

DICTÁMENES JURÍDICOS

LA ADAPTACIÓN DEL DERECHO ESPAÑOL A LA NORMATIVA COMUNITARIA SOBRE VIAJES COMBINADOS (*)

por Ignacio Quintana Cario

Catedrático de Universidad

I. INTRODUCCIÓN

La armonización de los Derechos de los distintos Estados miembros de la CEE en materia de viajes combinados tiene una gran importancia dentro de la consecución del mercado interior que, de acuerdo con la Acta Única Europea, deberá establecerse en un período que terminará el 31 de diciembre de 1992. Y ello por cuanto la materia relativa a viajes combinados se engloba dentro de lo que tradicionalmente se denomina el sector servicios, y un mercado interior único lo es, no sólo de productos, es decir, de bienes, sino también de servicios, y no se puede conseguir si en cada uno de los diferentes Estados miembros de la Comunidad los viajes combinados están sometidos a una reglamentación diferente.

Imaginemos un poderoso tour operator —europeo o no, es irrelevante a estos efectos— que contrata viajes para ofrecer a sus clientes en distintos países de la Comunidad; pues bien, este tour operator, que se embarca en una aventura importante en cuanto a las consecuencias económicas, necesita saber cuál es la normativa vigente en cada uno de los Estados miembros para conocer las consecuencias de los daños que a los usuarios pudieran derivarse de la no prestación o prestación defectuosa de los servicios (los que la ley española llama «paquetes turísticos») que ha puesto en el mercado. Que duda cabe, por tanto, de que, si queremos tener un mercado interior único de servicios, presupuesto básico del mismo es la existencia de una reglamentación única.

(*) Dictamen elaborado a solicitud del Instituto Nacional del Consumo.

Para la consecución de este mercado interior único de servicios en el sector de viajes combinados, la CEE podía haber seguido dos caminos: el más sencillo para la Comunidad pero el más difícil para los Estados era el de dictar un «reglamento» que, de acuerdo con lo que establece el artículo 189.2 TCEE, «es una disposición que tiene un alcance general, obligatoria en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro». Ahora bien, justamente por ser directamente aplicable en cada Estado miembro, éstos no tienen la posibilidad de matizar su contenido para adecuarlo a las peculiaridades de su ordenamiento interno ni de suavizarlo para atender a las exigencias de su peculiar situación en el sector de que se trate. De ahí que, en la mayoría de los casos —y sobre todo en materia de política de protección de los consumidores—, la Comisión se incline por la adopción de «directivas», las cuales obligan al Estado miembro destinatario en cuanto al

resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios (art. 189.3 TCEE). La directiva, como no es (al menos en principio) directamente aplicable y como no va dirigida a los ciudadanos, sino que ya dirigida a los Estados miembros, permite a éstos tomar en consideración sus peculiaridades o sus características particulares a la hora de proceder a su incorporación a su propio ordenamiento (lo que en la jerga comunitaria se conoce con el nombre de «implementación») y, en consecuencia, hacerlo en la forma más favorable a sus intereses; sin desvirtuar, por supuesto, las finalidades establecidas en la norma comunitaria.

A estas últimas consideraciones sobre la conveniencia de la utilización del instrumento técnico de la «Directiva» para proceder a la armonización de los Derechos de los Estados miembros en materia de viajes combinados, debe añadirse que, cuando en febrero de 1986 se firmó el Acta Única Europea (entró en vigor el 1 de julio de 1987), cuyo objetivo fundamental es reforzar el proceso de unificación europea, se incluyó en su Acta Final una declaración sobre el artículo 100 A TCEE en la cual se establece que «la Comisión favorecerá, en sus propuestas, en el marco del apartado 1 del artículo 100 A el recurso al instrumento de la Directiva si la armonización implica, en uno o varios Estados miembros, una modificación de sus disposiciones legales». [Para una exposición sumaria —con algunas imprecisiones, fundamentales en lo que al Derecho español hace referencia— de la situación de los Derechos de los Estados miembros en materia del denominado «contrato de viaje», vid. la Propuesta de Directiva del Consejo relativa a los viajes combinados, incluidas las vacaciones combinadas y los circuitos combinados (presentada por la Comisión) con fecha 21 de marzo de 1988, COM (88) 41 final. -SYN 122, pp. 2 ss.]

Justamente teniendo en cuenta estos datos se explica la adopción de la Directiva 90/314/CEE, de 13 de junio de 1990, relativa a los viajes combinados y los circuitos combinados, que ha sido publicada en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas el 23 de junio del mismo año.

Pues bien, con estos antecedentes, ¿qué causas han motivado la Directiva comunitaria?, ¿qué significado tiene?, ¿y hasta qué medida será necesario proceder a modificar tanto la normativa española como la normativa de las Comunidades Autónomas dictada en materia de agencia de viajes y contratos realizados por éstas? Para responder a estas preguntas es por lo que se ha elaborado el presente Dictamen, encargado por el Instituto Nacional del Consumo dentro de un proyecto mucho más ambicioso que engloba la adecuación a la normativa comunitaria de otras materias explícita o implícitamente reguladas en la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios.

Antes de pasar a contestar a esta pregunta es necesario destacar el dato importante de que la existencia de normativa que regula las Agencias de Viajes en aquellas Comunidades Autónomas que, de acuerdo con el título contenido en sus respectivos Estatutos de Autonomía y en función de los Decretos de transferencias en su día aprobados, tienen competencia exclusiva en materia de Agencias de Viajes, no tiene por qué constituir un obstáculo a la labor armonizadora. Y ello porque cuando se publicó el Real Decreto 217/1988, de 25 de marzo, por el que se regula el ejercicio de las actividades realizadas por las Agencias de Viajes, su contenido —así

como el de los Decretos de las Comunidades Autónomas con competencia en la materia— se había consensuado en la Conferencia Sectorial de Turismo.

La existencia de esta duplicidad normativa, como se ha señalado, no va a suponer graves inconvenientes para la adopción de la Directiva comunitaria. Y ello porque, dado el contenido de la propuesta de Directiva CEE relativa a los viajes combinados (publicidad de los viajes combinados —folletos—, formalización de los contratos celebrados con sus clientes, contenido mínimo de estos contratos, derechos y obligaciones que de los mismos derivan para la parte, posibilidad de rescisión del contrato en determinados supuestos, criterio de imputación de la responsabilidad de la Agencia de Viajes, admisibilidad de limitaciones en el quantum de la responsabilidad de las Agencias de Viaje y cauces extrajudiciales de solución de conflictos), y salvo algún extremo muy concreto (como el contemplado en el art. 7- de la Directiva en materia de garantías financieras para los casos de insolvencia o de quiebra), será el Estado quien deberá dictar la legislación pertinente para incorporar al Derecho español la normativa comunitaria. Y ello con fundamento en lo dispuesto en el artículo 149.1 de la Constitución española, en el que se reserva al Estado la competencia exclusiva en materia de «legislación mercantil» (núm. 6) y en materia de «bases de las obligaciones contractuales» (núm. 8).

II. LA DIRECTIVA 90/346/CEE DEL CONSEJO, DE 13 DE JUNIO DE 1990, RELATIVA A LOS VIAJES COMBINADOS, LAS VACACIONES COMBINADAS Y LOS CIRCUITOS COMBINADOS

A) Génesis de la Directiva

Como ya se ha tenido ocasión de señalar, la razón de ser de la Directiva 90/314/CEE no es otra que la de armonizar las diferentes legislaciones nacionales en materia de viajes combinados; diferencias que, por una parte, han contribuido a disuadir a los consumidores de un Estado miembro a adquirir viajes combinados en otro Estado miembro y, por otra, han creado un importante grado de insatisfacción en los consumidores europeos; insatisfacción que se ha visto incrementada por la inexistencia de unos cauces (judiciales o extrajudiciales) de solución de conflictos que permitiesen al consumidor resolver sus diferencias con los organizadores y/o detallistas, como se demuestra por el hecho de que, tan sólo en un 5 por 100 de los supuestos de inejecución o mala ejecución de las prestaciones incluidas en un viaje combinado, los consumidores hayan entablado procedimientos judiciales. [Para un examen de estos extremos, vid. Propuesta de Directiva del Consejo relativa a los viajes combinados..., Bruselas, 21 de marzo de 1988, COM (88)41 final.-SYN 122.]

Para llegar, sin embargo, a la Directiva, las diversas instancias comunitarias han recorrido un largo camino que comenzó en el año 1982 cuando la Comisión presentó al Consejo sus «Primeras orientaciones para una política comunitaria del turismo» (vid. Commission of the Euro-pean Communities, A Community policy on tou-rism. Initial guidelines. Comunicación de la Comisión al Consejo de fecha 1 de julio de 1982, en Bultetin of the European Communities. Suple-ment 4/82). En dicha comunicación la Comisión señalaba cómo, en el marco de su política relativa a la información y la protección de los consumidores, ha emprendido una serie de estudios sobre el turismo y, más en concreto, sobre los servicios ofrecidos por las Agencias de Viaje y por los tour operators a los

consumidores (A. Borst, *La responsabilité des tour operators et des agents de voyages*, 1979 y Sofres, *Le marché européen des voyages á forfait*, 1981) y ha examinado el Convenio internacional relativo al contrato de viaje (CCV), firmado en Bruselas el 23 de abril de 1970, que hasta entonces sólo había sido ratificado —entre los Estados miembros de la CEE— por Bélgica e Italia. Y cómo, con base en los estudios realizados, prevé la presentación al Consejo de un proyecto de Directiva-marco sobre la protección de los consumidores en el marco de los viajes á forfait.

Tanto el Comité Económico y Social (vid. el Dictamen del Comité Económico y Social, de fecha 27 de octubre de 1983, en DO n.9 C 358, de 31 de diciembre de 1983, p. 52), como el Comité Consultivo de los Consumidores (Dictamen de 13 de diciembre de 1983), como el Parlamento Europeo (Resolución del Parlamento Europeo de 16 de diciembre de 1983, DO n.9 C 10, de 16 de enero de 1984, pp. 281 ss), acogieron con satisfacción la intención de la Comisión de presentar las propuestas contenidas en el documento anterior, y este último invitó a la Comisión a que «elabore un estatuto europeo de las agencias de viaje» y proponga las Directivas necesarias para «asegurar al turista, en tanto que consumidor, en viaje y en los lugares de estancia, una protección jurídica y social por medio del establecimiento de estatutos uniformes».

Por su parte, el Consejo de Ministros [Resolución de 10 de abril de 1984, relativa a una política comunitaria del turismo (DO n.9 C 115, de 30 de abril de 1984, pp. 1 ss.)] acoge también favorablemente la iniciativa de la Comisión y la invita a elaborar propuestas sobre esta materia.

Han de transcurrir, sin embargo, casi dos años para que la Comisión presente una nueva Comunicación al Consejo (vid. Comisión de las Comunidades Europeas, *Acción comunitaria en el sector del turismo*, Comunicación de la Comisión presentada al Consejo el 31 de enero de 1986, en Diario Oficial de las Comunidades Europeas, Suplemento 4/86), en la que vuelve a señalar que:

«Otro campo en el que se debe garantizar la protección del turista es en el de los viajes todo incluido. Esta fórmula, que comprende diversas prestaciones (viaje, alojamiento, comidas, servicios auxiliares) es, muy a menudo, arriesgada por el hecho de que —al haber pagado el precio global— el viajero ya no tiene demasiado margen de acción cuando, al llegar al lugar de destino, se da cuenta de que las informaciones que recibió no son exactas o que no se han respetado los términos del contrato. De acuerdo con los datos recogidos por la Comisión en un estudio sobre este tema, el porcentaje de personas descontentas se situaría, según los países, entre un 25 y un 35 por 100 de las que han utilizado esta fórmula para sus vacaciones en el extranjero en 1982 y 1983. En relación con esta situación, el número de personas que presentan recursos ante los tribunales es bastante bajo (de un 1 a un 5 por 100, según los Estados miembros). El gran inconveniente de la mayor parte de las legislaciones nacionales al respecto, de las cuales algunas son recientes y específicas al respecto, radica en que precisamente carecen de un procedimiento al margen del tribunal eficaz y poco caro para examinar las quejas de los viajeros con este tipo de viaje. En estas condiciones, al usuario le repugna muy a menudo embarcarse en un procedimiento lento y costoso ante los tribunales y decide, en cambio, no volver a repetir la experiencia de este tipo de viajes».

