

## **EL SISTEMA DE GARANTÍA DE LAS AGENCIAS DE VIAJE TRAS EL DECRETO-LEY 23/2018, DE 21 DE DICIEMBRE <sup>1</sup>**

Por

NICOLÁS ALEJANDRO GUILLÉN NAVARRO  
Director de la Escuela de Turismo Universitaria de Zaragoza  
Universidad de Zaragoza

[Revitas@iustel.com](mailto:Revitas@iustel.com)

*Revista General de Derecho Administrativo 52 (2019)*

RESUMEN: Con cierto retraso, la transposición de la Directiva (UE) 2015/2302 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2015, relativa a los viajes combinados y a los servicios de viaje vinculados, a través del Decreto-ley 23/2018, de 21 de diciembre, ha conllevado cambios importantes ya no sólo en la delimitación del viaje combinado, sino sobre todo en el sistema de garantías que protege al viajero frente la insolvencia del organizador. Sobre este último aspecto, el marco normativo autonómico todavía no se ha adaptado en su totalidad a este cambio normativo, produciéndose un CAOS REGULATORIO AL RESPECTO.

PALABRAS CLAVE: turismo, viajes combinados, empresas de intermediación, viajero.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. AGENCIAS DE VIAJE: CLASIFICACIÓN, INICIO DE ACTIVIDAD Y CONFIGURACIÓN DE LA GARANTÍA COMO REQUISITO NECESARIO. III. PROTECCIÓN FRENTE A LA INSOLVENCIA DE LAS AGENCIAS DE VIAJE EN LA DIRECTIVA (UE) 2015/2302, DE 25 DE NOVIEMBRE Y SU TRANSPOSICIÓN. IV. ADAPTACIÓN AUTONÓMICA. V. CONCLUSIÓN.

### **THE TRAVEL AGENCY REGULATION INSOLVENCY PROTECTION SCHEME AND THE DECREE-LAW 23/2018, OF DECEMBER 21**

ABSTRACT: With some delay, the transposition of Directive (EU) 2015/2302 of the European Parliament and of The Council of 25 November 2015 on package travel and linked travel arrangements, linked through Decree-Law 23/2018, of December 21, has brought significant changes not only in the delimitation of the package travel, but especially in the system of guarantees that protects the traveler against the insolvency of the organizer. Regarding this last aspect, the regional normative framework has not yet been adapted to this regulatory change, producing a regulatory chaos in this regard.

KEY WORDS: Tourism, package travel, intermediation companies, traveler.

---

<sup>1</sup> Trabajo del grupo de investigación ADESTER (Administración, Economía, Sociedad y Territorio), proyecto S22\_17R financiado por el Gobierno de Aragón y FEDER para el período 2014-2020 ("Construyendo Europa desde Aragón").

## I. INTRODUCCIÓN

La obligación de que las agencias de viaje (en adelante, AAVV) presten una garantía o fianza como requisito indispensable para el ejercicio de su actividad ha estado presente desde los inicios regulatorios, cuando ya el Decreto de 19 de febrero de 1942 exigía la constitución de una fianza, que variaba según la tipología de agencia y que podía ser sustituida por una garantía bancaria o póliza de caución, destinada a satisfacer las reclamaciones que fueran formuladas y las posibles responsabilidades pecuniarias administrativas<sup>2</sup>.

Con el paso de los años, tanto el sistema de fianzas, como lógicamente sus importes, han ido variando conforme a la aparición de las diferentes normativas sobre AAVV. No obstante, la vinculación con la organización y ofrecimiento de viajes combinados se ha mantenido presente, ganando cada vez más protagonismo de cara a configurar una esfera de protección ante cualquier problema que pueda surgir en relación con la celebración del viaje combinado entre la agencia y el consumidor/viajero.

Punto importante de esta evolución fue Real Decreto 271/1988, de 25 de marzo, por el que se regula el ejercicio de las actividades propias de las Agencias de Viajes, desarrollada por la Orden de 14 de abril de 1988. Ambas normas han sido el referente normativo del entramado autonómico sobre AAVV vigente al respecto<sup>3</sup>, teniendo en cuenta que, aunque de origen estatal, dichas normas nacían del consenso entre todas las Administraciones públicas a raíz de la Conferencia Sectorial de Turismo, celebrada en Madrid, el día 7 de octubre de 1987. El sistema de fianzas (individual<sup>4</sup> o colectiva<sup>5</sup>) recogido en dichas normas ha permanecido en términos generales inalterable en la regulación autonómica durante años hasta la aparición de la Directiva (UE) 2015/2302

---

<sup>2</sup> Un análisis de la evolución del régimen normativo de las AAVV se puede encontrar en Bayón Mariné, Fernando (1999). *50 años del turismo español*. Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, pp. 815 y ss.

