

LA ORDENACIÓN DE LAS AGENCIAS DE VIAJES. LA NUEVA REGULACIÓN DE LA COMUNIDAD VALENCIANA

Ramón Terol Gómez*

I. INTRODUCCIÓN

Como de todos es sabido, las Agencias de Viajes realizan una actividad mercantil relacionada con los desplazamientos de personas; prestan servicios y ponen en contacto la oferta y la demanda de recursos turísticos. Por tanto, su actuación puede observarse desde dos perspectivas: a) como intermediarias entre el turista y el prestador de servicios, y b) como productora u organizadora de viajes combinando los diferentes elementos que los componen y elaborando un producto denominado paquete turístico.

Esta actividad, netamente mercantil e identificada con el contrato de mediación⁽¹⁾, dado su peso específico dentro del sector turístico tanto en la economía global del país como en la de algunas Comunidades Autónomas -ese es el caso de la valenciana-, no está ajena a la intervención pública que se dá, en términos generales, en este sector al ordenar las actividades propias del mismo -alojamientos, restaurantes, etc.- siendo la de Agencias de viajes una de ellas. Y precisamente por ello, sólo tiene sentido hablar de un régimen jurídico específico para la actividad de agencias de viaje desde tal perspectiva.

En efecto, aunque la actividad mercantil sea esencialmente la mediación en la prestación de servicios turísticos, no puede hablarse de Agencias de Viajes sin que se haya obtenido de la Administración turística competente la correspondiente autorización, que lleva el nombre de título-licencia y que acredita la concurrencia de otras circunstancias, como veremos.

Señalado lo anterior, el objeto de este trabajo es exponer el régimen jurídico al que esta actividad está sometido, y que en la Comunidad Valenciana viene recogido en el Decreto 20/1997, de 11 de febrero. Para afrontarlo, y con carácter previo, procederemos a indicar, sin reseñar detalladamente los requisitos que se han ido exigiendo para otorgar el citado título-licencia, cuáles han sido los antecedentes normativos de esta disposición, remontándonos a la primera regulación estatal, hasta llegar a la misma tras dar noticia de la asunción competencial de la materia "turismo" por parte de la Comunidad Valenciana.

Ello, porque la única pretensión de este trabajo que ahora se inicia es el de exponer, de un modo sistemático, el régimen jurídico vigente en esa Comunidad.

* Profesor Titular Interino de Derecho Administrativo Universidad de Alicante.

II. DE LOS ANTECEDENTES NORMATIVOS ESTATALES A LAS COMPETENCIAS AUTONÓMICAS EN MATERIA DE AGENCIAS DE VIAJE

La primera regulación de las Agencias de Viajes la contituyó el Decreto de 19 de febrero de 1942. Norma en la que ya se perfilaban las características esencial de la actividad que se pretendía regular: a) profesionalidad; b) objeto social exclusivo para la realización de las actividades de mediación y organización de servicios turísticos⁽²⁾, y c) la necesidad de obtener título-licencia expedido por la Administración para poder desarrollar esta actividad⁽³⁾. Imponiendo la obligatoria constitución de una fianza que garantice la responsabilidad en que pueda incurrir la empresa, en el Decreto se realiza una clasificación de las Agencias en dos grupos: "A" y "B", dependiendo de la independencia respecto de otras, ámbito territorial al que se extenderá su actividad y de la cantidad de servicios que ofrezcan, tal y como vienen enumerados en el artículo 3 del Decreto.

Dejando a salvo alguna regulación parcial posterior⁽⁴⁾, hubo que esperar al Decreto 735/1962, de 29 de marzo para asistir a una nueva regulación en la que, aunque se mantiene la señalada clasificación, se realiza una defición de Agencia de Viajes: "las personas naturales o las sociedades mercantiles que teniendo por objeto dedicarse al ejercicio de las actividades que en este Decreto se enumeran, se hallen en posesión del oportuno título expedido por el Ministerio de Información y Turismo"⁽⁵⁾.

Este Decreto, que fue ampliamente desarrollado por la Orden de 26 de febrero de 1963, contiene como novedad la creación de un órgano colegiado, la Comisión Mixta de Vigilancia "formada por representantes del Ministerio y de la Organización Sindical, a través del Sindicato Nacional de Hostelería, y cuya competencia y funciones serán determinadas reglamentariamente" (artículo 13). Y a regular este órgano procede la Orden de 1963 en sus artículos 77 a 80, atribuyéndole las siguientes funciones: a) velar por el cumplimiento de los deberes profesionales y las obligaciones mercantiles de orden económico a que queden afectas las agencias de viaje y los delegados personales de agencias extranjeras, y b) asesorar al Ministerio de Información y Turismo respecto a las materias relacionadas con la actuación y funcionamiento de las agencias y delegados referidos" (artículo 79).

Destacando la aprobación posterior de la Orden de 12 de abril de 1966, que regula la actividad de las agencias mayoristas -que no aparecían en la clasificación del Decreto-, las novedades normativas siguientes se reducen a alterar la composición original de la Comisión Mixta de Vigilancia⁽⁶⁾.