Y que «para hacer frente a esta situación, la Comisión propondrá un proyecto de directiva sobre la armonización de las legislaciones respecto a los viajes todo incluido cuyos objetivos son los siguientes: garantizar a todos los ciudadanos de los Estados miembros una protección contra la información inexacta en lo que se refiere a los viajes todo incluido; determinar la responsabilidad de los agentes de viaje (minoristas) y de los tour operators de cara al viajero, tanto antes como después de la estancia, el viaje o las vacaciones, establecer un procedimiento sencillo para resolver los problemas y, si es el caso, para recoger las quejas en los lugares de destino o en otro lado; garantizar iguales condiciones de competencia en el sector de los viajes todo incluido» (pp. 13 y 14). Por todo ello, la Comisión pide al Consejo que «adopte [...] la Directiva relativa a la armonización de las legislaciones respecto a los viajes todo incluido, que se le presentará inmediatamente.»

Esta comunicación es igualmente bien recibida por el Parlamento Europeo [vid. Parlamento Europeo, Dictamen elaborado en nombre de la Comisión de Juventud, Cultura, Educación, Información y Deporte sobre la facilitación, promoción y consolidación del turismo en la Comunidad Europea, de 10 de noviembre de 1987 (PE DOC A 2-209/87)], quien, tras recordar los cinco derechos básicos contenidos en el Primer Programa del consumidor comunitario de 1975 (protección de los intereses económicos, información y educación, representación y servicios consultivos, protección de la salud y seguridad y reparación), subraya la importancia de la seguridad en el viaje y en el turismo, insta a adherirse a las disposiciones comunitarias relativas al transporte, los hoteles, a las aguas de baño y al agua potable, y pide unas estructuras jurídicas comunitarias adecuadas con respecto a los viajes organizados, las transacciones de propiedad y de copropiedad y las reservas de viaje, tanto para proteger al consumidor como para consolidar el mercado, así como una unificación de las condiciones requeridas para los permisos de las agencias de viaje y de la fijación de sus responsabilidades.

En concreto, al «planear el Parlamento Europeo los pasos que han de darse en el futuro», el Dictamen propone al Parlamento que, «en un contexto comunitario, la protección del usuario en la industria turística es esencial»; que «los Estados miembros deben respetar completamente sus garantías en virtud del primer programa del consumidor» (DO N° CC 92, de 25 de abril de 1975), y que «una lista de comprobación del usuario de la industria turística debería incluir» (entre otros extremos):

- normas para los contratos de viaje entre los usuarios y los organizadores en toda la Comunidad,
- un seguro obligatorio por parte de los organizadores de viaje,
- folletos de viaje que contengan una información clara, amplia y vinculante respecto al contrato.

Respondiendo a esta instancia del Parlamento Europeo, la Comisión elabora su Propuesta de Directiva del Consejo relativa a los viajes combinados, incluidas las vacaciones combinadas y los circuitos combinados, la cual es presentada al Consejo con fecha 21 de marzo de 1988 [COM(88) 41 final.-SYN 122]. Se trataba, sin embargo, de una propuesta de Directiva con bastantes imprecisiones técnicas (no se definía con precisión el propio concepto de «viaje combinado»; no se deslindaban con claridad los distintos estadios de las relaciones cliente/consumidor y organizador/detallista; no se definía con claridad el sistema de responsabilidad al cual

quedaba sometido el organizador/detallista en los supuestos de incumplimiento o cumplimiento defectuoso del contrato; etc.), por una parte, y excesivamente ambiciosa (sobre todo en materia de reclamaciones de los consumidores) por otra.

A pesar de estas deficiencias y excesos de planteamiento, la propuesta de Directiva recibió el apoyo de la Sección de Medio Ambiente, Sanidad y Consumo del Comité Económico y Social [Bruselas, 10 de mayo de 1988 (R/CES 443/88 PLI/MP/dv)], quien, además, señaló que debiera ser el punto de partida de otras ya que la misma no es suficiente para resolver los problemas que afectan al desarrollo y funcionamiento de los viajes, vacaciones y circuitos combinados.

Respondiendo a las sugerencias y matizaciones del Comité Económico y Social, la Comisión elaboró una propuesta modificada de Directiva del Consejo relativa a los viajes combinados, incluidas las vacaciones combinadas y los circuitos combinados [COM(89) final.- SYN 122], la cual fue presentada por la Comisión en virtud del apartado tercero del artículo 149 del Tratado CEE el 19 de julio de 1989 [(89/C 190/08), en DOCE n.º C 190, de 27 de julio de 1989, pp. 10 ss.], en la cual se modificaron muchos de sus preceptos.

Sin embargo, habría de ser en el seno del Consejo de Ministros donde la propuesta de la Comisión sufriera los principales cambios, hasta llegar al Proyecto de «Posición común» adoptada por el Consejo el 13 de febrero de 1990 con vistas a la adopción de la Directiva relativa a los viajes combinados, las vacaciones combinadas y los circuitos combinados.

Por fin, con fecha 23 de junio de 1990, el DOCE publicó la Directiva del Consejo 90/314/CEE, de 13 de junio de 1990, relativa a los viajes combinados, las vacaciones combinadas y los circuitos combinados (DOCE n.º L 158, de 23 de junio de 1990, pp. 50 ss.).

B) Examen del contenido de la Directiva

Aun cuando los preceptos que integran la Directiva comunitaria no aparecen sistematizados con criterios propios de la dogmática tradicional en materia de Derecho de contratos, para una más clara exposición de su contenido —y tras la exposición del ámbito de aplicación de la normativa comunitaria— esta se llevará a cabo siguiendo lo que en la realidad constituye el iter del viaje combinado:

- 1) promoción y publicidad del contrato,
- 2) deber de información precontractual,
- 3) formalización del contrato,
- 4) deber de información postcontractual,
- 5) derechos del consumidor antes de la iniciación del viaje,
- 6) modificación de elementos esenciales del contrato antes de la salida,
- 7) derechos del consumidor en caso de rescisión o cancelación del contrato,
- 8) imposibilidad sobrevenida para el cumplimiento del contrato después de la salida del viaje,
- 9) responsabilidad del organizador y/o detallista.

10) garantías en los supuestos de insolvencia del organizador y/o detallista,

11) régimen de las reclamaciones del consumidor.

Veamos cada uno de estos puntos separadamente.

1. ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA DIRECTIVA

De acuerdo con su artículo 1.º, la Directiva se aplica a «los viajes combinados, las vacaciones combinadas y los circuitos combinados vendidos u ofrecidos a la venta en el territorio de la Comunidad». Ahora bien, dicho precepto quedaría incompleto —excepto por lo que se refiere al ámbito de aplicación geográfica o territorial de la normativa comunitaria— si no lo completásemos con lo que dispone el artículo 2.º, en el cual —siguiendo una técnica muy propia de los ordenamientos (statutes) angloamericanos, que siempre he defendido pero que en Derecho español no ha tenido una gran aceptación—, se contienen una serie de definiciones de los términos que en la misma se utilizan: «viaje combinado», «organizador», «detallista», «consumidor» y «contrato»; definiciones que, al mismo tiempo que facilitan la delimitación de dichos conceptos con casi absoluta precisión, permiten concretar el propio ámbito objetivo de aplicación de sus normas. Concretamente, el artículo 2.2 establece que para que un «viaje», una «vacación» o un «circuito» caigan bajo el ámbito de aplicación de la Directiva es precisa la existencia de dos circunstancias:

1.a) La «combinación» previa de, al menos, dos de estos tres elementos: un transporte, un alojamiento u otros servicios turísticos no accesorios de los dos anteriores, y

2.-) Que dicha combinación sea vendida u ofrecida a la venta con arreglo a un precio global y su prestación sobrepase las veinticuatro horas o incluya una noche de estancia (lo que la normativa española, con una terminología sacada, sin duda, de la realidad del sector, denomina «un paquete turístico»).

En consecuencia, cuando exista un contrato entre un organizador profesional o un detallista, por un lado, y, por otro, un consumidor (bien adquiera para sí, bien en nombre de otra persona); cuando el objeto del contrato sea un viaje, vacación o circuito en el que se combinen al menos dos de estos tres elementos (transporte, alojamientos y otros servicios turísticos no accesorios de los anteriores) y éstos se comercialicen a un precio global, lo que se llama un forfait (aun cuando los distintos elementos de un mismo viaje se facturen por separado), estaremos ante un viaje/vacación/circuito combinado y, por tanto, sometido a las normas contenidas en la Directiva.

De este ámbito de aplicación la Directiva excluye implícitamente los viajes combinados organizados ocasionalmente y al margen de una actividad profesional (asociaciones o instituciones benéficas, culturales, deportivas, etc.), dado que en los mismos falta el carácter «habitual» o profesional del organizador.

2. PROMOCIÓN Y PUBLICIDAD DEL CONTRATO

El artículo 3.a1 de la Directiva, en sede de promoción y publicidad del contrato, dispone que «la descripción del viaje combinado comunicada por el organizador o el detallista al consumidor, así como su precio y todas las demás condiciones aplicables al contrato, no deberán contener indicaciones engañosas». Se trata de un precepto que plantea un doble tipo de problemas: en cuanto a su necesidad, por una parte, y en cuanto a su interpretación, por otra.

Por lo que se refiere a su necesidad —y sin perjuicio de que en determinadas materias, y la protección de los consumidores es, indiscutiblemente, una de ellas, es deseable que el legislador no sólo «ordene», sino que también «enseñe»— es preciso señalar que el apartado 1 del artículo 3.9 es en gran medida superfluo por cuanto, con anterioridad a la fecha de publicación de la Directiva sobre viajes combinados, las Comunidades habían elaborado (y había sido publicada en el DOCE) la Directiva 84/450/CEE, de 10 de septiembre de 1984, sobre publicidad engañosa (esta Directiva ha sido incorporada al Derecho positivo español por la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad).

Y, en cuanto a su interpretación, el apartado 1 del artículo 3.9 de la Directiva plantea la duda de si el mismo se está refiriendo exclusivamente a las comunicaciones bis á bis organizador y/o detallista y consumidor o a las comunicaciones organizador y/o detallista y consumidores en general, es decir, a la promoción pública, indeterminada, dirigida al mercado en general. En este punto parece que la solución más correcta —no obstante la literalidad del precepto— es la de considerar que el precepto está contemplando, con caracteres de generalidad, la promoción y publicidad que de sus servicios (los viajes combinados) hacen los organizadores y/o detallistas.

Por otra parte, el mismo artículo 3.Q, en su apartado 2.-, establece que, «si se pone a disposición del consumidor un folleto, éste deberá indicar, de forma legible, clara y precisa, el precio así como toda información adecuada sobre:

- a) el destino, los medios, las características y las categorías de transporte que se vayan a utilizar;
- b) el tipo de alojamiento, su situación, su categoría o su nivel de comodidad y sus principales características, así como su homologación y clasificación turística según la normativa del Estado miembro de acogida de que se trate;
- c) las comidas servidas;
- d) el itinerario;
- e) la información de índole general sobre las condiciones aplicables a los nacionales del Estado o Estados miembros de que se trate en materia de pasaportes y de visados y la formalidades sanitarias para el viaje y la estancia [vid. infra, el art. 4A? a) de la Directiva para los su puestos en que no se haya puesto un folleto a disposición del consumidor];
- f) el importe o el porcentaje del precio que deba pagarse en concepto de anticipo sobre el precio total y el calendario para el pago del saldo;

g) si para la realización del viaje combinado se necesita un número mínimo de personas y, en tal caso, la fecha límite de información al consumidor en caso de anulación.

Además —y en esto se había anticipado a la Directiva comunitaria el art. 8 de nuestra Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios al establecer que el contenido de la oferta o de la publicidad se integra en el contrato— el apartado 2 del artículo 3.g de la Directiva establece que «la información contenida en el folleto será vinculante para el organizador o el detallista» (es decir, se integra en el contrato y pasa a formar parte del mismo), a menos que los cambios en la misma se hayan comunicado claramente al consumidor antes de la celebración del contrato, posibilidad que el folleto deberá mencionar expresamente o que se produzcan posteriormente modificaciones, previo acuerdo entre las partes contratantes. Determinación obvia, ya que los cambios posteriores a la celebración del contrato (novación objetiva del contrato) sólo serán posibles por acuerdo entre las partes contratantes (organizador y/o detallista y consumidor).

3. DEBER DE INFORMACIÓN PRECONTRACTUAL

Dado que —como ya se ha tenido ocasión de exponer— el organizador y/o detallista no siempre tiene por qué poner un folleto a disposición del consumidor (art. 3.Q2 de la Directiva), la norma comunitaria le impone la doble obligación de:

- a) por una parte, facilitar al consumidor, por es crito o en cualquier otra forma adecuada y antes de la celebración del contrato, la información de índole general sobre las condiciones aplicables a los nacionales del Estado miembro o de los Estados miembros de que se trate en materia de pasaportes y de visados y, en particular, en lo que se refiere a los plazos de obtención de los mismos, así como la información relativa a las formalidades sanitarias necesarias para el viaje y la estancia [art. 4.p.a)]
- b) por otra, comunicar al consumidor, previamente a su celebración, todas las cláusulas del contrato (tanto las que figuran en el Anexo y sean aplicables al tipo de viaje de que se trate, como las que voluntariamente incluyan las partes). Dichas cláusulas se enunciarán por escrito o en cualquier otra forma comprensible y accesible al consumidor, y de las mismas éste recibirá una copia [art. 4.Q2.b)]. Ahora bien, este deber de información previo a la celebración del contrato no impedirá, conforme al artículo 4° 2.c), que se realicen reservas o contratos fuera de plazo o «a última hora».