<sup>3</sup> Acerca del Régimen jurídico-administrativo de la intermediación turística, Sanz Domínguez, C. (2005). *Régimen jurídico-administrativo de la intermediación turística*, Sevilla, Consejería de Turismo, Comercio y Deporte y (2006): "Intermediación turística e intervención administrativa", en *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 63.

<sup>4</sup> Vid. Art. 5.1. del Real Decreto 271/1988, de 25 de marzo: "fianza individual, que se formalizará mediante ingreso en la Caja General de Depósitos, aval bancario, póliza de caución o título de emisión pública a disposición de la Administración Turística competente, cubrirá las siguientes cuantías: 20.000.000 de pesetas para las Agencias de Viajes mayoristas, 10.000.000 de pesetas para las minoristas y 30.000.000 de pesetas para las mayoristas-minoristas".

<sup>5</sup> Vid. Art. 5.2. del Real Decreto 271/1988, de 25 de marzo: "la fianza colectiva podrá realizarse mediante la inclusión voluntaria de Agencias de Viajes, a través de asociaciones legalmente constituidas, en un fondo solidario de garantía. La cuantía de esta fianza colectiva será del 50 por 100 de la suma de las fianzas individuales que, de acuerdo con el apartado anterior, habrían de constituir las Agencias de Viajes afectadas y su importe global no podrá ser inferior a 400.000.000 de pesetas por asociación de carácter nacional o regional. Las formas de constitución de esta fianza serán las mismas que las señaladas para la fianza individual".

del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2015, relativa a los viajes combinados y a los servicios de viaje vinculados<sup>6</sup>.

Se da la circunstancia de esta Directiva señala, en su artículo 28, que los Estados Miembros debían adoptar y publicar a más tardar del 1 de enero de 2018, las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la Directiva, aplicándose dichas disposiciones a partir del 1 de julio de 2018, fecha en la que además la Directiva 90/314/CEE, relativa a los viajes combinados, las vacaciones combinadas y los circuitos combinados quedaba derogada. Con cierto retraso y tras los continuos avisos de Bruselas, en España se produce la transposición a través del Decreto-ley 23/2018, de 21 de diciembre<sup>7</sup>, que contiene en su Título III las modificaciones derivadas de la Directiva, incidiendo de manera clara ya no sólo en la regulación sobre viajes combinados incluida en el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, sino también en aspectos importantes sobre AAVV recogidos en la normativa turística autonómica, entre ellos las garantías a prestar.

Con todo ello, merece hacerse un estudio comparativo de la situación actual del marco normativo autonómico en lo que al sistema de garantías de las AAVV respecta, analizando qué cambios se han producido en el entramado de las agencias de viaje y si realmente ha habido una adaptación autonómica al respecto.

## **II. AGENCIAS DE VIAJE: CLASIFICACIÓN, INICIO DE ACTIVIDAD Y CONFIGURACIÓN DE LA GARANTÍA COMO REQUISITO NECESARIO**

Las agencias de viaje han evolucionado de manera sustancial a lo largo de la normativa aprobada en España desde 1942<sup>8</sup>, fecha de aparición de la primera regulación al respecto. No obstante, ha habido ciertos elementos que se han mantenido como la

---

<sup>6</sup> Norma por la que se modifican el Reglamento (CE) n.º 2006/2004 y la Directiva 2011/83/UE del Parlamento Europeo y del Consejo. Asimismo, deroga la Directiva 90/314/CEE del Consejo, relativa a los viajes combinados, las vacaciones combinadas y los circuitos combinados. *Vid.* Álvarez de Sotomayor, Silvia Feliu (2018). *Viajes combinados y servicios de viaje vinculados [Directiva (UE) 2015/2302] Cuestiones de ley aplicable*, Madrid, Editorial Reus; y García Álvarez, Belén (2017). “La nueva directiva europea sobre viajes combinados”, en Serrano Cañas, José Manuel; Casado Navarro, Antonio; Pagador López, Javier (dir.) y Miranda Serrano, Luis María (dir.), *Retos y tendencias del Derecho de la contratación mercantil*, Madrid, Marcial Pons, pp. 629-642.