Esto, hasta llegar a una nueva regulación, que es la que ofrece el Decreto 1524/1973, de 7 de junio, que deroga al anterior de 1962 y añade alguna variación al concepto de agencia de viajes que aquel establecía instaurando la obligatoriedad de constituirse en sociedad mercantil. Asimismo, a la clasificación en grupos que la norma anterior preveía, se añade ya la de agencia mayorista para todas aquellas que "sin limitación de ámbito territorial proyectan, elabo-

ran, organizan y realizan toda clase de viajes "a forfait" para su ofrecimiento a otras agencias, no pudiendo ofrecer o vender sus servicios directamente al público" (artículo 5.2).

Con posterioridad a este Decreto, hay que reseñar la Orden de 9 de agosto de 1974, que lo desarrolla, y tres Ordenes más que se limitan a organizar y reorganizar, como ya venía siendo habitual, la antes señalada Comisión Mixta⁷⁾.

Lo expuesto, que fue el régimen al que se sometió esta actividad empresarial durante el franquismo, ha de cambiar con la aprobación de la Constitución de 1978. Principalmente porque las competencias administrativas y políticas se transforman y se distribuyen entre las Comunidades Autónomas y el Estado, mencionando la Norma Fundamental del turismo en su artículo 148.1.18 al determinar que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en la materia "promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial". Así, al igual que todos los Estatutos de Autonomía, el de la Comunidad Valencia aprobado por la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, en su artículo 31 establece que ostenta "competencias exclusivas" sobre la materia "turismo".

Por su parte, el artículo 149.1 de la Constitución, que reserva determinadas funciones y materias al Estado no contiene, expresamente, ninguna referencia al turismo, aunque algunas de sus competencias pueden hacer pensar algún tipo de conexión con el turismo tales como la competencia en materia de relaciones internacionales; planificación general de la economía; co-

mercio exterior, y lo relativo a la enseñanza.

Como consecuencia de todo ello, y habiendo de fijarse ahora cuál es el alcance de las competencias entre una y otra instancia territorial en materia de turismo y, en concreto, de agencias de viaje, resultan clarificadores los Decretos de traspaso de funciones y servicios que anteriormente tenía la Administración del Estado y que pasaron a ser asumidos por las Comunidades Autónomas. En ellos, como veremos, se constata la pérdida de protagonismo estatal a la hora de regular este sector.

Así, respecto de la Comunidad Valenciana, hay que señalar el Real Decreto 299/1979, de 26 de enero, sobre transferencia de competencias de la Administración del Estado al Consejo del País Valenciano, en materia de turismo⁸⁾ y especialmente el Real Decreto 1294/1984, de 27 de junio, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Valenciana en materia de Turismo. En esta normas observamos que la Comunidad Valenciana asume, por lo que a este trabajo interesa, las siguientes funciones:

- a) La ordenación de las actividades y de la industria de la Comunidad Valenciana y de su infraestructura.
- b) La ejecución de la legislación del Estado en materia de agencias de viajes cuando éstas tengan su sede en la Comunidad Valenciana y operen fuera de su ámbito territorial.
- c) La concesión y revocación, en su caso, del título-licencia de las agencias de viajes con sede social en la

Comunidad valenciana, a cuyo efecto establecerá el correspondiente Registro y expedirá las certificaciones de concesión de título-licencia.

En definitiva, para afrontar una regulación de las Agencias de Viaje consecuente con las determinaciones constitucionales, hay que tener en cuenta dos importantes hechos:

1. la competencia exclusiva que en materia de turismo tienen las Comunidades Autónomas, que las faculta para la ordenación de este sector en su territorio, y cómo no, para ocuparse de las agencias de viajes allí afincadas, y que
2. dado que las especiales características de la actuación de las Agencias de Viajes trasciende los límites autonómicos, es necesaria una cuidadosa coordinación.

Por esto último, el 7 de octubre de 1987 se celebró una Conferencia Sectorial de Turismo, que elaboró un borrador de reglamentación, consensado entre todos sus componentes, y que sirvió de pauta para la redacción de los reglamentos de las diversas Comunidades Autónomas.

Fruto del acuerdo alcanzado, fue la aprobación del Real Decreto 271/1988, de 25 de marzo, por el que se regula el ejercicio de las actividades propias de las agencias de viajes. La norma fue desarrollada por Orden del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones de 14 de abril de 1988, convirtiéndose es-

te reglamento en normativa básica para el sector, y dando una pauta de uniformidad a las regulaciones de cada Comunidad Autónoma.