Se trata, como puede apreciarse, de sendas obligaciones ex lege —en el sentido de que derivan de la ley, y no del contrato (que también tiene fuerza de ley entre las partes) que, obviamente, aún no se ha celebrado— cuya ratio ultima consiste en permitir al consumidor el conocimiento de una información que, aunque no tiene por qué entrar a formar parte del contrato que pretende realizar, sí que es absolutamente «relevante» para decidirle a celebrar o no el mismo.

4. FORMALIZACIÓN DEL CONTRATO

De acuerdo con lo que dispone el artículo 4.Q2 de la Directiva, el contrato de viaje:

1.- No tiene necesariamente que formalizarse por escrito; es más, en toda la Directiva está latiendo la idea de que es necesario facilitar al máximo la contratación por medio de «cualquier otra forma adecuada» (teletexto, ordenador, etc.). Ahora bien, en la práctica será muy difícil [y, en nuestro ordenamiento, imposible, dado lo dispuesto en el art. 10.1.b; de la LGDCU] arbitrar fórmulas que permitan cumplir con la exigencia del artículo 4.º

2. a), que se incluye a continuación.

2.- Deberá incluir —en función del tipo de viaje combinado de que se trate—, al menos, las cláusulas que figuran en el Anexo de la Directiva. Es decir:

- a) el destino o los destinos del viaje y, en caso de períodos fraccionados de estancia, los distintos períodos y sus fechas;
- b) los medios, las características y las categorías de transporte que se vayan a utilizar, las fechas, horas y lugares de salida y de regreso;
- c) en caso de que el viaje combinado incluya alojamiento, su situación, su categoría turística o su nivel de comodidad así como sus principales características, su conformidad a la normativa del Estado miembro de acogida de que se trate y el número de comidas servidas;
- d) si para la realización del viaje combinado se exige un número mínimo de personas y, en tal caso, la fecha límite de información al consumidor en caso de cancelación;
- e) el itinerario;
- f) las visitas, excursiones o demás servicios incluidos en el precio total convenido del viaje combinado.
- g) el nombre y la dirección del organizador, del detallista y, si procede, del asegurador;
- h) el precio del viaje combinado, así como una indicación de toda posible revisión del precio en virtud del apartado 4 del artículo 4.- y la indicación de los posibles derechos e impuestos correspondientes a determinados servicios (tasas de aterrizaje, de desembarco o de embarque en puertos y aeropuertos, impuestos de estancia), cuando tales gravámenes no estén incluidos en el precio del viaje combinado;
- i) el calendario y modalidades de pago del precio;
- j) toda solicitud especial que el consumidor haya transmitido en el momento de la reserva al organizador o al detallista y que ambos hayan aceptado, y
- k) los plazos en los que el consumidor deberá formular una posible reclamación por la no ejecución o la mala ejecución del contrato.

Con relación a la inclusión en el contrato de las cláusulas que figuran en el Anexo, tanto el Consejo como la Comisión han declarado en el proceso verbal del primero que «este requisito se cumple si las cláusulas en cuestión están contenidas en el folleto y el contrato contiene un reenvío claro al mismo a estos efectos».

3.º Todas las cláusulas del contrato (en consecuencia, tanto las que figuran en el Anexo y sean aplicables al tipo de viaje de que se trate, como las que voluntariamente incluyan las partes) se enunciarán por escrito o en

cualquier otra forma comprensible y accesible al consumidor (se está pensando, de acuerdo con el proces verbal del Consejo, en la transmisión de datos por televisión o por cualquier otro medio electrónico) y deberán serle comunicados previamente a la celebración del contrato; el consumidor recibirá una copia.

5. DEBER DE INFORMACIÓN POSTCONTRACTUAL

Como una obligación derivada del contrato —a diferencia de lo establecido en el artículo 4º1.a)— la Directiva impone sobre el organizador y/o detallista el deber de facilitar al consumidor, por escrito o en cualquier otra forma adecuada y con el tiempo necesario antes del inicio del viaje, la información siguiente:

- i) Los horarios y los lugares de las escalas y los enlaces, así como la indicación que deberá ocupar el viajero (por ejemplo, la cabina o la litera, si se trata de un barco, o el compartimento de literas o el coche cama, si se trata de un tren).
- ii) El nombre, dirección y número de teléfono de la representación local del organizador y/o el detallista o, a falta de éstos, los nombres, direcciones y números de teléfono de los organismos locales que puedan ayudar al consumidor en caso de dificultades.
Cuando no existan dichas representaciones y organismos, el consumidor deberá disponer en cualquier caso de un número de teléfono de urgencia, o de cualquier otra información que le permita ponerse en contacto con el organizador y/o el detallista.
- iii) Para los viajes y estancias de menores en el extranjero, la información que permita establecer un contacto directo con el niño o el responsable in situ de su estancia.
- iv) Información sobre la suscripción facultativa de un contrato de seguro que cubra los gastos de cancelación por el consumidor o de un contrato de asistencia que cubra los gastos de repatriación en caso de accidente o de enfermedad.

De este precepto interesa destacar dos puntos: el relativo al momento en que debe facilitarse la información y el que hace referencia a la forma (en el sentido del sustrato material o base) sobre la que la misma se hace llegar al consumidor.

Por lo que se refiere al momento en que debe facilitarse la información, al limitarse la Directiva a señalar que la misma debe facilitarse «antes del inicio del viaje», es claro que ésta puede serlo en el propio contrato (aun cuando no forma parte esencial del mismo, ya que su contenido no se recoge en el Anexo) o fuera del contrato, que será el supuesto más frecuente sobre todo en los casos en que aquél se haya realizado con bastante antelación a la realización del viaje. Ahora bien, en ambos casos (y especialmente en el segundo de los supuestos) la información debe facilitarse «con el tiempo necesario antes del inicio del viaje», aunque sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo A.-2.c) en punto a contratos celebrados «a última hora».

Por lo que al sustrato o corpus donde debe contenerse la información para que llegue a conocimiento del consumidor, la Directiva señala que ésta deberá facilitarse «por escrito o en cualquier otra forma adecuada», con lo que se amplían los medios de facilitar información, hasta ahora casi exclusivamente limitados a los

documentales, y, expresamente, se abre la posibilidad de informar por medios electrónicos (teletexto, periféricos de ordenador, etc.), lo cual facilitará enormemente el cumplimiento de la Directiva en aquellos países en los que es frecuente la reserva y formalización de contratos de viaje por medios distintos de la contratación tradicional de servicios que exige la presencia física de los contratantes (o de sus representantes) a la hora de formalizar el contrato.

6. DERECHOS DEL CONSUMIDOR ANTES DE LA INICIACIÓN DEL VIAJE

Siguiendo el iteró el contrato de viaje, antes de la iniciación del forfait la Directiva le concede al consumidor dos derechos: el derecho a ceder su reserva a una tercera persona, en los casos y formas previstos, y el derecho a que el precio del viaje combinado permanezca inalterado, salvo excepciones expresamente tasadas.

a) Derecho a la cesión de su reserva

Conforme al artículo 4º, apartado 3, de la Directiva, cuando el consumidor tenga algún impedimento para participar en el viaje combinado, podrá ceder su reserva —tras haber informado al organizador o al detallista en un plazo razonable antes de la salida— a una persona que reúna todas las condiciones requeridas para el viaje combinado. Derecho a la cesión de la reserva que, dada la amplitud con que aparece formulado, podría hacer pensar que permite un ejercicio del mismo sin graves cortapisas: basta reunir las condiciones requeridas para el viaje [fundamentalmente las contenidas en el art. 4.-1 .a)] y comunicar la cesión al organizador y/o detallista con la antelación suficiente que le permita a éste llevar a cabo los cambios en la titularidad de los documentos (billetes de pasaje, reservas de hotel, etc.) que legitiman para acceder a los distintos servicios que integran el forfait para que la reserva pueda ser cedida.

Esta amplitud, sin embargo, ha sido recortada por el Consejo y la Comisión, quienes, en las declaraciones a hacer constar en el procés verbal del Consejo ha incluido que «por razones de seguridad en el marco de un transporte marítimo, los Estados miembros pueden prever plazos determinados para la cesión prevista en el párrafo 3 del artículo 4.s». Y, por otra parte, pueden surgir nuevas limitaciones al derecho de cesión de la reserva, si el viaje combinado incluye billetes nominativos (de avión, p.ej.) como sucede en España.

b) Derecho a la inalterabilidad de los precios: excepciones.

Como principio general, el artículo 4.24 de la Directiva dispone que los precios establecidos por el contrato (que, en principio, no tienen por qué ser los mismos que los que figuran en los folletos) no podrán ser revisados, salvo si éste establece de manera explícita la posibilidad de revisión, tanto al alza como a la baja, y define las modalidades precisas de cálculo.

Se trata de un principio general que para la mentalidad y la praxis española puede ser considerado como innecesario y obvio, pero que, visto desde la experiencia de otros países comunitarios, tiene plena justificación. Efectivamente, en países donde las vacaciones anuales se reservan casi con un año de antelación (al volver de disfrutar las vacaciones se realiza la reserva de las próximas), establecer el principio de que los precios contratados con casi un año de antelación serán mantenidos hasta el momento de la ejecución del contrato

tiene la máxima importancia. Y, por otra parte, aunque efectivamente es Derecho universal en materia de contratos que los contratos no pueden ser modificados sin el consentimiento de ambas partes y que cualquier «cláusula de revisión» en un contrato debe contemplar tanto la revisión al alza como a la baja (cfr. en este sentido la reiteradísima jurisprudencia del Tribunal Supremo español en materia de contrato de arrendamiento de viviendas y locales de negocio), es igualmente cierto que la práctica conoce casi exclusivamente supuestos de revisión al alza de los precios del contrato de viaje (motivados casi siempre por incrementos en los precios de los productos energéticos o por alteraciones en la paridad de las divisas), siendo prácticamente inexistentes las revisiones de precios a la baja.

Sentado este principio general, la Directiva limita la posibilidad de revisión de los precios por parte del organizador y/o detallista en un doble sentido:

— objetivamente, por cuanto sólo admite la revisión para tener en cuenta variaciones [art. 4º 4. a)]:

- del coste de los transportes, incluido el carburante,
- de las tasas e impuestos relativos a determinados servicios (impuestos de aterrizaje, embarque o desembarco en puertos o aeropuertos),
- de los tipos de cambio aplicados al viaje organizado de que se trate;

— temporalmente, por cuanto no admite la revisión al alza durante los veinte días que precedan la fecha de salida prevista [art. 4º 4.b)].

7. MODIFICACIÓN DE ELEMENTOS ESENCIALES DEL CONTRATO ANTES DE LA SALIDA:

EXAMEN ESPECIAL DE LA REVISIÓN DE PRECIOS

Aun cuando las modificaciones más frecuentes de los contratos de viaje antes de su iniciación suelen ser las relativas a la modificación de los precios, qué duda cabe de que no siempre tiene que ser este elemento esencial del contrato el que sufra alteraciones importantes, sino que pueden serlo otros igualmente esenciales: cambio de destino, medio de transporte, itinerario a seguir, etc. Porque ello es así, la Directiva comunitaria, en su artículo 4.95 establece que, en caso de que, antes de la salida, el organizador se vea obligado a modificar de manera significativa el contrato en un elemento esencial, tal como el precio, deberá notificarlo al consumidor lo más rápidamente posible para permitirle tomar las decisiones adecuadas, y en particular:

— bien rescindir el contrato sin penalización,

— o bien aceptar un suplemento del contrato en el que se precisen las modificaciones introducidas y su repercusión en el precio.

El consumidor —concluye el artículo 4.25 de la Directiva— deberá informar al organizador o al detallista de su decisión en el más breve plazo.

Para una interpretación correcta de este precepto —y, en consecuencia, para su adecuada incorporación al ordenamiento español, en el que no existe normativa de contenido similar— es preciso tener en cuenta que la Directiva exige:

Primero: que la modificación se lleve a cabo antes de la salida del viaje. (Las modificaciones al contrato una vez iniciado el viaje se contemplan en el art 7 de la Directiva.)