<sup>7</sup> Decreto-ley 23/2018, de 21 de diciembre, de transposición de directivas en materia de marcas, transporte ferroviario y viajes combinados y servicios de viaje.

<sup>8</sup> Decreto 735/1962, de 29 de marzo, por el que se regula el ejercicio de las actividades propias de las Agencias de Viajes; Orden de 26 de febrero de 1963 por la que se aprueba el Reglamento para la aplicación del Decreto de 29 de marzo de 1962, que regula el ejercicio de las actividades propias de las Agencias de Viajes; Decreto 1524/1973, de 7 de junio, por el que se regula el ejercicio de las actividades propias de las Agencias de Viajes; Orden de 9 de agosto de 1974, por el que se aprueba el reglamento de las agencias de viajes; Real Decreto 271/1988, de 25 de marzo, por el que se regula el ejercicio de las actividades propias de las Agencias de Viajes; Orden de 14 de abril de 1988 por la que se aprueban las normas reguladoras de las Agencias de Viajes.

clasificación en grupos, la vinculación, dentro de sus actividades, con el viaje combinado, y la obligación de cumplir una serie de requisitos de cara a emprender su actividad.

Por lo que respecta a la clasificación de las agencias de viaje, se ha transitado desde los primigenios grupos A y B, a los que se asociaban distintas situaciones como el tipo actividad de la agencia o el ámbito territorial de desarrollo de la misma<sup>9</sup>, a una triple clasificación en agencias mayoristas, minoristas y las mayoristas-minoristas, en la que la organización del viaje combinado y posterior ofrecimiento o venta al consumidor articulan el hecho de encontrarnos en alguna de estas tres modalidades.

Esta clasificación surge del Real Decreto 271/1988, de 25 de marzo, y es heredada por el ámbito autonómico, estando presente en la actualidad en la casi totalidad de las Comunidades Autónomas. Así, en cuanto a los aspectos más destacables de estas agencias y empezando con las mayoristas, la mayoría de las regulaciones definen a éstas como “las agencias que proyectan elaboran y organizan toda clase de servicios individualizados y viajes combinados para las agencias minoristas, no pudiendo ofrecer sus productos directamente al turista” (*vid.*, por todas, Andalucía en el art. 9 del Decreto 301/2002, de 17 de diciembre). No obstante, hay excepciones como el caso de Cantabria o Castilla La Mancha que hablan únicamente de servicios turísticos, eliminado la referencia a los viajes combinados, e incluyen además a las agencias mayoristas-minoristas en su ofrecimiento. Además, la exclusión de la mención a las agencias mayoristas-minoristas es frecuente, sucediendo esto, por ejemplo, en las regulaciones de la Comunidad de Madrid o la Comunidad Foral de Navarra.

Por lo que respecta a las agencias minoristas, aquí las definiciones incluidas en las regulaciones varían más entre sí. Tomando la andaluza como punto de partida, se entiende que éstas “comercializan los servicios turísticos organizados por las agencias de viajes mayoristas o aquellos otros organizados por ellas mismas, sin que, en este último caso, puedan hacerlo a través de otras agencias de viajes minoristas”. Como se comprueba, las funciones de estas agencias van más allá de comercializar productos de las agencias mayoristas, ampliando su capacidad dentro del objeto general de las AAVV al poder proyectar, elaborar, organizar y/o vender todos los servicios turísticos incluidos

---

<sup>9</sup> Por ejemplo, el Decreto 1524/1973, de 7 de junio, configuró tres modalidades por razón de su actividad y ámbito de actividad (agencias mayoristas, grupo A y B). Así, las del grupo A eran las que actuaban en un ámbito territorial no limitado y poseían elementos y capacidad suficientes para realizar cuantas actividades les estuvieran atribuidas, cosa que no ocurría con las del grupo B cuya actividad estaba limitada a la provincia donde estuvieran radicadas. Por otra parte, las agencias mayoristas eran aquellas que, sin limitación de ámbito territorial, proyectaban, elaboraban, organizaban y realizaban toda clase de viajes a forfait para su ofrecimiento a otras agencias, no pudiendo ofrecer o vender sus servicios directamente al público. La limitación temporal en las AAVV también estuvo presente en el Decreto 735/1962, de 29 de marzo, aspecto que con el Real Decreto 271/1988, de 25 de marzo, desaparece con la introducción de la clasificación de las AAVV en mayoristas, minoristas y mixtas.

en el ámbito de aplicación de la correspondiente norma directamente a la persona usuaria (*vid.* País Vasco). De todos modos, hay dos aspectos claros de su función como son, por una parte, el contacto directo con el usuario o consumidor y, por otra, la prohibición de ofrecer sus productos a otras agencias<sup>10</sup>. Por último, las agencias mayoristas-minoristas ofrecen más facilidad en cuanto a su delimitación, ya que son aquellas que pueden simultanear las actividades de las dos anteriores. Esta solución conceptual es acogida por el conjunto de regulaciones autonómicas.