Aquí, la definición legal que proporciona el Real Decreto en su artículo 1 indica que “tienen la consideración de Agencias de Viajes las Empresas que, en posesión del título-licencia correspondiente, se dedican profesional y comercialmente en exclusiva al ejercicio de actividades de mediación y/u organización de servicios turísticos, pudiendo utilizar medios propios en la prestación de los mismos”. Además, se establece en su artículo 3 una nueva clasificación de las agencias de viaje, distinguiendo entre:

- a) **MAYORISTAS.** son “aquellas que proyectan, elaboran y organizan toda clase de servicios y paquetes turísticos para su ofrecimiento a las Agencias Minoristas, no pudiendo ofrecer sus productos directamente al usuario o consumidor”.
- b) **MINORISTAS.** son “aquellas que, o bien comercializan el producto de las Agencias Mayoristas proporcionándolo directamente al usuario o consumidor, o bien proyectan, elaboran y/o venden toda clase de servicios y paquetes turísticos directamente al usuario, no pudiendo ofrecer sus productos a otras Agencias”.
- c) **MAYORISTAS-MINORISTAS.** son “aquellas que pueden simultanear las actividades mencionadas en los dos apartados anteriores”.

III. LA PRIMERA REGULACIÓN DE LA COMUNIDAD VALENCIANA

Como ya señalamos en su momento, según el art. 31.12 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, ésta tiene “competencias exclusivas” en materia de Turismo. Así, y tras diversos Decretos de transferencia de competencias, es con el Real Decreto 1294/1984, de 27 de junio, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Valenciana en materia de Turismo cuando se alcanza el techo competencial en esta materia, y en concreto, en lo que a Agencias de Viaje se refiere.

En el ejercicio de las citadas competencias, y con arreglo a los criterios generales que ofrecía el Real Decreto 271/1988, la Comunidad Valenciana adoptó el Decreto 58/1988, de 25 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de las Agencias de Viajes, posteriormente modificado por el Decreto 65/1990, de 26 de abril, quedando el antes citado Real Decreto 271/1988 como supletorio de toda esta normativa.

La definición de agencias de viaje que se contenía en la normativa valenciana (artículo 1), aunque no difiere sustancialmente de la estatal, incorporaba la novedad de imponer la obligación para las empresas que se dediquen a esta actividad de constituirse en forma de sociedad anónima o de responsabilidad limitada, así como la exigencia de contar con determinado capital social mínimo desembolsado que variaría según se trate de una Agencia mayorista, minorista o mayorista-minorista. Todo ello, al igual que la Orden estatal de 14 de abril de 1988, que es sólo un desarrollo de la estatal.

Los Decretos citados de la Comunidad Valenciana han sido derogados por la que ahora es la regulación vigente en nuestra Comunidad, el Decreto 20/1997, de 11 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Agencias de viaje de la Comunidad Valenciana, y cuyo análisis abordamos seguidamente.

IV. EL DECRETO 20/1997, DE AGENCIAS DE VIAJE DE LA COMUNIDAD VALENCIANA

IV.1. Naturaleza, fines y clasificación de las agencias de viaje

La definición que de Agencias de viaje contiene ésta norma en su artículo 1.1 es prácticamente idéntica a la que ofrecía tanto el estatal Real Decreto 271/1988 como el anterior valenciano de 25 de abril. Lo que sucede es que aquí se hace referencia, en vez de a las “empresas”, a las “personas físicas o jurídicas”, abriendo la posibilidad de que no sólo sean personas jurídico-mercantiles las que puedan ejercer esta actividad.

Si bien sirve el concepto legal antes reseñado, hay que añadir que el Decreto 20/1997, a diferencia de la normativa antes vigente, elimina la obligación de que las empresas que se dediquen a esta actividad se constituyan en sociedad anónima de responsabilidad limitada, al igual que se prescinde ahora de la obligación de contar con un determinado capital social mínimo desembolsado.

En cuanto a sus fines propios, estos son los siguientes (artículo 2):

- a) La mediación en la venta de billetes o reserva de plazas en toda clase de medios de transporte, así como en la reserva de habitaciones y servicios en las empresas turísticas y particularmente en los establecimientos de alojamiento turístico.
 - Cambio de divisas y venta y cambio de cheques de viajeros.
 - Formalización de pólizas de seguro turístico, de pérdidas o deterioro de equipajes, y otras que cubran los riesgos derivados de los viajes.
- b) La organización y venta de los denominados “viajes combinados”, definidos en el artículo 2.1 de la Ley 21/1995, de 6 de julio, reguladora de los Viajes Combinados⁽⁹⁾.
 - Alquiler de vehículos con o sin conductor.
 - Reserva, adquisición y venta de billetes o entradas de todo tipo de espectáculos, museos y monumentos.
- c) La organización y venta de los denominados “programas de un día”, que son el conjunto de servicios turísticos ofertados por la agencia o proyectados a solicitud del cliente a un precio global preestablecido cuando no incluya los elementos propios de un “viaje combinado”
 - Alquiler de útiles y de equipos destinados a la práctica del turismo deportivo.
 - Fletar aviones, barcos, autobuses, trenes especiales y otros medios de transporte para la realización de servicios turísticos propios de su actividad.
 - Prestación de cualquiera otros servicios que completen los enumerados aquí.
- d) La actuación como representante de otras agencias nacionales o extranjeras para la prestación, en su nombre y a la clientela de estas, de cualquiera de los servicios antes vistos.