Segundo: que el organizador y/o el detallista se vean obligados a modificar el contrato, lo que permite concluir que la causa de la modificación debe ser ajena, no sólo a la voluntad del organizador y/o detallista, sino externa a su propia organización empresarial.

Tercero: que la modificación sea significativa, es decir, que afecte de forma importante en uno de los elementos esenciales del contrato. Y qué duda cabe de que, puesto que la principal obligación que se deriva para el consumidor de la celebración del contrato de viaje es el pago del precio, el precepto ejemplifique con éste para aludir a los elementos esenciales del contrato.

Cuarto: las dos opciones que el precepto concede al consumidor no tienen carácter exhaustivo. Así se desprende del propio precepto cuando habla de «permitirle [al consumidor] tomar las decisiones adecuadas, y en particular [...]». Indudablemente, la decisión de rescindir el contrato o aceptar un suplemento del mismo serán las más frecuentes en la práctica, pero la Directiva no impide que el organizador y/o consumidor y el cliente puedan adoptar otra medida, por supuesto, de común acuerdo.

8. DERECHOS DEL CONSUMIDOR EN CASO DE RESCISIÓN O CANCELACIÓN DEL CONTRATO

Íntimamente ligado con el tema anterior, el artículo 4.Q6 de la Directiva contempla el supuesto de la rescisión del contrato por parte del consumidor y de la cancelación del mismo por parte del organizador y/o detallista antes de la fecha de salida acordada.

Y, para ambos supuestos, la Directiva concede al consumidor la posibilidad de elegir entre:

- a) otro viaje combinado de calidad equivalente o superior, siempre que estén dentro de las posibilidades del organizador y/o detallista;
- b) otro viaje combinado de calidad inferior, con reembolso al consumidor de la diferencia de precio;
- c) el reembolso, en el plazo más breve posible, de todas las cantidades abonadas.

Además, el consumidor «tendrá derecho, si procede, a una indemnización por incumplimiento del contrato que le pagarán o bien el organizador, o bien el detallista, según lo que determine la legislación del Estado miembro correspondiente» (vid. infra el comentario al art. 5.Q2 en sede de responsabilidad del organizador y/o detallista), precepto que debe interpretarse —de acuerdo con las normas generales del derecho de daños— en el sentido de que sólo procederá la indemnización cuando el consumidor prueba la existencia de daños resarcibles. Ahora bien, esta indemnización no procederá en los casos en que la cancelación sea debida a no haberse alcanzado el número mínimo de personas exigido para la realización del combinado, o a motivos de fuerza mayor, es decir, a circunstancias ajenas a quien las invoca, anormales e imprevisibles, cuyas consecuencias no habrían podido evitarse pese a toda la diligencia empleada. En todo caso —concluye el artículo 4.S6 de la Directiva— el exceso de reservas (overbooking) no se considerará nunca como un caso de fuerza mayor.

9. IMPOSIBILIDAD SOBREVENIDA PARA EL CUMPLIMIENTO DEL CONTRATO DESPUÉS DE LA SALIDA DEL VIAJE

De acuerdo con el artículo 4.-7 de la Directiva, en caso de que después de la salida no se suministrara una parte importante de los servicios previstos en el contrato o el organizador observara que no puede suministrar una parte importante de los mismos, el organizador adoptará otras soluciones adecuadas para la continuación del viaje organizado, sin suplemento alguno de precio para el consumidor y, en su caso, indemnizará a este último con el importe de la diferencia entre las prestaciones previstas en el contrato y las efectivamente suministradas. Ahora bien —añade el artículo 4.e7—, en caso de que tales soluciones fuesen inviables o de que el consumidor no las acepte por razones válidas (rectius: justificadas), el organizador suministrará al consumidor, en caso necesario y sin suplemento alguno de precio, un medio de transporte equivalente para que pueda volver al lugar de salida o a cualquier otro lugar de regreso que ambos hayan convenido y, cuando proceda, indemnizará al consumidor.

Se trata, sin duda alguna, de uno de los preceptos más desafortunados —desde el punto de vista de la técnica legislativa— de toda la Directiva. Lo que es particularmente grave teniendo en cuenta que en el mismo se contemplan los supuestos de «alteración esencial del contenido del forfait» una vez iniciado el viaje, es decir, cuando el consumidor se encuentra totalmente en manos del organizador. Es desafortunado este precepto no sólo por la vaguedad con que define las situaciones y los remedios que en él se proponen para solucionarlas («parte importante de los servicios», «soluciones adecuadas», «soluciones inviables», «razones válidas», «medio de transporte equivalente», «cualquier otro lugar de regreso», etc.), sino porque no es coherente con otros preceptos de la Directiva que contemplan situaciones similares, aunque producidas antes del inicio del viaje, concretamente con los apartados 5 y 6 del artículo 4.-

En todo caso, del precepto es posible deducir con bastante certeza:

— que los presupuestos para su aplicación son:

- la existencia de un viaje combinado ya iniciado,
- el no suministro de una parte importante de los servicios previstos en el contrato (y por «parte importante» hay que entender cualquiera de los servicios previstos cuya inexistencia en la oferta de contrato hubiera llevado al consumidor a no celebrar el mismo);

— que los remedios que el precepto ofrece al organizador son, descritos con toda concreción, los siguientes:

- la adopción de otras soluciones adecuadas para la continuación del viaje organizado, sin suplemento alguno de precio para el consumidor;
- la indemnización, en su caso, al consumidor con la diferencia entre las prestaciones previstas en el contrato y las efectivamente suministradas,

— y que el consumidor puede rechazar estas soluciones, tanto por ser inviables, como por cualquier otra causa justificada, en cuyo caso el organizador:

- debe facilitar al consumidor, sin coste alguno, un medio de transporte de características similares a los que integran el forfait, para trasladarle al lugar de salida o, previo acuerdo, a cualquier otro lugar;
- debe indemnizarle, si hubiere lugar a ello.

Se trata de un precepto, por último, que deja abierta la posibilidad de que el consumidor se dirija contra el organizador y/o detallista para exigirle la oportuna responsabilidad conforme a lo que establece el artículo 5.9 de la Directiva.

10. RESPONSABILIDAD DEL ORGANIZADOR Y/O DETALLISTA

a) Principio general (art. 5.1)

Sin duda, el artículo 5.g es uno de los preceptos básicos de la Directiva 90/314/CEE, ya que en el mismo se formula el principio general de la responsabilidad del organizador y/o el detallista frente al consumidor por la buena ejecución de las obligaciones derivadas del contrato, responsabilidad que —conforme el número 1 del citado precepto— es «independiente» de que dichas obligaciones las deban ejecutar el propio organizador o el detallista u otras prestaciones de servicios.

Se trata de una materia que no estaba regulada en casi ninguno de los Estados miembros, por lo que, ante el silencio legal, los autores se han venido mostrando mayoritariamente de acuerdo en distinguir dos hipótesis: en primer lugar, aquella en que el organizador o el detallista organiza el viaje con medios propios y, en segundo, aquella en que limita su actividad a la organización del viaje y a contratar, por cuenta del cliente, con las empresas que habrán de efectuar las diversas prestaciones que integran el forfait. En la primera de las hipótesis, se ha venido afirmando, nos encontraríamos ante un supuesto de mandato mercantil; en la segunda, ante un contrato de obra.

Esta distinción a efectos de la naturaleza jurídica en relación y, por consiguiente, del régimen de responsabilidad, del supuesto del viaje organizado con medios propios y del viaje organizado con medios ajenos, he venido sosteniendo desde hace ya muchos años —por supuesto, con referencia al Derecho español— que debía ser revisada (cfr. I. Quintana Cario, «La protección del consumidor como turista», cit.). Y ello por cuanto la calificación del contrato de organización de viaje —aun cuando sólo sea en algunos de sus supuestos— como mandato ni resulta conforme con los caracteres esenciales de este contrato, ni con la realidad de las auténticas relaciones entre el cliente y la Agencia de Viajes (sea mayorista o minorista). Efectivamente, si el mandato se caracteriza por ser un contrato en virtud del cual «se obliga una persona a prestar algún servicio o hacer alguna cosa, por cuenta o encargo de otra» (art. 1.079 del C. civil), en el supuesto de la Agencia meramente organizadora del viaje el negocio de la realización de la comisión (la organización del viaje contratado con terceros) ya ha tenido lugar cuando el cliente entra en contacto con la Agencia; por otra parte, si el mandato se caracteriza por la obligación que pesa sobre el mandatario de seguir las instrucciones de su mandante (arts. 1.714 y 1.715 del C. civil y 254 a 256 del C. de comercio), esta característica quiebra en el supuesto que nos ocupa, en el cual el cliente no tiene posibilidad alguna de impartir instrucciones a la Agencia,

ni de imponerle variaciones en la ejecución del encargo. Al contrario —a diferencia de lo que sucede en los contratos de «viajes combinados»—, es la Agencia la que impone su voluntad al mandante al venderle un viaje previamente organizado. Por otra parte, y por lo que a las intenciones de las partes hace referencia, es claro que, desde el punto de vista del resultado final que el contrato pretende y, por tanto, de la propia causa de éste, lo que el cliente persigue al acercarse a un Agencia de Viajes para contratar un «viaje á forfait» es un resultado, un opus, sin que tenga relevancia alguna para aquél el que dicho viaje lo efectúe la Agencia con sus propios medios o recurriendo a servicios de terceros empresarios. Por ello, como ya tuve ocasión de sostener en ocasiones anteriores, no cabe distinguir entre Agencias de Viajes que organizan el forfait con medios propios y Agencias que lo organizan con medios ajenos a efectos de calificación del contrato que celebran con sus clientes. En ambos supuestos, nos encontramos ante un contrato de obra por empresa.

La transcendencia práctica de esta construcción doctrinal se muestra a la hora de fijar el ámbito de responsabilidad de la Agencia por el incumplimiento o cumplimiento defectuoso de los servicios a que se hayan comprometido los transportistas, hoteleros, etc. Si se acuerda que la actuación de la Agencia de Viajes es la de un mandatario, habrá que concluir que la obligación que contrae frente al cliente es una obligación de medio; si se acuerda —como se trata de demostrar— que su actividad es reconducible a los esquemas del contrato de obra por empresa, habrá de concluirse que la obligación que la Agencia asume frente a sus clientes no es una obligación de medio —que se agota con el ejercicio de una adecuada diligencia—, sino de resultado: la Agencia no se obliga únicamente a desplegar una actividad, sino a conseguir un resultado. Por tanto, en el primer supuesto el cliente sólo podrá exigir a la Agencia una conducta diligente en procurar que los terceros con quienes contrata realicen la prestación o prestaciones que ésta ha convenido con el cliente. En el segundo supuesto, sin embargo, el cliente podrá exigir responsabilidades a la Agencia no sólo cuando el incumplimiento o cumplimiento anormal de los servicios incluidos en el á forfait provengan de una actuación dolosa o culposa de la propia Agencia, sino aún en el supuesto de la no realización del viaje o su realización defectuosa sin culpa de la Agencia. Ello sobre la base de que todo incumplimiento de la obligación asumida por la Agencia (la realización del «viaje a forfait») conlleva el derecho del cliente a la obtención de una indemnización por los daños y perjuicios causados.

Esta solución es no sólo la que más se adecua a la naturaleza jurídica de la relación cliente/Agencia de Viajes, sino la que de una forma más ventajosa protege los intereses del cliente que acude a la misma basado, en gran medida, en la utilización por éstas de reclamos publicitarios tales como «Nosotros nos encargamos de todo», «Deje en nuestra manos sus vacaciones», etc. Lo cual, por otra parte, es cierto, dado que la Agencia contrata con terceros la prestación de determinados servicios sin que el cliente, en la gran mayoría de los casos, conozca su identidad. Si esto es así, parece lógico concluir que en el supuesto de incumplimiento o cumplimiento anormal de cualquiera de estos servicios que integran el á forfait, el cliente pueda dirigirse contra la Agencia solicitando la oportuna indemnización, dejando a salvo la posibilidad de que la Agencia repita contra el tercero que realmente dio lugar al daño sufrido.

