autoridades de consumo.

2. La competencia sancionadora el sector de viajes combinados

2.1. *El régimen legal*

2.1.1. *La Ley autonómica 8/1999*

La Ley 8/1999 contiene diversas disposiciones de interés a la hora de determinar la competencia sancionadora en el sector de viajes combinados:

- Conforme a lo dispuesto en el artículo 64 de esta Ley, en las infracciones tipificadas en la Ley que se hayan cometido en el contexto de un viaje combinado regulado en la Ley 21/1995 “la determinación de la responsabilidad se ajustará a lo establecido en la misma”.
- En segundo lugar, el artículo 36 viene a determinar que la protección y defensa de los usuarios turísticos se regirá también por la legislación general de consumidores, tanto estatal como autonómica, vigentes en 1999.
- Por último, el artículo 69 de esta Ley atribuye a las autoridades competentes en materia de turismo la competencia para la imposición de sanciones.

En conclusión, la ley regional determinó que también en el ámbito turístico sería de aplicación la normativa general de protección de los consumidores, remisión que hoy ha de entenderse hecha al TRLGDCU y Estatuto del Consumidor vigente. Y si bien determinó la aplicación de las prescripciones contenidas en la Ley 21/1995, esta remisión sólo alcanzaba a “la determinación de la responsabilidad” (esto es, a las reglas sobre distribución y exoneración de responsabilidad contenidas entonces en el art. 11 de la Ley derogada y hoy en el art. 162 TRLGDCU), y no a la determinación de la competencia sancionadora, que efectúa la propia Ley en su artículo 69.

La pregunta, por tanto, no es si la remisión a la Ley 21/1995, y la nueva regulación contenida en el TRLGDCU excluyen la competencia de las autoridades de consumo, sino si se puede concluir que las autoridades de consumo son competentes para conocer de las infracciones que se produzcan en el sector turístico y también en el de los viajes combinados, pese a la existencia de una norma regional (el art. 69 Ley 8/1999) que atribuye la competencia a la administración turística. Esta pregunta será respondida más adelante, en el apartado 2.2.

2.1.2. *El artículo 165 del TRLGDCU*

De acuerdo con lo establecido en el artículo 165 del TRLGDCU, en viajes combinados no es de aplicación el régimen de infracciones y sanciones previsto “en el libro primero, título IV, capítulo II” del propio TRLGDCU, sino la legislación específica sobre la materia dictada por las Administraciones públicas competentes en materia de turismo. La regla contrasta con la normativa anterior, donde el

régimen de infracciones y sanciones aplicable quedaba remitido a la "legislación vigente" (disp. adic. 1ª de la Ley 21/1995). En cualquier caso, es preciso hacer dos advertencias:

- La primera, que la duda competencial que motiva el presente informe se planteaba también bajo la vigencia de la Ley 21/1995, pues, a la luz de lo establecido en el artículo 69 de la Ley regional 8/1999, la "legislación vigente" autonómica sobre infracciones y sanciones en el sector de viajes combinados atribuía la competencia para su conocimiento a la Administración sectorial, la turística.
- La segunda, y muy importante a los efectos que se expondrán en el apartado siguiente, que el artículo 165 del TRLGDCU no excluye el régimen de infracciones y sanciones en su integridad, sino sólo la aplicación de los artículos 49 a 52, que son los comprendidos en el libro I, título IV, capítulo II. Pero no está excluida la aplicación de los artículos 46 a 18, comprendidos en el capítulo I, y de gran trascendencia a la hora de regular el solapamiento entre competencias de consumo y competencias sectoriales, como es nuestro caso (cfr. art. 47.3 TRLGDCU).

2.2. Las competencias de la Administración de consumo en el sector de viajes combinados a la luz del artículo 47.3 del TRLGDCU

Descartado que el artículo 165 del TRLGDCU excluya la aplicación del artículo 47.3 del TRLGDCU a las infracciones cometidas en el marco de un viaje combinado y, además, teniendo en cuenta que el artículo 69 de la Ley regional 8/1999 atribuye la competencia sancionadora a la Administración competente en materia de turismo, corresponde ahora decidir si nos encontramos ante un supuesto que, de acuerdo con la distribución de competencias por razón de la materia que efectúa el artículo 47.3 de la TRLGDCU, permita una concurrencia de potestades sancionadoras entre la Administración de consumo y la Administración sectorial de consumo, con el único límite de la prohibición de *bis in idem*.

Este problema ya ha sido tratado por esta misma investigadora con carácter general en un trabajo titulado *Tipificación y competencia en el Derecho sancionador de consumo* (www.uclm.es/centro/cesco), donde concluíamos que la interpretación más razonable de la norma es que la Administración de consumo es competente aunque también lo sea la Administración sectorial de que se trate.

3. Conclusiones

- 1.^a La aprobación del artículo 165 del TRLGDCU no ha supuesto una remisión circular entre las normas que determinan la competencia sancionadora en

materia de viajes combinados, pues tanto antes como después de este precepto la competencia se atribuye a la Administración competente en materia turística (art. 69 Ley regional 8/1999) y, además, a la Administración de consumo (art. 47.3 TRLGDCU, que refunde la correspondiente regla de la Ley de mejora de la protección de los consumidores de 2006). Obsérvese, además, que el artículo 47 del TRLGDCU tiene el carácter de norma básica que ha de ser respetada por las CCAA (disp. final 1ª RD Legislativo 1/2007) y que la propia Ley autonómica 8/1999 determina la aplicación en el ámbito que regula de la legislación general de protección de los consumidores y usuarios (art. 36 Ley 871999).

- 2.ª La remisión contenida en el artículo 64 de la Ley autonómica 8/1999 ha de entenderse hecha a la regla sobre responsabilidad en materia de viajes combinados contenida ahora en el artículo 162 del TRLGDCU.