El ejercicio de estas actividades queda reservado a las Agencias de Viajes, sin perjuicio de la facultad conferida por la legislación vigente a transportistas, hoteleros y otras empresas turísticas para contratar directamente con el cliente la prestación de sus propios servicios.

Además, el Decreto 20/1997 ofrece un catálogo muy abierto de actividades que también podrán prestar las Agencias a sus clientes. Todo ello con arreglo a la legislación vigente según sea el caso:

En cuanto a la clasificación, el artículo 3 del Decreto 20/1997, acoge la distinción entre mayoristas, minoristas y mayorista-minoristas que ya hacían tanto el Real Decreto estatal de 1988 como el autonómico antes vigente, si bien éste añadía -lo que mantiene el actual- respecto de las minoristas que no se entienden incluidas en la limitación a sus funciones, las que ejerzan “en su calidad de representantes de las Agencias de Viajes extranjeras, así como tampoco la posibilidad de practicar en su plenitud la función receptiva”.

IV.2. El título-licencia

El concepto de título-licencia, tal y como se desprende de lo ya visto, es tradicional en el desarrollo de las Agencias de Viajes; desde su primera regulación ha existido y su presencia respalda la aceptación oficial y pública de la empresa y de su actividad. "Por eso, el título-licencia es más que una simple autorización para el ejercicio profesional, es casi el reconocimiento y la diplomatura de ese ejercicio, extendiendo su eficacia a las relaciones con terceras personas, ya clientes o proveedores"⁽¹⁰⁾. Se trata de una de las denominadas "licencias de funcionamiento" o de tracto sucesivo, pues con su concesión no acaban las actuaciones que la Administración exige para el ejercicio de la actividad que su otorgamiento habilita.

Para que la empresa sea una Agencia de Viajes a todos los efectos es necesario contar con título-licencia expedido por la Administración, y para su obtención se requiere cumplir previamente con determinados requisitos que seguidamente veremos y que son los que garantizan y aseguran que la empresa reúne las exigencias legales.

Esto, salvo lo que contempla el artículo 29 del Decreto 20/1997 cuando se refiere a que, "excepcionalmente, la Agencia Valenciana del Turismo -la Administración Competente- podrá autorizar a determinados organismos públicos la organización y promoción de viajes sin ánimo de lucro, en función de acuerdos o de su participación en organismos internacionales que así lo exijan".

Pasamos seguidamente a exponer los pasos que hay que dar para obtener el referido

título licencia, deteniéndonos posteriormente en las obligaciones que con su otorgamiento se imponen.

2.1. Requisitos de la solicitud

Para formular la solicitud de título-licencia, es preciso aportar los siguientes documentos acreditativos:

- a) Póliza de seguro para cubrir los siguientes bloques de responsabilidades:
 - La responsabilidad civil de la explotación del negocio.
 - La Responsabilidad civil indirecta o subsidiaria.
 - La Responsabilidad civil por daños patrimoniales primarios.

Estas coberturas incluyen toda clase de siniestros: daños corporales, materiales y los perjuicios económicos causados. Asimismo, la póliza estará en permanente vigencia y para cada bloque cubrirá un mínimo de 25 millones de pesetas, estando obligada la agencia a mantenerla en permanente vigencia.

- b) Copia fehaciente de los contratos debidamente cumplimentados a nombre de la empresa o títulos suficientes que prueben la disponibilidad de los locales en favor de la persona física o jurídica que solicite la autorización de apertura⁽¹¹⁾.
- c) Designación de persona responsable al frente del establecimiento.

- d) Documento acreditativo de la constitución de la fianza o de la inclusión de la Agencia en el Fondo de Garantía en la forma y cuantía previstas en el Decreto.
- e) Certificación expedida por la Oficina de Patentes y Marcas que acredite haberse solicitado el nombre comercial y rótulo del establecimiento correspondiente a la denominación que pretenda adoptar la Agencia, e informe previo de antecedentes registrales expedido por el mismo Organismo.
- f) La documentación acreditativa de la personalidad física o jurídica del solicitante⁽¹²⁾

IV.2.2. Especial referencia a la fianza

Como ya vimos, entre la documentación a aportar se exige la acreditativa de haber constituido una fianza, pues esta obligación de constituir y mantener en permanente vigencia una fianza, se instaura para todas las Agencias de viaje.

Esta fianza, obligatoria como decimos, podrá revestir dos formas:

1. *INDIVIDUAL*. Por ingreso en el órgano competente de la Consellería de Economía y Hacienda, de las cuantías siguientes:

- mayoristas: 20 millones pts.
- minoristas: 10 millones pts.
- mayorista-minorista: 30 millones pts.

2. *COLECTIVA*. Mediante la inclusión voluntaria de las Agencias de Viajes, a través de las asociaciones legalmente constituidas, en un fondo solidario de garantía.

Su cuantía será del 50% de la suma de las fianzas individuales y su importe global no será inferior a 400 millones de pesetas por asociación con independencia del carácter nacional o regional de ésta.