Esta opinión doctrinal —minoritaria en el contexto de la doctrina, no sólo española, sino europea— es la que ahora se recoge (incluso reforzándola) en el artículo 5.s de la Directiva comunitaria, donde se consagra el principio de la responsabilidad del organizador o del detallista por los daños sufridos por el consumidor a causa de la no ejecución (incumplimiento total) o mala ejecución (incumplimiento defectuoso) del contrato, responsabilidad de la que sólo podrán exonerarse en los supuestos que la propia Directiva establece en el número 2 del mismo artículo.

b) Criterio de imputación de responsabilidad

La Directiva, además, consagra el principio de la responsabilidad objetiva del organizador y/o detallista por los daños sufridos por el consumidor derivados de la no ejecución o mala ejecución del contrato (art. 5.91 y 2). Responsabilidad, en consecuencia, que se le imputará por el mero hecho de haberse producido un daño derivado del incumplimiento o cumplimiento anormal de las obligaciones derivadas del contrato de viaje; sin que sea relevante, en consecuencia, la diligencia que en mayor o menor grado haya desplegado el organizador y/o detallista para cumplir con sus obligaciones. Para la adopción de este principio hubo que vencer la oposición de algunos Estados miembros, como Alemania y el Reino Unido, que entendían que la responsabilidad del organizador y/o detallista debía limitarse únicamente a los supuestos en que en la inejecución o mala ejecución del contrato hubiere mediado algún tipo de culpa o negligencia por parte de aquéllos. Al final, sin embargo, prosperó la propuesta de la Comisión, apoyada sin reservas por otros Estados miembros (entre los que se encontraba España, junto con Bélgica, Dinamarca e Italia) y con matices por Luxemburgo y Francia. Esta conclusión de que el artículo 5 consagra el principio de la responsabilidad objetiva del organizador y/o detallista podría, sin embargo, ser puesta en duda si nos atenemos a la tercera de las causas de excepción que se establecen en el apartado 2 del propio precepto, conforme al cual el organizador y/o detallista no serán responsables cuando la «no ejecución o mala ejecución no sean imputables ni a éstos ni a otro prestador de servicios, porque [...] dichas faltas se deban a un caso de fuerza mayor, tal como se define en el inciso j) del apartado 6 del artículo 4, o a un acontecimiento que el organizador y/o el detallista, o el prestatario, poniendo toda la diligencia necesaria, no podían prever ni superar». Sin embargo, a pesar de que de la lectura del mencionado párrafo podría pensarse que estaríamos ante un supuesto de responsabilidad basada en la culpa pero con inversión de la carga de la prueba (el organizador y/o el detallista es responsable... a menos que pruebe que puso toda la diligencia necesaria para evitar la no ejecución o mala ejecución del contrato), lo cierto es que ese deber de diligencia lo refiere la Directiva a un acontecimiento que califica con las notas de «imprevisible» e «insuperable» que son justamente los caracteres de la fuerza mayor (y también del caso fortuito, en nuestro Derecho positivo). Debe entenderse, en consecuencia, que la causa tercera del artículo 5° 2 de la Directiva está refiriéndose a la fuerza mayor (es, decir, «a circunstancias ajenas a quienes las invocan, anormales e imprevisibles, cuyas consecuencias no habrían podido evitarse pese a toda la diligencia empleada», conforme al art. 4.6.ii) y al caso fortuito (es decir, al acontecimiento que, aun poniendo toda la

diligencia, es imprevisto e insuperable, pero que no tiene necesariamente que ser ni ajeno a quien lo invoca — externo al mismo— ni anormal).

Ahora bien, aunque se trata de una responsabilidad objetiva, no se trata de una responsabilidad absoluta (que procederá en todo caso), sino que la propia Directiva contiene tres causas de exclusión de la misma.

c) Sujeto responsable (art. 5^o2)

Este principio general de imputación objetiva de la responsabilidad se puede «modular» por los Estados miembros estableciendo que la responsabilidad por la no ejecución o por la ejecución defectuosa del contrato recaerá bien en el organizador del viaje combinado (la Agencia mayorista), bien en el detallista (Agencia minorista).

Se trata de una «opción» que la Directiva concede a los Estados miembros, por lo que cada uno deberá elegir aquella solución que mejor proteja los intereses en juego. En cualquier caso es una opción sobre la que conviene meditar detenidamente, porque no siempre la mejor solución será la de establecer la responsabilidad del detallista, fundada en el dato absolutamente incontrovertible de que es éste con quien contrató el consumidor, por lo que —entre otras ventajas— estará cercano a su lugar de residencia. Ello porque, justamente por ser un detallista, en caso de reclamaciones por un importe elevado, será menor su solvencia económica.

d) Causas de exoneración de responsabilidad

De conformidad con lo que establece el artículo 5.Q2 de la Directiva, el organizador y/o el detallista no serán considerados responsables cuando la no ejecución o mala ejecución del contrato sea debida a una de las causas siguientes:

- la culpa del propio consumidor;
- el hecho imprevisible o inevitable de un ter cero ajeno al suministro de las prestaciones pre vistas en el contrato;
- la fuerza mayor, tal y como se define en el artículo 4.^a 6;
- un acontecimiento que el organizador y/o el detallista, o el prestatario, poniendo toda la diligencia necesaria, no hayan podido prever ni su perar.

Ahora bien, en los tres últimos supuestos, la exoneración de responsabilidad del organizador no le exime del deber de paliar los daños, es decir, de actuar con la diligencia necesaria para prestar al consumidor que se encuentre en dificultades la necesaria asistencia.

e) «Quantum» de la indemnización

El artículo 5.Q2 de la Directiva, en sus dos últimos párrafos, establece una doble autorización a los Estados miembros en materia de cuantía de la indemnización, basadas, la primera, en la necesaria coordinación de las normas comunitarias con los Convenios internacionales en vigor, y, la segunda, en la tradicional admisibilidad por parte de los ordenamientos nacionales de las clausulas limitativas del quantum de la responsabilidad en los supuestos de indemnización por daños no corporales (daños económicos y morales). Por ello, en la Directiva:

— se autoriza a los Estados miembros para que limiten la indemnización por los daños que resulten del incumplimiento o de la mala ejecución de las prestaciones incluidas en el viaje combinado con arreglo a los convenios internacionales que regulen dichas prestaciones.

— y por lo que se refiere a los daños que no sean corporales (económicos y morales) los Estados miembros podrán admitir la existencia de cláusulas limitativas, siempre que dicha limitación sea razonable. Se trata de una posibilidad enormemente útil para permitir a la Agencia de Viajes la cobertura de los riesgos mediante la concertación de los correspondientes seguros de responsabilidad civil. Seguros que, en nuestro Derecho, la Administración puede establecer con carácter obligatorio para determinadas actividades, conforme al artículo 75 de la Ley 50/1980, de 8 de octubre, de Contrato de Seguro.

f) Inadmisibilidad de las cláusulas limitativas de responsabilidad

Fuera de lo previsto para los daños no corporales en el último párrafo del artículo 5.-4, los organizadores y/o detallistas no podrán establecer cláusulas contractuales exoneratorias o limitativas de la responsabilidad.

g) Deber de comunicación del incumplimiento contractual por parte del consumidor

No obstante la imposición de una responsabilidad basada en el daño (con las excepciones ya apuntadas) la Directiva comunitaria, para no hacer más gravosa dicha responsabilidad por parte del organizador y/o detallista que —interesa resaltarla— responde frente al consumidor «por la buena ejecución de las obligaciones derivadas del contrato [...], con independencia de que dichas obligaciones las deba ejecutar él mismo u otros prestadores de servicios» (art. 5.S1), impone sobre el consumidor el deber de comunicar lo antes posible al prestador de que se trate, así como al organizador y/o al detallista, por escrito o en cualquier otra forma adecuada, todo incumplimiento en la ejecución del contrato que haya comprobado in situ (art. 5.-4).

Ahora bien, como este deber de comunicar supone una suerte de carga para el consumidor —cuyo incumplimiento, aunque no se señale en la Directiva, puede afectar a la extensión del resarcimiento por parte del organizador y/o detallista—, la propia Directiva exige que la misma «deberá mencionarse de forma clara y precisa en el contrato» (art. 5.94, in fine).

11. DEBER DEL ORGANIZADOR Y/O DETALLISTA EN CASO DE RECLAMACIÓN

El artículo 6.e de la Directiva, conforme al cual, «en caso de reclamación, el organizador y/o el detallista o su representante legal, si existe, deberán actuar con diligencia para hallar las soluciones adecuadas», puede con toda razón pasar a la historia de la armonización de este sector como «la historia de una frustración». Y ello porque, si existía un punto, con relación a los viajes combinados, sobre el que desde los primeros trabajos la Comisión había expresado claramente su postura, era el relativo a que «el gran inconveniente de la mayor parte de las legislaciones nacionales [...] radica en que precisamente carecen de un procedimiento al margen del tribunal eficaz y poco caro para examinar las quejas de los viajeros con este tipo de viaje», por lo que, «en estas condiciones, al usuario le repugna muy a menudo embarcarse en un procedimiento lento y costoso ante los

tribunales y decide, en cambio, no volver a repetir la experiencia de este tipo de viajes». (Comunicación de la Comisión presentada al Consejo el 31 de enero de 1986, cit.).

Y porque éste era el sentir de las instancias comunitarias, la Comisión propuso al Consejo, y éste hizo suya, la necesidad de «establecer un procedimiento sencillo para resolver los problemas y, si es el caso, para recoger las quejas en los lugares de destino o en otro lado». Y cuando se elabora la Propuesta de Directiva de 21 de marzo de 1988 (la primera Propuesta), se incluyó en la misma un precepto (el art. 6.Q) que señalaba:

«Con respecto a las reclamaciones, los Estados miembros garantizarán:

»1) que, a más tardar, en el momento en que se entreguen al consumidor los billetes o cualquier otro documento de viaje, se le comunique por escrito el nombre del representante local del organizador, si lo hubiere, y el modo de ponerse en contacto con él en el (los) destino(s) correspondiente^A); y que este representante procure por todos los medios acceder a las reclamaciones del consumidor, sobre todo, si son importantes;

»2) que, en la medida de lo posible, las autoridades turísticas locales, tanto si se trata de un organismo público como privado, investiguen las reclamaciones presentadas por consumidores, propongan soluciones y procuren obtener un arreglo amistoso y faciliten la ayuda necesaria para reunir los elementos de prueba, en caso de reclamaciones importantes que no hayan podido resolverse:

»3) que en cada uno de sus territorios exista a disposición del consumidor un procedimiento rápido, eficaz y poco costoso, facilitado tanto por un organismo público como privado, para atender sus reclamaciones sobre cualquier viaje combinado contratado, cuando éstas no hayan podido resolverse amistosamente.»

Este precepto, que se mantuvo en la propuesta modificada de Directiva de 19 de julio de 1989 —con la única alteración de añadir al número 3 el adjetivo «independiente» al procedimiento para atender las reclamaciones de los consumidores— fue, sin embargo, modificado por el Grupo de Cuestiones Económicas «Turismo», que funciona en el seno del Consejo, que lo dejó reducido a un único párrafo que decía:

«Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para que, con ocasión de la entrega de billetes y demás documentos de viaje al consumidor y, a más tardar, el día de la salida, se le comuniquen por escrito el nombre, la dirección y el número de teléfono del representante local del organizador o el detallista así como de los organismos locales que puedan prestar asistencia al consumidor en dificultades.»

Más tarde este artículo 6.g se suprime, llevándose su contenido al artículo 4.91 .b)M) como uno de los extremos sobre los que ha de versar la información que el organizador y/o detallista debe facilitar al consumidor.

Concretamente el párrafo citado establece que, dentro de la información que el organizador y/o el detallista deberán facilitar al consumidor, antes del inicio del viaje, deberá figurar:

«el nombre, dirección y número de teléfono de la representación local del organizador y/o el detallista o, a falta de éstos, los nombres, direcciones y números de teléfono de los organismos locales que puedan ayudar al consumidor en caso de dificultades».

Pero, posteriormente, se vuelve a mantener el precepto, sin derogar por ello el artículo 4.Q1 .b).ii), al que se le añade un segundo párrafo, según el cual:

«Cuando no existan dichas representaciones y organismos, el consumidor deberá disponer en cualquier caso de un número de teléfono de urgencia, o de cualquier otra información que le permita ponerse en contacto con el organizador y/o el detallista.»

Y, por último, en la «posición común» adoptada por el Consejo, se llega a la actual redacción del artículo 6.g, que no es, exactamente, una norma jurídica, en el sentido de que en el mismo no se contiene ningún mandato dirigido a los Estados miembros, ni existe ninguna consecuencia jurídica ligada al incumplimiento de este peculiar deber de diligencia, ni es posible determinar qué soluciones son «adecuadas» y cuáles no. El contenido jurídico del artículo 6.9 es, en consecuencia, más una recomendación a los Estados miembros, en la búsqueda por un sistema comunitario de solución de conflictos por vías extrajudiciales en materia de consumo, que una auténtica norma.

12. ASEGURAMIENTO DE LA RESPONSABILIDAD

El artículo 7° es, sin duda, uno de los más oscuros de los que integran la Directiva 90/314/CEE, y ello se debe a que su redacción —sobre todo en cuanto al alcance y la naturaleza de las garantías financieras a que se refiere bajo la expresión altamente equívoca de «pruebas suficientes»— fue objeto de discusión hasta prácticamente la «posición común» adoptada por el Consejo el 13 de febrero de 1990.