Anteriormente se ha expuesto que la triple clasificación está presente en la mayoría de las regulaciones autonómicas, pero hay excepciones. En este sentido, la Comunidad Valenciana, por ejemplo, alude en el preámbulo del Decreto 101/2018, de 27 julio, a la innecesidad de mantener la tradicional clasificación de las agencias de viajes en tres tipos, ya que la cobertura de la garantía depende del volumen de negocios, indistintamente sea organizador o minorista. Con ello, parece que las diferentes tipologías venían asociadas a la garantía que debían prestar las diferentes agencias (véase punto 4 de este estudio), hecho que en la actualidad carece de sentido al aplicarse dicha obligación a todas por igual según, como se ha indicado, el volumen de negocios.

Enlazando con lo anterior, es interesante analizar el tratamiento de las agencias en el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre. En este sentido, la norma sobre consumidores y usuarios hace referencia únicamente a los denominados organizadores y los minoristas de viajes combinados, que se asocian a los agencias mayoristas y minoristas respectivamente. Esta vinculación puede hacerse acudiendo a las definiciones de ambos recogidas en el Real Decreto, al definir a la agencia mayorista como el empresario que combina y vende u oferta viajes combinados directamente, a través de o junto con otro empresario, o el empresario que transmite los datos del viajero a otro empresario, delimitaciones en las que se puede englobar también a las agencias mayoristas-minoristas. Respecto el empresario minorista, simplemente se dice que es aquél distinto del organizador que vende u oferta viajes combinados por un organizador, figura que encaja, como he dicho, con la de las agencias minoristas. Conviene puntualizar, en último lugar, que antes de 2018 el texto optaba por utilizar el término “detallista”, manteniéndose la de “organizador” para la otra tipología.

Por lo que respecta al inicio de la actividad de las agencias de viaje, la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior y su transposición en España a través de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de

---

<sup>10</sup> Estos dos aspectos, son puestos de manifiesto en algunas regulaciones, véase las de Aragón, Castilla y León o Región de Murcia.

servicios y su ejercicio<sup>11</sup>, han modificado el mecanismo clásico de inicio de actividad asociado a la obtención de un título licencia previo. En este sentido, hay dos aspectos importantes surgidos en este ámbito en los últimos años a raíz de los cambios normativos, como son la sustitución del régimen de autorización previa de la actividad por el de declaración responsable o comunicación previa y el reconocimiento de la libre prestación de servicios y libertad de establecimiento de las empresas turísticas.

Hay que tener presente que algunos de los reglamentos autonómicos sobre agencias de viajes todavía hacen referencia a la necesidad de obtención del título licencia, hecho que ha de entenderse superado al tener que acudir, como ya se ha indicado, al sistema de declaración responsable. Esta afirmación debe extraerse esencialmente, a excepción de la regulación valenciana al datarse de 2018, de las Leyes de turismo autonómicas respectivas y sus modificaciones a partir de 2010. La razón es clara y es que los reglamentos relativos a agencias de viajes son por regla general anteriores a la entrada en vigor de la transposición de la Directiva de servicios, obviándose la respectiva modificación en el texto, hecho salvado por la disposición legal anteriormente mencionada.

La existencia de la declaración responsable ha simplificado sin duda alguna la documentación a presentar junto a ella, centrándose en el documento acreditativo la personalidad física o jurídica de la persona interesada, además del de la constitución de la garantía (*vid.* Comunidad Valenciana). No obstante, el marco normativo autonómico da mucho juego al respecto ya que, si bien estos dos requisitos son esenciales y se recogen en todas las regulaciones, también aparece la presentación de otros documentos como la que acredite haberse solicitado el nombre comercial y en su caso marca correspondiente a la denominación que pretende adoptar la agencia de viajes o la declaración responsable del título que acredite la disponibilidad del inmueble para su actividad (*vid.* Aragón). Por otra parte, no debe obviarse otra obligación como es la de que las AAVV contraten y mantengan en permanente vigencia una póliza de seguro de responsabilidad civil para afianzar el normal desarrollo de su actividad que garantice los posibles riesgos de su responsabilidad y que abarca tanto la responsabilidad civil de la explotación del negocio; la responsabilidad civil indirecta o subsidiaria, como la a responsabilidad por daños patrimoniales primarios (*vid.* Andalucía o Aragón).