Sus modificaciones se deberán comunicar, en todo caso, a la Agencia Valenciana del Turismo y la forma de constitución es idéntica a la individual.

Las cuantías reseñadas cubrirán la apertura de 6 establecimientos -lo que luego veremos-, y por cada uno que sobrepase los 6 se habrá de incrementar la fianza individual en la cantidad de 2 millones de pesetas y la colectiva en 1 millón.

En caso de tener que hacerse efectiva la fianza, la Agencia o asociación afectada vendrá obligada a reponerla en el plazo de 15 días hasta cubrir nuevamente la totalidad inicial de la misma. Además, la fianza no podrá ser cancelada durante la tramitación de un expediente de revocación, renuncia o baja de licencia, hasta después de transcurrido un año desde que la resolución del correspondiente expediente sea firme.

Finalmente, y este es el sentido de la fianza, hay que indicar que ésta quedará afecta al cumplimiento de las obligaciones que se deriven de:

- a) Resolución firme en vía judicial declaratoria de responsabilidades eco-

nómicas de las agencias de viajes derivadas de la acción ejercitada por el consumidor o usuario final.

- b) Laudo dictado por las Comisiones Arbitrales de Agencias de Viajes de las Juntas Arbitrales de Consumo previo, claro está, con sometimiento voluntario de las partes.

IV.2.3. Resolución y revocación

La Agencia Valenciana del Turismo resolverá sobre la solicitud, y si concede el título-licencia, habrá de indicar el grupo al que pertenece y su Código de Identificación. Si deniega la solicitud, deberá motivarlo y cabrá recurso en vía administrativa⁽¹³⁾.

En cuanto a la revocación del título-licencia de Agencia de Viajes se hará mediante resolución motivada de la Agencia Valenciana del Turismo, previa tramitación del correspondiente expediente. Dicha resolución podrá ser recurrida en vía administrativa.

En cuanto a las causas de revocación, las que se prevén son:

- a) Todas las previstas en el ordenamiento jurídico para la extinción, en su caso, de sociedades mercantiles.
- b) La no reposición de la garantía en la cuantía y los plazos previstos en el artículo 14 del Decreto 20/1997, que regula la fianza.
- c) El no mantenimiento de la vigencia de la póliza de seguro.

- d) La no actividad comprobada de la Agencia o de un establecimiento durante 6 meses continuados sin causa justificada.

IV.2.4. Obligaciones posteriores a la concesión del título-licencia

Vienen establecidas en el artículo 6 del Decreto 20/1997, y son las que hacen que identifiquemos el título-licencia como una "licencia de actividad" que implica una relación de tracto sucesivo con la Administración. Así, en primer lugar deberán realizar en los plazos que se dirán las siguientes actuaciones, una vez otorgado el título-licencia:

- a) Antes de iniciar sus actividades, dar cumplimiento a lo establecido en las disposiciones vigentes en materia de Hojas de Reclamaciones.
- b) En el plazo de un mes, presentar copia del alta en el epígrafe del impuesto sobre actividades económicas que corresponda.
- c) En el plazo de dos años, presentar documentación acreditativa de la concesión por la Oficina Española de Patentes y Marcas del nombre comercial y del rótulo de la agencia⁽¹⁴⁾.

En segundo lugar, cualquier modificación de los requisitos que hemos enumerados para la solicitud (artículo 4) deberá ser comunicada a la Agencia Valenciana del Turismo en el plazo de un mes de haberse producido, mediante la oportuna documentación acreditativa.

Para el caso en que las agencias deseen utilizar en el desarrollo de sus actividades una marca comercial diferente de su nombre, deberán comunicarlo previamente a la Agencia Valenciana del Turismo acompañando la correspondiente instancia de solicitud a la Oficina de Marcas y Patentes y, cuando se utilice, ésta deberá colocarse al lado del Código de Identificación y nombre de la Agencia de Viajes. Concedida tal marca, en el plazo de un mes deberá acreditarse la concesión ante la Agencia Valenciana del Turismo.

IV.3. Apertura de sucursales

Cuando una Agencia desee abrir establecimientos deberá solicitar, para cada uno, la oportuna autorización ante la Agencia Valenciana del Turismo, acompañando lo siguiente:

- a) Copia fehaciente de los contratos debidamente cumplimentados a nombre de la empresa o títulos suficientes que prueben la disponibilidad de los locales en favor de la persona física o jurídica que solicite la autorización de apertura⁽¹⁵⁾.
- b) Designación de persona responsable al frente del establecimiento.

De acuerdo con el número de establecimientos autorizados, habrá de acreditarse, en su caso, haber incrementado en la cantidad que corresponda la fianza.

Las Agencias de viaje podrán instalar puntos de venta en empresas, previa solicitud a la Agencia Valenciana del Turismo. La

finalidad de estos puntos de venta será facilitar la contratación de servicios turísticos sólo al personal de la empresa en la que se hallen instalados.