Efectivamente, como ya se tuvo ocasión de señalar, la primera propuesta de Directiva (21 de marzo de 1988) establecía en su artículo 7.-:

«Los Estados miembros velarán por que:

»1.Q los organizadores cubran mediante un seguro la parte asegurable de las obligaciones que les incumben en virtud de la presente Directiva; y

»2.2 se cree en cada uno de sus territorios un fondo de garantía para el pago de las indemnizaciones que se debieran en virtud de la presente Directiva y que no pudieran satisfacerse por ningún otro medio.»

Dicho texto, que se mantuvo prácticamente idéntico en la propuesta modificada de 19 de julio de 1989, fue, sin embargo, modificado en un doble sentido por el Grupo de Cuestiones Económicas «Turismo», que funciona en el seno del Consejo:

— primero, omitiendo cualquier remisión a la naturaleza concreta de las medidas de carácter financiero que deberían ser adoptadas por los Estados (seguro, fondo de garantía, etc.);

— segundo, limitando el campo de aplicación de dichas medidas de carácter financiero a los supuestos de insolvencia del organizador o del detallista, y cubriendo únicamente el reembolso de las sumas que el consumidor hubiere adelantado y, si el viaje había comenzado, los gastos de su repatriación hasta el lugar de partida. Quedando, en consecuencia, excluidos de la garantía la indemnización por los daños derivados del incumplimiento o cumplimiento defectuoso del contrato de viaje combinado.

Las razones de estas modificaciones hay que encontrarlas no sólo en la diversidad de los ordenamientos de los Estados miembros (los fondos de garantía existentes en Alemania, Holanda y el Reino Unido sólo cubrían los supuestos de insolvencia del organizador), sino en la postura contraria a la extensión de la garantía de otros Estados (Alemania, Reino Unido, Grecia, Irlanda, Portugal) por entender que la misma podría afectar desfavorablemente al coste de los viajes combinados.

13. CARÁCTER DE DIRECTIVA DE MÍNIMOS

El artículo 8.9 de la Directiva, por último, permite a los Estados miembros la adopción o el mantenimiento de disposiciones más estrictas, a fin de proteger al consumidor, en el ámbito de los contratos de viaje. Se trata de una norma que tiene una particular relevancia con relación a nuestro ordenamiento jurídico dada la existencia no sólo de una normativa específica sobre contratos celebrados por las Agencias de Viaje (la tantas veces citada Orden de 1988), sino de una Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, que — aunque desde una perspectiva mucho más general— contempla muchos de los puntos a los que la Directiva se refiere y, lo que es más importante, ofrece soluciones más ventajosas al consumidor en determinados extremos. Sobre esta materia, en todo caso, se volverá al tratar, en la última parte de este Dictamen, de las necesarias modificaciones que la incorporación de la normativa comunitaria impondrá en nuestro Derecho positivo vigente.

III. LA ADAPTACIÓN DEL DERECHO ESPAÑOL A LA DIRECTIVA COMUNITARIA

La última parte de este Dictamen, y —obviamente— como conclusiones del mismo, resta únicamente plantear la compatibilidad del Derecho positivo español vigente en esta materia con lo dispuesto en la Directiva 90/314/CEE y, en su caso, la forma de llevar a cabo la «implementación» de la norma comunitaria y los cambios que habría que realizar en nuestro ordenamiento para incorporar su contenido. Ahora bien, dado que en nuestro país las materias relativas a las agencias de viaje (los organizadores o detallistas, en el lenguaje de la Directiva) pueden ser competencia estatal o autonómica, que la naturaleza de la regulación existente es fundamentalmente de carácter administrativo y, por último, que el rango normativo que ha venido adoptando dicha regulación es poco elevado, ésta última parte del Dictamen se divide en tres apartados perfectamente separados:

- A) La regulación de las Agencias de Viajes en los ámbitos estatal y autonómico: problemas que suscita la «implementación» en nuestro país de la propuesta de Directiva CEE relativa a los viajes combinados, incluidas las vacaciones combinadas y los circuitos combinados.
- B) La jerarquía formal de la norma que será preciso dictar para la «implementación» en nuestro país de la propuesta de Directiva CEE relativa a los viajes combinados, incluidas las vacaciones combinadas y los circuitos combinados.
- C) El contenido de la nueva regulación.

A) LA REGULACIÓN DE LAS AGENCIAS DE VIAJES EN LOS ÁMBITOS ESTATAL Y AUTONÓMICO: PROBLEMAS QUE SUSCITA LA «IMPLEMENTACIÓN» EN NUESTRO PAÍS DE LA DIRECTIVA CEE RELATIVA A LOS VIAJES COMBINADOS, INCLUIDAS LAS VACACIONES COMBINADAS Y LOS CIRCUITOS COMBINADOS

No obstante la existencia de diversas Comunidades Autónomas con competencia exclusiva en materia de Agencias de Viajes, dado el contenido de la propuesta de Directiva CEE relativa a los viajes combinados (publicidad de los viajes combinados —folletos—, formalización de los contratos celebrados con sus clientes, contenidos mínimos de estos contratos, derechos y obligaciones que de los mismos derivan para la parte, posibilidad de rescisión del contrato en determinados supuestos, criterio de imputación de las responsabilidades de la Agencia de Viajes, admisibilidad de limitaciones en el quantum de la responsabilidad de las Agencias de Viajes y cauces extrajudiciales de solución de conflictos), y salvo algún extremo muy concreto (como el contemplado en el art. 6.º de la Propuesta de Directiva en materia de conciliación extrajudicial), será el Estado quien deberá dictar la legislación pertinente para incorporar al Derecho español la normativa comunitaria. El fundamento de esta afirmación se encuentra en la reserva al Estado llevada a cabo por la Constitución española de determinadas materias (art. 149.1), lo que se traduce en la imposibilidad de que las Comunidades Autónomas puedan legislar sobre las mismas. Pues bien, dentro de estas materias que la Constitución española reserva al Estado con carácter exclusivo, se encuentran la «legislación mercantil» (núm. 6) y las «bases de las obligaciones contractuales» (núm. 8), títulos competenciales ambos que entrarían en juego en la incorporación al Derecho español de aquellas normas de la Directiva comunitaria que se refieren al contrato de viaje y a las obligaciones que para las partes derivan de su celebración.

B) LA JERARQUÍA FORMAL DE LA NORMA QUE SERÁ PRECISO DICTAR PARA LA «IMPLEMENTACIÓN» EN NUESTRO PAÍS DE LA DIRECTIVA CEE RELATIVA A LOS VIAJES COMBINADOS, INCLUIDAS LAS VACACIONES COMBINADAS Y LOS CIRCUITOS COMBINADOS

Distinto del tema anterior es el que hace referencia al rango formal —dentro de la jerarquía normativa establecida en nuestro ordenamiento— que deberá revestir la disposición por la que se pretenda «implementar» en nuestro país la Directiva comunitaria.

En estos momentos —y limitándonos al Derecho del Estado, haciendo, por tanto, exclusión del Derecho de las Comunidades Autónomas— la normativa sobre Agencias de Viajes, además de ser de carácter eminentemente administrativo (regula el acceso al ejercicio de estas actividades y el estatuto de las empresas), está contenida en el Real Decreto 271/1988, de 25 de marzo (BOE del 29 del mismo mes), y en la Orden Ministerial de 14 de abril de 1988 (BOE del 22 del mismo mes).

La adaptación del Derecho español a la Directiva comunitaria, sin embargo, va a exigir —dado el contenido de la misma (cfr. apartado I de este informe)— la elaboración de una normativa de carácter eminentemente mercantil (y, en cualquier caso, jurídico-privado), que, dado que está destinada a regular un contrato (el

denominado contrato de viaje) carente de regulación legal en nuestro ordenamiento, tendrá necesariamente que tener el rango formal de ley.

En cualquier caso conviene matizar la afirmación anterior en un doble sentido:

1.º La elaboración y aprobación, en su caso, de una disposición con rango de ley formal que regule en nuestro ordenamiento lo que constituye el contrato de viaje: concepto, requisito de forma, derechos y deberes de las partes, responsabilidad y supuestos de resolución, no significa que haya que derogar la normativa existente. El distinto carácter de una (fundamentalmente administrativo) y de la otra (fundamentalmente mercantil) hace que ambas sigan siendo no sólo necesarias, sino perfectamente compatibles.

2.º Incluso dentro de lo que es la regulación del contrato de viaje, es posible dictar normas con carácter reglamentario en lo que hace referencia a los aspectos de oferta y publicidad de los servicios prestados por las Agencias de Viajes (contenido de los folletos y programas) y al contenido mínimo de los contratos. Esta es, por otra parte, la solución seguida por la vigente Orden de 14 de abril de 1988 (citada), que dedica su Capítulo V («Del ejercicio de las actividades de las Agencias de Viajes») a regular estos aspectos.

Ahora bien, no obstante existir esta posibilidad, no parece que esta solución sea la óptima desde una perspectiva de correcta técnica legislativa: si se regula el contrato de viaje y si dicha regulación (por su contenido) exige de una disposición con rango formal de ley, parece lo más correcto (e incluso lo más beneficioso para el consumidor, dado que se evita la dispersión de las fuentes normativas) reunir en un único texto legal toda la normativa básica sobre dicho contrato.

Por último, la reunión en un único texto legal de la normativa básica no impide —es más, sería de gran utilidad en todos los aspectos— el que con rango reglamentario se dictara una normativa por la que se aprobase un «contrato tipo» de contrato de viaje al que —como sucede con otros sectores de la contratación— debieran ajustarse todos los contratos de esta naturaleza celebrados entre las Agencias de Viajes y sus clientes. Con dicho «contrato tipo» no-sólo se garantizaría el cumplimiento por parte de los «organizadores» de la obligación que les impone la Directiva de incluir en los contratos los elementos a que hace referencia el Anexo único de la misma, sino que se facilitaría la posible revisión del «contrato tipo» al cabo de un cierto tiempo para adaptarlo, sin los problemas que ocasiona una reforma legal, a las nuevas exigencias en esta materia (tanto comunitarias como nacionales). Ésta, como se verá, es la solución adoptada en este Informe.

C) EL CONTENIDO DE LA NUEVA REGULACIÓN: LA ORDEN MINISTERIAL DE 14 DE ABRIL DE 1988 ANTE LA DIRECTIVA 90/314/CEE

La existencia en el ordenamiento español de una norma (la tantas veces citada Orden de 14 de abril de 1988) que dedica una parte de su articulado —los artículos 15 a 34— a regular algunos de los puntos contemplados en la Directiva comunitaria, exige la realización de un examen comparativo entre ambas normativas que permita concluir sobre la conformidad o no de nuestro Derecho vigente a lo dispuesto en el ámbito comunitario.

a) Para llevar a cabo este análisis, por otra parte, parece adecuado seguir la misma sistemática utilizada en la exposición de la Directiva e, incluso, comenzar por la exposición del ámbito de aplicación de la Orden Ministerial de 1988 (de aquí en adelante «la Orden»), ya que —al menos en una primera lectura— la misma no se aplica a los viajes/vacaciones/circuitos combinados, sino a los denominados «paquetes turísticos» [art. 2.º-1.b) del Real Decreto de 25 de marzo de 1988], los cuales son definidos por la Orden como «el conjunto de servicios turísticos (mantención, transporte, alojamiento, etc.) ofertado o proyectado a solicitud del cliente, ambos a un precio global preestablecido» [art. 2.º 1 .b.)].

Efectivamente, a la vista del mencionado concepto, resulta evidente que no todo «paquete turístico» deberá ser considerado como «viaje combinado» a efectos de quedar sometido a la Directiva comunitaria, y ello por cuanto la norma española no exige para la existencia de un «paquete turístico»:

- ni que se dé, al menos, la combinación de dos de los tres elementos transporte, alojamiento y otros servicios turísticos no accesorios del transporte;
- ni que dichas prestaciones sobrepasen las veinticuatro horas o, al menos, incluyan una noche de estancia;
- ni contiene referencia alguna al problema de la facturación por separado.

Ahora bien, no obstante estas diferencias con la norma comunitaria dado el carácter de mínimos de esta última, no existe inconveniente alguno para que el legislador nacional (español, en este caso) mantenga disposiciones más estrictas (en este caso, una mayor amplitud del propio concepto de viaje combinado) a fin de proteger al consumidor (art. 8.e de la Directiva). Y, por lo que a la facturación por separado hace referencia, la existencia en nuestro ordenamiento jurídico del principio sancionatorio del fraude de ley, conforme al cual los actos así realizados no impedirán la debida aplicación de la norma que se hubiere tratado de eludir (art. 6.54 del C. civil), hace innecesaria la trasposición de este párrafo del artículo 2.g1 de la Directiva.