---

<sup>11</sup> Acerca de su incidencia en el ámbito del turismo; Melgosa Arcos, F.J. (2013). "La regulación del turismo en España: El nuevo marco jurídico tras la Directiva de servicios de mercado interior", en Melgosa Arcos, F.J. (coord.), *Turismos de interior*, Madrid, ediciones Pirámide; Bermejo Latre, J.L. y Escartín Escudé, V. (2010). "El impacto de la reforma de servicios en el sector del turismo", en Moreu Carbonel, E. (Coord.), *El impacto de la Directiva Bolkestein y la reforma de los servicios en el Derecho administrativo*, Zaragoza, en Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública, núm. XII.

### III. PROTECCIÓN FRENTE A LA INSOLVENCIA DE LAS AGENCIAS DE VIAJE EN LA DIRECTIVA (UE) 2015/2302, DE 25 DE NOVIEMBRE Y SU TRANSPOSICIÓN

Uno de los aspectos más controvertidos de la regulación actual de las agencias de viajes, es la relativa a la prestación de garantías, más cuando el Real Decreto-ley 23/2018, de 21 de diciembre, ha introducido cambios al respecto, teniendo presente que el Considerando 40 de la Directiva (UE) 2015/2302, de 25 de noviembre, recoge el establecimiento de una garantía que proteja frente a la insolvencia del organizador del viaje combinado, circunstancia que varía respecto al antiguo art. 7 de la Directiva 90/314 CEE, de 13 de junio en donde se hacía referencia tanto al organizador, como al detallista.

Profundizando en este aspecto, la Directiva dedica el capítulo V a la protección de los viajeros frente a la insolvencia a través de una garantía que permita reembolsar todos los pagos realizados por los viajeros o en su nombre en la medida en que los servicios correspondientes no se hayan ejecutado por causa de la insolvencia del organizador, añadiéndose una garantía para la repatriación de los viajeros si el transporte de pasajeros está incluido en el contrato de viaje combinado. Dicha protección beneficia a los viajeros sin tener en cuenta su lugar de residencia, el lugar de salida, dónde se ha vendido el viaje combinado o el Estado miembro en que está situada la entidad garante en caso de insolvencia<sup>12</sup>. Por lo que respecta a su cuantía, aunque la Directiva no incluye cantidades al respecto, sí que se hace énfasis en que deba cubrir un porcentaje lo suficientemente elevado del volumen de negocios del organizador en concepto de viajes combinados, a lo que puede añadirse otros factores determinantes como el tipo de viajes combinados que venda.

Estos planteamientos han sido asumidos por el Real Decreto-ley 23/2018, de 21 de diciembre, introduciendo esta garantía (tanto para viajes combinados, como para los servicios de viaje vinculados) y dejando a las autoridades competentes de las comunidades autónomas la concreción de la forma que ha de revestir. No obstante, la norma perfila de manera más detallada el mecanismo de protección y es que la nueva redacción que da el Real Decreto-ley al art. 164 del Texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias (Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre), dispone la obligación de que los organizadores y los minoristas de viajes combinados establecidos en España constituyan

---

<sup>12</sup> Acerca de la protección al viajero frente a los daños sufridos durante un viaje combinados: Sánchez Bartolomé, José Miguel (2018). “La protección al viajero frente a los daños sufridos durante un viaje combinados”, *Revista Internacional de Derecho del Turismo. RIDETUR*, volumen 2, núm. 1, pp. 91-127

una garantía mediante la creación de un fondo, la contratación de un seguro, un aval u otra garantía financiera, en los términos que determine la Administración competente<sup>13</sup>.