Excepcionalmente, podrá autorizarse la apertura de dependencias auxiliares en vestíbulos de hoteles, recintos feriales, estaciones y terminales de servicios públicos de transporte terrestre, marítimo o aéreo, que tendrán la consideración de accesorias de una agencia, no pudiendo vender directamente al público, y sin que les sea exigible lo referente a la ampliación de fianzas en caso de apertura de más de 6 establecimientos.

IV.4. Las agencias de viaje con sede fuera de la Comunidad Valenciana

4.1. Agencias de viajes extranjeras

Cuando nos referimos a las que se denominan agencias de viajes extranjeras, se entiende que se trata de "no comunitarias". Estas Agencias, a las que el Decreto valenciano presta atención, podrán:

- a) Encomendar su representación con carácter permanente o simplemente para actos concretos a una o más Agencias de Viaje. Cuando la representación sea otorgada con carácter permanente a un establecimiento radicado en el ámbito territorial de la Comunidad Valenciana, dicha representación se acreditará ante la Agencia Valenciana del Turismo.
- b) Contratar directamente plazas de alojamiento y otros servicios turísticos.

- c) Establecer una o varias Delegaciones, con el exclusivo objeto de atender a sus clientes del extranjero.

Las Delegaciones mencionadas precisarán autorización de la Agencia Valenciana del Turismo, previa solicitud de la agencia interesada y, además de someterse a la legislación que le afecte como empresa, deberá presentar la siguiente documentación:

- a) Certificación acreditativa de la existencia legal de la Agencia de Viajes extranjera, e informes de su solvencia económica y profesional, visados todos ellos por la representación diplomática o consular española en el país de la Agencia peticionaria.
- b) Documento que acredite la disponibilidad del local de negocio.
- c) Resguardo acreditativo de la constitución de una fianza de 20 millones de pesetas.
- d) Póliza de seguro en los términos ya vistos.

Las Delegaciones en la Comunidad Valenciana de agencias de viajes extranjeras deberán, además, cumplir las normas, requisitos y prescripciones del Decreto 20/1997 que les sean de aplicación.

IV.4.2. Agencias de viajes autorizadas por otras Administraciones

Se refiere también el Decreto, lo que es una novedad, a que cuando Agencias de viajes domiciliadas y autorizadas como ta-

les por Estados miembros de la Unión Europea o por otras Comunidades Autónomas, pretendan abrir establecimientos en la Comunidad Valenciana para el ejercicio de su actividad, justificarán ante la Agencia Valenciana del Turismo su autorización en la Administración de origen mediante la oportuna certificación, y aportarán cuanta documentación acredite el cumplimiento de los requisitos exigidos para las que se constituyan en la Comunidad Valenciana.

Regulación que además de ser coherente con el principio de unidad de mercado que se instaura en nuestra constitución⁽¹⁶⁾, constituye una novedad respecto de la regulación anterior, como consecuencia de la plena integración en la Unión Europea, al equipararse las Agencias comunitarias a las que se constituyan en cualquier otra Comunidad Autónoma.

IV.5. El arbitraje privado en materia de agencias de viajes

El artículo 15.1 del Decreto 20/1997 dispone que "para resolver las quejas o reclamaciones de los consumidores o usuarios en sus relaciones con las agencias de viajes, se podrá acudir a las fórmulas de arbitraje de consumo, conforme a lo dispuesto en la legislación aplicable", que es la Ley 2/1987, de 9 de abril, de Estatuto de Consumidores y Usuarios de la Comunidad Valenciana.

Tales quejas o reclamaciones serán resueltas por las Comisiones Arbitrales de Agencias de Viajes, que se integran en las Juntas Arbitrales de Consumo que se regu-

lan en la citada Ley. Así, las agencias que se sometan voluntariamente al sistema arbitral deberán formalizar por escrito su decisión y una vez se hayan sometido voluntariamente al arbitraje, la decisión arbitral o laudo deberá ser cumplido y aceptado por las partes. El asunto o controversia de que se trate será resuelta según el leal saber y entender de la Comisión Arbitral de Agencias de Viajes.

En cuanto al procedimiento de actuación de las Comisiones, éste responderá a los principios de gratuidad, audiencia, contradicción e igualdad entre las partes (artículo 17.1). Respecto de la composición de estas Comisiones, el Presidente lo nombrará la Agencia Valenciana del Turismo y la Secretaría la ostentará quien tenga tal cargo en la Junta Arbitral de Consumo correspondiente, remitiéndose el Decreto a lo que sobre el particular se disponga en la norma reguladora del Sistema Arbitral de Consumo.

IV.6. Prescripciones sobre el ejercicio de las actividades de las agencias de viajes

Aquí se hace referencia al contenido del Capítulo V del Decreto 20/1997, donde se hace especial referencia al concreto ejercicio de la actividad de las Agencias de viajes, en todo lo relativo a las relaciones con sus clientes. Para su exposición, seguimos el orden de los preceptos del Decreto:

IV.6.1. Identificación e información sobre el coste de los servicios y depósitos

Se obliga en el artículo 19 a indicar el código de identificación, la dirección, el nombre y la marca comercial registrada en toda la propaganda impresa, correspondencia,

documentación y publicidad que realice la agencia de viajes, cualquiera que sea el medio empleado. Los folletos y programas que edite la agencia responderán a criterios de utilidad, precisión y veracidad y no podrán incluir publicidad falsa o engañosa (artículo 20).