Tampoco existe problema alguno, aunque a primera vista pudiera parecer lo contrario, con la delimitación de la figura del «organizador» y, más concretamente, con el carácter profesional (habitualidad o no ocasionalidad de la organización de los viajes combinados), ya que tanto el Real Decreto de 25 de marzo de 1988 como la Orden que lo desarrolla exigen no sólo que las Agencias de Viajes sean sociedades anónimas, es decir, empresarios por razón de la forma, sino que tengan como objeto exclusivo el «ejercicio de actividades de mediación y/o organización de servicios turísticos» (arts. 1.ª 1 de ambas normas).

Por último, en cuanto a la figura del usuario o consumidor—a quien la Orden de 1988 denomina también indistintamente «cliente»— la única diferencia importante entre la Directiva comunitaria y el Derecho español vigente reside en la extensión de dicho concepto al «cesionario», es decir, a la persona a la cual el contratante principal u otro beneficiario cede el viaje combinado. Al no existir normativa especial en esta materia sobre cesión del contrato de viaje (y, en consecuencia, tener que remitirnos a la normativa general contenida en el Código civil en materia de cesión de contratos), se hace preciso incorporar el contenido del artículo 4.Q3 de la Directiva, que permite la cesión de la reserva sin el consentimiento del organizador y/o detallista, constituyéndose cedente y cesionario en responsables solidarios del pago del precio, así como de los gastos

adicionales que pueda haber causado dicha cesión. Este punto, en cualquier caso, se tratará con mayor detenimiento al tratar del derecho de todo consumidor, antes de la iniciación del viaje, a la cesión de su reserva.

b) En cuanto a la promoción y publicidad del contrato, a las que la Directiva dedica su artículo 3.g, conviene distinguir entre: los principios que deben regir la promoción y publicidad en general del contrato de viaje, las normas sobre los folletos, caso de que estos existieran, y, por último, el carácter vinculante para el organizador y/o el detallista de la información contenida en los folletos.

Por lo que se refiere a los principios generales que deben regir toda la actividad de organizadores y/o detallistas encaminada a la promoción y publicidad de los servicios que ofrecen a los consumidores, aunque el artículo 23 de la Orden de 1988 señala que «los folletos y programas editados por las Agencias de Viajes responderán a criterios de utilidad, precisión y veracidad y no podrán incluir publicidad falsa o engañosa», dicho precepto es insuficiente para cumplir con lo establecido en la Directiva, ya que:

- sólo se refiere a los folletos y programas, mientras que deja fuera todos los restantes medios (soportes publicitarios) que pueden ser utilizados por los organizadores y/o detallistas para promocionar sus servicios (televisión, radio, etc.);
- sólo exige como requisitos de la publicidad la utilidad, precisión y veracidad, mientras que el artículo 3.g de la Directiva añade la legibilidad (que no debe confundirse con la inteligibilidad, que sería reconducible a la claridad, sino con la posibilidad física de poder leer la información sin esforzar la vista) y la claridad.

Ahora bien, no obstante estas diferencias entre la Orden de 1988 y la Directiva, es preciso tener en cuenta que la normativa española sobre viajes combinados no se agota en la mencionada Orden, sino que sus lagunas en esta materia deben colmarse con lo que al respecto establece la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios (de aquí en adelante, LGDCU). Y en dicha norma se encuentran preceptos que permiten concluir que nuestro Derecho se adapta a lo dispuesto a la normativa comunitaria: por una parte, el artículo 10.1, aun cuando, en sede de condiciones generales de los contratos, exige que las mismas deben redactarse con claridad, y, por otra, el artículo 8.Q, que, al exigir que «la oferta, promoción y publicidad de [...] los servicios se ajustarán a su naturaleza, características, condiciones, utilidad o finalidad [...], está implícitamente exigiendo la legibilidad como presupuesto de todo lo demás.

En cuanto al contenido del folleto, en los supuestos en que éste hubiere sido puesto a disposición del consumidor, la Orden de 1988 dispone en su artículo 27 que «en los contratos de paquetes turísticos la Agencia de Viajes deberá confeccionar y poner a disposición del público el programa y oferta pertinente completa, en el que se deberá facilitar una clara y exacta información sobre destinos; duración y calendario del viaje; precio del paquete y precio estimado de las excursiones facultativas; medios de transporte con mención de sus características y clase, así como relación de establecimientos de alojamiento, con indicación de su categoría». Y añade que dichos programas "contendrán también las cláusulas aplicables a posibles responsabilidades, cancelaciones y demás condiciones del viaje». Comparando el mencionado precepto con lo dispuesto en la Directiva comunitaria, se observa que:

— frente al carácter potestativo que el folleto tiene en la Directiva, la Orden de 1988 establece la obligación de la Agencia de Viajes en todo su puesto de paquete turístico, de «confeccionar y poner a disposición del público» un «programa y oferta pertinente completa», lo cual es admisible dado el carácter de Directiva de mínimos que tiene la norma comunitaria (art. 8.º);

— este programa no recibe el nombre de folleto, lo cual no es en absoluto relevante, ya que en otros preceptos de la Orden sí que se le denomina con la misma terminología utilizada por la Directiva (v.gr., en el art.28.1);

— y, en tercer lugar —y esto es lo verdaderamente importante—, su contenido no se corresponde con el del folleto comunitario, por lo que habrá que proceder a su modificación para introducir en la misma un precepto que incluya el contenido del artículo 3.º 2 de la Directiva.

Por último, por lo que a la integración de la publicidad en el contrato hace referencia, la misma ya viene establecida con carácter general para todo tipo de contrato en los que sea parte un consumidor. Efectivamente, el artículo 8.B1, in fine, de la LGDCU dispone que el contenido de la oferta, promoción y publicidad de los servicios, «las prestaciones propias de cada producto o servicio, y las condiciones y garantías ofrecidas, serán exigibles por los consumidores o usuarios, aun cuando no figuren expresamente en el contrato celebrado o en el documento o comprobante recibido».

Entrando en lo que se ha calificado como deber de información precontractual, contenido en el artículo 4.Q1.a) de la Directiva, la Orden de 1988 guarda absoluto silencio sobre el tema, por lo que será imprescindible modificarla para incluir lo dispuesto en la norma comunitaria.

En materia de formalización del contrato, teniendo en cuenta la interpretación que se ha hecho del artículo 4.92 de la Directiva, el Derecho español cumple con lo dispuesto en la misma, dado lo que dispone el artículo 27.2 de la Orden de 1988: «En el momento de la perfección del contrato [la Agencias de Viajes] entregará al usuario o consumidor los títulos o bonos de transportes, bonos de alojamiento en su caso, y demás documentos necesarios para la realización completa de los servicios incluidos en el paquete turístico, así como una factura en la que habrá de figurar, además del precio global del paquete, una clara referencia a la oferta de que se trate, en relación con los programas a que se refiere el número anterior». En consecuencia, si se completa el artículo 27.1 (en el sentido de añadirle los datos que deben figurar en el folleto), lo dispuesto en el número 2 de dicho precepto cumplirá con las exigencias del artículo 4.º 2 de la Directiva CEE.

En cuanto al deber de información postcontractual que se recoge en el artículo 4.º1.b) de la Directiva, aunque algunos de los extremos a los que se extiende figuran en el artículo 27 de la Orden de 1988, la gran mayoría de éstos (sobre todo los que tienen como finalidad el facilitar el derecho de reclamación del consumidor en los supuestos de incumplimiento o cumplimiento defectuoso de las prestaciones que integran el contrato) no lo están, por lo que será necesario modificar también nuestro ordenamiento en esta materia.

Lo mismo cabe decir de lo que en la primera parte de este Dictamen se ha denominado derechos del consumidor antes de la iniciación del viaje, y más concretamente del derecho a la cesión de su reserva y del derecho a la inalterabilidad de los precios.

Por lo que a la cesión de la reserva se refiere, frente a lo que dispone el artículo 4.Q3 de la Directiva, la Orden de 1988 guarda el más absoluto de los silencios. En consecuencia, habrá de acudir a las normas contenidas en el Código civil sobre cesión de créditos, ahora bien, esta remisión puede plantear problemas si el viaje combinado —como es frecuente— incluye billetes normativos, lo que sucederá siempre que exista un transporte aéreo por exigencias de lo dispuesto en la Ley de Navegación Aérea de 21 de julio de 1960.

Y, por lo que hace referencia a la modificación antes de la salida del viaje de elementos esenciales del contrato, la Orden de 1988, después de establecer que «en los paquetes turísticos la Agencia respetará los precios a tanto alzado fijados y acordados con el cliente» —lo cual no es sino la manifestación, en sede de contrato de viaje, del principio general, en materia de Derecho de obligaciones y contratos, de que el contrato tiene fuerza de ley entre las partes—, en lo que coincide plenamente con el artículo 4.Q4.a) de la Directiva comunitaria, añade en su artículo 28:

- 1) que dichos precios no podrán ser superiores a los que consten en los folletos de información al público, lo cual es, en cierta medida, redundante si se tiene en cuenta lo que dispone el artículo 8.g1, in fine, de la LGDCU en materia de integración de la publicidad en el contrato;
- 2) que solamente se permitirá su revisión por las siguientes causas:
 - a) por modificaciones de las tarifas de transporte, y
 - b) por cambios sustanciales producidos por razón de las fluctuaciones en el tipo de cambio de las monedas, cuando conste en el contrato tipo de cambio aplicado en la formación del precio, y
- 3) que, en todo caso, cuando la repercusión supere el 15 por 100 del precio establecido, el cliente podrá desistir del viaje con derecho al reembolso de sus pagos, con excepción de los de gestión y anulación si los hubiere.

Comparando el contenido del artículo 28 con lo dispuesto en el artículo 4.-, números 4, 5 y 6, de la Directiva, se observa que el Derecho español no se adapta a lo dispuesto en ésta última, ya que:

- 1.- No se establece que la posibilidad de revisión de los precios deberá venir establecida de manera explícita en el contrato.
- 2.º No se establece con claridad que la revisión de los precios deberá proceder tanto en los supuestos de incremento (revisión al alza) como en los de disminución de los mismos (revisión a la baja). Es cierto que sobre este punto existe —como ya se tuvo ocasión de señalar— una reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo, pero también lo es que dicha doctrina jurisprudencial ha sido dictada en materia de arrendamientos urbanos y en supuestos en los que existía una cláusula de revisión incluida en el contrato.
- 3.º No se incluyen entre las causas que dan lugar a la revisión de los precios las variaciones de las tasas e impuestos relativos a determinados servicios (impuestos de aterrizaje, embarque o desembarco en puertos o aeropuertos).
- 4.º No se prohíbe la revisión de los precios al alza (su incremento) durante los veinte días que precedan a la fecha prevista de salida del combinado.

5.º Se limita el derecho de desistimiento del cliente a los supuesto de incremento de los precios establecidos en un 15 por 100, y

6.º.- Se «penaliza» al cliente que desista del viaje con el pago de los gastos derivados de la gestión y anulación del viaje, si los hubiere (lo que está en contradicción con lo que dispone el art. 4.g5 de la Directiva).

En conclusión, también en este punto será necesario adaptar el Derecho español a lo que dispone la Directiva 90/314/CEE.

También será necesario modificar el Derecho español en punto a los derechos del consumidor en caso de cancelación del contrato por parte del organizador antes de la fecha de salida acordada, por cualquier motivo que no le sea imputable al primero. Efectivamente, la Orden de 1988, aunque concede al consumidor el derecho al reembolso total de lo abonado, salvo los posibles gastos, o a la sustitución del viaje combinado por otro de similares características, no contempla (realmente no puede contemplarlo, dado el rango de la Orden Ministerial en la jerarquía normativa) el derecho del cliente a ser indemnizado por el organizador o por el detallista, si hubiere lugar a ello.

Igualmente habrá que incorporar al Derecho español las excepciones al derecho a la indemnización contenidas en el artículo 4.º 6, in fine, de la Directiva: el no haberse alcanzado el mínimo de plazas exigidas para la realización del combinado o la fuerza mayor (entre cuyos supuestos no deberá considerarse incluido el exceso de reservas), que en la Orden de 1988 aparecen con caracteres de generalidad como exenciones a la responsabilidad de la Agencia de Viajes.

Sí que contempla la Orden de 1988 el supuesto de imposibilidad sobrevenida para el cumplimiento del contrato después de la salida del viaje. Efectivamente, el artículo 33.2 de dicha disposición establece que, «si tales causas [las causas suficientes del art. 31 y la fuerza mayor del art. 33] sobrevienen después de iniciado el viaje, la Agencia vendrá obligada a proporcionar a su cliente, en todo caso, el regreso hasta el punto de origen y a devolver las cantidades que proporcionalmente correspondan» (art. 33.2). Ahora bien, frente a lo que dispone el artículo 4.9 7 de la Directiva, la Orden de 1988:

1.º Condiciona los derechos del cliente a la existencia de causas suficientes (no imputables a la Agencia de Viajes, la cual ha actuado con la previsión y diligencia debidas) o de fuerza mayor.

2.º No distingue si la imposibilidad de prestar alguno(s) de los servicios que integran el viaje combinado afecta a «una parte importante» del mismo o a una parte no importante.

3º Limita los derechos del cliente a que le sea proporcionado un medio de regreso al punto de origen y a que le sean devueltas las cantidades que proporcionalmente le correspondan. Sin que prevea la posibilidad por parte del organizador de «adoptar otras soluciones adecuadas para la continuación del viaje organizado, sin suplemento alguno de precio para el consumidor».

4.º Guarda absoluto silencio sobre el derecho del consumidor a ser indemnizado, si hubiere lugar a ello.

Habrà, en consecuencia, que proceder tambi3n a modificar la normativa espa1ola vigente en este punto para adaptarla a lo dispuesto en la Directiva comunitaria.

Entrando en el punto relativo a la responsabilidad del organizador y/o detallista —sin duda el m1s importante de todos los hasta ahora desarrollados—, es preciso se1alar que en esta materia no cabe siquiera el entrar a comparar entre lo establecido en la Directiva comunitaria y lo previsto en el Derecho espa1ol vigente. Como ya se tuvo ocasi3n de se1alar (vid. supra, pp. 29 ss. de este Dictamen), la Orden de 1988, a pesar de lo que algunos —y entre ellos la propia Comisi3n de la CEE— hayan querido desprender de sus preceptos, no aborda, porque no puede hacerlo, los aspectos relativos a la responsabilidad de la Agencia de Viajes por la inejecuci3n o ejecuci3n defectuosa de los servicios que integran el viaje combinado.

Y ello por dos razones fundamentales: el car1cter estrictamente administrativo de la regulaci3n contenida en la misma, y la «reserva de ley» existente en materia de Derecho de contratos. Es cierto, como se acaba de se1alar, que en alguno de los preceptos de la Orden se contienen declaraciones que podr3an llevar a sostener que el legislador ha querido establecer un «r3gimen jur3dico del contrato de viaje». Efectivamente, los art3culos 30 y 31 de la misma —sin duda los m1s ilustrativos a estos efectos— disponen:

Art3culo 30. «1. La Agencias de Viajes vienen obligadas a facilitar a sus cuentas la totalidad de los servicios contratados con las condiciones y caracter3sticas estipuladas.

»2. S3lo eximir1 de esta obligaci3n la fuerza mayor y la causa suficiente."

Art3culo 31. «A los efectos de lo establecido en el art3culo anterior se consideraran causas suficientes:

»a) Los supuestos en que las Agencias, a pesar de actuar con la previsi3n y diligencia debidas, no pueden facilitar los servicios contratados por razones que no les sean imputables.

»b) Cuando en los viajes organizados o paquetes tur3sticos no se haya alcanzado el n3mero suficiente de inscripciones, siempre que dicho n3mero m3nimo haya sido especificado en las condiciones de viaje, y que la anulaci3n se anuncie a los viajeros al menos con diez d3as de antelaci3n al de salida.»

Sin embargo, este aparente principio general de responsabilidad y sus excepciones s3lo ser1n de aplicaci3n a efecto de las correspondientes responsabilidades en el 1mbito del Derecho Administrativo sancionatorio. Y as3 se pone de manifiesto en la propia Orden de 1988, en cuyo art3culo 37 y 38 se establece que «las infracciones que se cometan contra lo preceptuado en estas normas y cualquier otra que sea de aplicaci3n, dar1n lugar a la correspondiente responsabilidad administrativa, que se har1 efectiva mediante la imposici3n de alguna o varias de las sanciones establecidas en la normativa vigente, todo ello sin perjuicio de las responsabilidades civiles o penales que correspondan».

En consecuencia, habr1 que incorporar al ordenamiento espa1ol —con la jerarqu3a normativa adecuada, la ley formal— el contenido de la Directiva comunitaria, estableciendo —como ya se expuso al tratar de la misma— el principio general de responsabilidad del organizador y/o detallista frente al consumidor por el incumplimiento o cumplimiento defectuoso del viaje combinado; el criterio de imputaci3n de responsabilidad; qui3n ser1 el sujeto responsable (el organizador o el detallista); las causas de exoneraci3n de responsabilidad; las posibles

limitaciones al quantum de la indemnización, y la prohibición expresa de las cláusulas limitativas de la responsabilidad del organizador y/o detallista.

Igualmente debería incorporarse al Derecho español el deber de comunicación del incumplimiento contractual por parte del consumidor, que se recoge en el artículo 5.-4 de la Directiva. Y ello por cuanto, aun existiendo el principio general del cumplimiento de los contratos conforme al principio de la buena fe (arte. 1.258 del C. civil y 57 del C. de comercio), lo que supone el deber de diligencia del acreedor (en este caso el cliente o usuario del viaje combinado) para no hacer más difícil o gravosa la obligación de su deudor (el organizador del viaje), este deber de comunicación cumple en la Directiva comunitaria el papel de presupuesto para el pleno funcionamiento del artículo 6.º: el sistema de solución de conflictos en materia de contratos de viaje.

Ahora bien, para que el incumplimiento (por desconocimiento) de este deber de comunicación por parte del consumidor no se convierta de facto en una causa de exoneración del organizador y/o detallista, habrá que incorporar también al Derecho español la norma contenida en el último párrafo del artículo 5.9 de la Directiva: la obligación de comunicar deberá mencionarse de forma clara y precisa en el contrato. Y, además, relacionando dicho deber con lo que se dispone en el artículo 4.-1 .b). 'ú) de la Directiva: la obligación que pesa sobre el organizador y/o detallista de «facilitar al consumidor, por escrito o en cualquier otra forma adecuada, y con el tiempo necesario antes del inicio del viaje, [...] el nombre, dirección y número de teléfono de la representación local del organizador y/o detallista».

En cuanto al deber del organizador y/o detallista en caso de reclamación, y con las salvedades hechas en su momento al artículo 6.- de la Directiva, la existencia en el ordenamiento español vigente de las denominadas Comisiones Arbitrales de Agencias de Viajes (y, en general, la existencia del art. 31 de la LGDCU, que faculta al Gobierno para establecer, con carácter general, un sistema arbitral que, sin formalidades especiales, atienda y resuelva con carácter vinculante y ejecutivo para ambas partes las quejas o reclamaciones de los consumidores o usuarios) no repugna, en principio, con las mínimas exigencias de la norma comunitaria. Es más, puede afirmarse que el legislador español ha ido mucho más allá de lo que ha podido conseguir su homónimo comunitario.

Ahora bien, si se relacionan los artículos 16 a 21 (donde se establecen y regulan las Comisiones Arbitrales de Agencias de Viajes) de la Orden de 1988 con el deber de diligencia impuesto por el artículo 6.e de la Directiva sobre el organizador y/o el detallista para hallar las soluciones adecuadas en caso de reclamación del consumidor, cabe llegar a la conclusión de que a través del precepto comunitario es posible crear una «obligación indirecta» por parte de las Agencias de Viaje para su sometimiento al régimen arbitral de solución de reclamaciones, no obstante el carácter voluntario del mismo (arte. 18 y 19 de la Orden de 1988). Esta interpretación —sin duda, progresista, pero con base en la norma comunitaria— permitiría superar, aunque sólo en el sector de las Agencias de Viaje, uno de los mayores inconvenientes que todo sistema arbitral de solución de conflictos plantea en cualquier Estado de Derecho: el de su voluntariedad, para hacerlo compatible con el

derecho al juez natural (sobre este punto, en particular, vid. I. Quintana Cario, «El acceso de los consumidores a la justicia», Estudios de Consumo, n° 13 pp. 81 ss.)

Por último, en cuanto al aseguramiento de la responsabilidad, al que la Directiva comunitaria se refiere en ese precepto de tan difícil lectura que es su artículo 7.s —teniendo en cuenta que, aunque el sentido de la expresión «pruebas suficientes» no es demasiado claro, pero que del procés verbal parece desprenderse a cualquier tipo de garantías económicas, sea de la clase que fuere (seguros, fianzas, cauciones, fondos de garantía de carácter público, etc.)—, no será preciso modificar la normativa española.

Efectivamente, el artículo 15 de la Orden de 1988 (, así como el art. 5 del Real Decreto de 25 de marzo de 1988, del que el primero es desarrollo), al exigir a las Agencias de Viajes la constitución de fianzas como requisito previo al comienzo de sus actividades, cumple —en principio— con las exigencias previstas en la norma comunitaria, por lo que no es preciso proceder a su reforma. Es más, dada la redacción del artículo 15.5 de la Orden Ministerial, conforme al cual «la fianza quedará afecta a: a) resolución firme en vía judicial declaratoria de responsabilidades económicas de las Agencias de Viajes derivada de la prestación de servicios al usuario o consumidor final, b) laudo dictado por Comisiones Arbitrales de Agencias de Viaje», no sólo se cubren los «mínimos» del artículo 7.9 de la Directiva comunitaria (el reembolso de los fondos depositados y los gastos de repatriación del consumidor), sino que la misma va a extender su cobertura a cualquier otra responsabilidad económica derivada de la prestación de servicios al usuario, declarada judicial o arbitrariamente.

El único problema que puede plantear el sistema previsto en la Orden de 1988 será el de la cuantía de las fianzas para poder cubrir las responsabilidades a las que están afectas. En todo caso éste es un tema que habrá de resolver la Administración competente de acuerdo con la realidad del sector; ahora bien, sin desconocer que en el Derecho español existe la posibilidad de que el Gobierno (sin necesidad, por tanto, de ley formal) establezca la obligatoriedad de un seguro de responsabilidad civil para el ejercicio de determinadas actividades; reservándose la autorización para el ejercicio de las mismas a la previa acreditación por el interesado de la existencia del seguro y sancionando administrativamente su falta (art. 75 de la Ley 50/1980, de 8 de octubre, de Contrato de Seguro).

Qué duda cabe de que, sin perjuicio de la existencia de las actuales fianzas (que la praxis demuestra están realmente afectas al cumplimiento de las sanciones administrativas impuestas por las autoridades públicas a las Agencias de Viaje), la solución que mejor protegería los derechos del consumidor como usuario de un viaje combinado sería la existencia de un seguro obligatorio, con el correspondiente fondo de garantía, que permitiera obtener la reparación económica de los daños causados por el incumplimiento o cumplimiento defectuoso del contrato, acudiendo directamente a la compañía aseguradora y sin que la solvencia económica del organizador y/o el detallista tuviera consecuencia alguna en el cobro de la pertinente indemnización. Esta solución —que era la primitiva pretensión de la Comisión de la CEE— es perfectamente posible en el Derecho español, y no sólo es la más beneficiosa para el consumidor, sino que no tiene por qué ser considerada

particularmente gravosa para las Agencias de Viaje, ya que los gastos de las primas serían repercutidos en los precios de los viajes combinados (los paquetes turísticos) que ponen a disposición de sus clientes.

Éste es mi Dictamen que, a otro mejor fundado en Derecho, gustosamente someto.

En Zaragoza, a 11 de noviembre de 1990

Colaboradores

GONZÁLEZ VAQUÉ, Luis

Licenciado en Derecho, es actualmente administrador principal de la División de Productos Alimenticios de la Dirección General III, Mercado interior y Asuntos industriales, de la Comisión de las Comunidades Europeas (Bruselas). Con anterioridad, ocupó (de 1982 a 1988) el cargo de jefe del Departamento de Legislación Alimentaria, Veterinaria y Fitosanitaria de la FAO (Roma). Su especialización en el Derecho alimentario se desarrolló tanto en la empresa privada (asesoría jurídica, consultoría) como en la Administración autonómica y en relaciones internacionales (Generalidad de Cataluña, países en desarrollo, etc.). Es autor de diversas monografías (*El etiquetado de los plagui-*

cidas, El comercio internacional de los productos cárnicos) y de numerosos artículos de su especialidad.

MEZQUITA DEL CACHO, José Luis

Notario y miembro de la Libre Asociación de Notarios «Joaquín Costa».

LÓPEZ SANTOS, Óscar

Licenciado en Derecho, jefe del Servicio de Normativa del Instituto Nacional del Consumo y Secretario del Consejo de Redacción de la revista *Estudios sobre Consumo*.