En cuanto a la información sobre el coste de los servicios y depósitos, se dispone que las agencias deberán informar previamente de ello y, en el caso de exigir un depósito, deberán entregar un justificante donde consten las cantidades recibidas a cuenta y sus conceptos.

Asimismo, se deberá informar al cliente por escrito sobre las cláusulas de anulación aplicables en caso de desistimiento, a las que luego nos referiremos.

IV.6.2. Tipos de contratos

Los tipos de contratos que celebre la agencia con los usuarios o consumidores serán, a los efectos del Decreto (artículo 22), los siguientes:

1. De servicios sueltos, cuando se facilite a comisión un elemento aislado de un viaje o estancia.

De esos servicios la agencia no podrá recibir de sus clientes más que el precio que corresponda a tales servicios, al que se podrá añadir un recargo por gastos de gestión derivados de la operación (artículo 23.1). Así, se deberá entregar al cliente en el momento de la perfección del contrato los títulos, bonos, etc. correspondientes a los servicios encargados en unión de una factura en

la que, además de figurar el precio total abonado, se especifique por separado el precio de los servicios y el recargo por gastos de gestión (artículo 23.2).

2. De programas de un día, cuando se incluye un conjunto de servicios previamente programados y ofertados al público por un precio global, o proyectados a solicitud del cliente también a un precio global, cuando no incluya los elementos propios de un viaje combinado.

Aquí se pondrá a disposición del público la oferta pertinente completa y facilitará clara y exacta información escrita sobre su contenido y precio, proporcionando además información sobre las posibles responsabilidades, cancelaciones y demás condiciones del programa (artículo 24.1). Asimismo, se entregará al usuario la documentación necesaria para la realización completa de los servicios incluidos, así como la correspondiente factura una vez realizado el pago (artículo 24.2).

3. De viaje combinado, según lo definido y regulado en la Ley 21/1995, de 6 de julio, reguladora de los mismos, a cuyos preceptos nos remitimos.

6.3. *Cumplimiento del contrato*

Se establece en el artículo 25 la obligación general de las agencias de facilitar a sus clientes la totalidad de los servicios contratados en las condiciones y tal y como se estipularon: obligación de la que sólo quedarán eximidas en caso de fuerza mayor o por causa suficiente, entendiéndose que

existe causa suficiente si se da alguna de las siguientes circunstancias (párrafo 2):

- a) los supuestos en que las agencias, a pesar de actuar con la previsión y diligencia debidas, no pueden facilitar los servicios contratados por razones que no les sean imputables.
- b) Cuando en los programas de un día no se haya alcanzado el número suficiente de inscripciones, siempre que dicho número mínimo haya sido especificado en las condiciones del programa, y que la anulación se anuncie a los viajeros al menos con diez días de antelación al de salida.

Si tanto estas causas como la fuerza mayor se dan antes de iniciarse la prestación, el cliente tendrá derecho al reintegro total de lo abonado, salvo los posibles gastos que, bajo esa condición, se hubieran pactado. Si las causas sobrevienen una vez iniciada la prestación, la agencia deberá proporcionar al cliente, en todo caso, el regreso hasta el punto de origen reintegrándole las cantidades que proporcionalmente corresponda.

En caso de existir imposibilidad de prestar el servicio en las condiciones pactadas, la agencia ofrecerá al cliente la posibilidad de optar por el reembolso total de lo abonado, o su sustitución por otro de similares características en cuanto a categoría y calidad, debiendo la agencia reembolsar la diferencia si la categoría o calidad es inferior a la pactada (artículo 25.3).

Se prevé también que, en cualquier momento, el usuario o consumidor puede de-

sistir de los servicios solicitados o contratados, con derecho a que se le reembolsen las cantidades pagadas por los mismos. Para ello, deberá abonar a la agencia de viajes las siguientes cantidades:

1. Cuando se trate de servicios sueltos, los gastos de gestión así como los de anulación debidamente justificados.
2. En el caso de programas de un día, se deberá abonar:
 - a) Los gastos de gestión y anulación si los hubiere, y
 - b) Una penalización consistente en:
 - El 5% del importe total del programa si el desistimiento se produce entre 10 y 15 días de antelación a la fecha de realización del mismo.
 - El 15% si se produce entre los días 3 y 10, y
 - El 25% si se produce con 48 horas de antelación.

En todo caso, no presentarse a la hora prevista para la prestación del servicio supone perder el derecho a la devolución de la cantidad abonada, salvo causa de fuerza mayor demostrable o acuerdo entre las partes en otro sentido. Si alguno de los servicios sueltos o el programa de un día estuviera sujeto a condiciones económicas especiales de contratación, tales como flete de aviones, buques, tarifas especiales, u otros, los gastos de anulación por desistimiento se establecerán de acuerdo con las condiciones acordadas entre las partes.

NOTAS

- 1 Tal y como explicita Fernando BAYON MARINE, legislación de agencias de viajes, Síntesis, Madrid, 1992, págs. 16 y 17.
- 2 El artículo 4 disponía que "nadie podrá usar el título de «agencia de viajes», sino en la forma y con los requisitos que el presente Decreto establece".
- 3 Con arreglo al artículo 5, "para obtener el título de «agencia de viajes» se requerirá, aparte de lo dispuesto con carácter general por la legislación vigente, solicitar dicho título-licencia del Ministerio de la Gobernación y presentar junto con la petición correspondiente una justificación de los antecedentes políticos, morales y comerciales de quien o quienes hayan de regir la empresa".
- 4 Nos referimos a la Orden de 7 de julio de 1951 y a la Orden de 28 de marzo de 1955, modificativa de la anterior, que se refieren a la contratación a través de agencias de viaje de servicios de transporte por carretera.
- 5 Atribución a este Ministerio plenamente consecuente con la Ley 48/1963, de 8 de julio, sobre Competencias en Materia de Turismo, que se aprobaría después del Decreto y en cuyo artículo 1 nos dice que "corresponde al Ministerio de Información y Turismo la ordenación y vigilancia de toda clase de actividades turísticas, así como también el directo ejercicio de éstas en defecto o para estímulo y fomento de la iniciativa privada".
- 6 Orden de 8 de febrero de 1968 y Orden de 27 de mayo de 1970.
- 7 Se trata de las Ordenes de 21 de febrero de 1974, 5 de abril de 1976 y 8 de mayo de 1978.
- 8 De donde deriva el Decreto valenciano de 2 de marzo de 1981, sobre nueva regulación de las competencias del Consell en materia de turismo, transferidas por la Administración del Estado.
- 9 Según ese precepto, un VIAJE COMBINADO es "la combinación previa de, por lo menos, dos de los siguientes elementos, vendida u ofrecida en venta con arreglo a un precio global, cuando dicha prestación sobrepase las veinticuatro horas o incluya una noche de estancia: a) transporte, b) alojamiento, c) otros servicios turísticos no accesorios del transporte o del alojamiento y que constituyan una parte significativa del viaje combinado".

La oferta, contratación y ejecución de este tipo de viajes son objeto de regulación por la señalada Ley, que transpone una Directiva de la Unión Europea, la 90/314/CEE, de 13 de junio de 1990. Por tratarse del régimen jurídico a que ha de someterse la prestación de un tipo concreto de servicio, su ámbito de estudio es el Derecho Mercantil y a esa disciplina nos remitimos. Sobre ello, puede consultarse la monografía de Pilar DE LA HAZA DÍAZ, *El contrato de viaje combinado*, Marcial Pons, Madrid, 1997.

- 10 Fernando BAYON MARINE, *op. cit.*, pag. 17.
- 11 Con arreglo al artículo 4.b) del Decreto, estos locales deberán reunir las siguientes características:
 - Estar destinados única y exclusivamente al objeto o fines de las Agencias de Viaje.
 - Ser independientes de los locales de negocio colindantes. Cabe a esto excepción por autorización expresa de la Agencia Valenciana del Turismo siempre que estén en edificios singulares destinados en su conjunto a actividades comerciales, vestíbulos de hoteles, recintos feriales o en estaciones y terminales de servicios públicos de transporte terrestre, marítimo o aéreo.
 - Contar con un rótulo exterior en el que conste nombre de la Agencia, grupo a que pertenece y su Código de Identificación.
- 12 Según dispone el artículo 4.f) del Decreto, si se tratara de persona jurídica, copia legalizada de la

escritura de constitución de la sociedad y sus estatutos, en la que conste la inscripción en el registro Mercantil, así como de los poderes de los solicitantes cuando éstos no se deduzcan claramente de la escritura. Si se tratara de una persona física, fotocopia compulsada del DNI y NIF del solicitante.

- 13 Se entiende que se trata de recurso ordinario ante el Conseller, con arreglo a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común.
- 14 Si en ese plazo no hubiera recaído resolución, deberá presentarse certificación expedida por tal Oficina acreditativa de la situación de los expedientes. La presentación de esta certificación prorrogará por períodos anuales el plazo. Asimismo, si el nombre comercial y rótulo del establecimiento fueran denegados, en el plazo de un mes deberá solicitar de la Administración turística el cambio de denominación de la Agencia y presentar la documentación exigida aquí en relación con la nueva denominación. A partir de la presentación de la documentación citada empezarán a contar nuevamente los plazos señalados (artículo 6.c).
- 15 Los requisitos que los locales han de reunir ya los reseñábamos en la nota 11.
- 16 Sobre ello, *vid. por todos* Martín BASSOLS COMA, *Constitución y sistema económico*, Tecnos, Madrid, 1985, pags. 265 y ss.