Además, es importante reseñar que esta obligación se impone tanto a los organizadores, como a los minoristas de viajes combinados, extendiéndose esta obligación a aquellos no establecidos en un Estado miembro de la Unión Europea que vendan u ofrezcan viajes combinados en España, o que por cualquier medio dirijan dichas actividades a España. En este sentido, la extensión hacia los minoristas supone una carga añadida a la posibilidad de que el viajero se pueda poner en contacto con el organizador a través del minorista<sup>14</sup> y la obligación de prestar asistencia en su caso. Así, además de que el viajero pueda enviar mensajes, peticiones o quejas en relación con la ejecución del viaje combinado directamente al minorista a través del cual fue adquirido, los organizadores y los minoristas de viajes combinados responden de forma solidaria frente al viajero del correcto cumplimiento de los servicios de viaje incluidos en el contrato.

#### IV. ADAPTACIÓN AUTONÓMICA

Con este marco normativo se plantea la duda de cómo han respondido las diferentes Comunidades Autónomas al respecto. A modo de breve resumen, nos encontramos con que algunas han adaptado su normativa, incluso antes de la aprobación del Real Decreto-ley 23/2018, de 21 de diciembre, y otras que siguen con regulaciones que incluyen todavía el modelo heredado del Real Decreto 271/1988, de 25 de marzo.

En este sentido, aún podemos encontrar Comunidades Autónomas que optan por este sistema que disponía la cantidad de 10 millones de las antiguas pesetas para las agencias minoristas, 20 millones de pesetas para las agencias mayoristas y 30 millones de pesetas para agencias mayoristas-minoristas (mixtas). Durante años estos importes

---

<sup>13</sup> Por otra parte, es necesario resaltar la antigua redacción del artículo 163 del Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, tras la modificación efectuada por la disposición final decimoséptima de la Ley 15/2015, de 2 de julio, de la Jurisdicción Voluntaria, en la que se dejaba la regulación de los aspectos relativos a las garantías en el ámbito de las Comunidades Autónomas. La razón de este artículo venía del hecho de adecuar la normativa estatal al requerimiento de la Comisión Europea, que entendía que no se había efectuado una correcta transposición del artículo 7 de la Directiva 90/314/CEE, del Consejo, de 13 de junio de 1990, relativa a los viajes combinados, las vacaciones combinadas y los circuitos combinados, tal y como fue interpretado por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el asunto C-140/1997. No obstante, el art. 163 ha sido modificado por el art. 4.2 del Real Decreto-ley 23/2018, de 21 de diciembre, dejando el sistema de garantías a lo dispuesto en el Capítulo V de la norma (arts. 164 y ss.) en el que se nuevo se desplaza a los términos que determine la Administración competente, en este caso las Comunidades Autónomas por razón de su competencia en materia de turismo.

<sup>14</sup> Art. 163 del Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, que tiene de origen la interpretación del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el asunto C-140/1997, facilitándose el acceso al sistema de garantías de manera más ágil, eficaz y, sobre todo, gratuita.



han permanecido inalterables, aún a pesar de la entrada del euro (*vid.* Aragón o en la actualidad Extremadura). No obstante, también se puede apreciar casos en los cuales se optado por la conversión de estas cantidades, aunque no siempre se ha hecho de manera exacta, habiendo con ello en la actualidad una gran disparidad de situaciones en las que se incluye la de redondear dichas cifras (tabla 1)<sup>15</sup>. Así, resulta curioso como Castilla La Mancha, Comunidad Foral de Navarra o País Vasco han optado por las cifras de 60.000/120.000/180.000 € que no se corresponden con una correcta conversión, cosa que tampoco ocurre en la Región de Murcia, si bien opta por acercarse más a los importes de referencia<sup>16</sup>.

Tabla 1: Garantías por Comunidad Autónoma

	Agencias minoristas	Agencias mayoristas	Agencias mixtas	Centrales de reservas
<b>Cantabria</b>	60.101,21 €	120.202,42 €	180.303,63 €	-
<b>Castilla y León</b>	10.000.000 ptas. (60.101,21 €)	20.000.000 ptas. (120.202,42 €)	30.000.000 ptas. (180.303,63 €)	-
<b>Castilla La Mancha</b>	60.000 €	120.000 €	180.000 €	60.000 €
<b>Comunidad Foral de Navarra</b>	60.000 €	120.000 €	180.000 €	-
<b>Extremadura</b>	10.000.000 ptas.	20.000.000 ptas.	30.000.000 ptas.	-

<sup>15</sup> Esto ocurre para las fianzas/garantías individuales, para las colectivas también existe discrepancia ya que en el caso Castilla La Mancha será del cincuenta por ciento de la suma de las fianzas individualmente consideradas que, de acuerdo con el apartado anterior, habrían de constituir las empresas asociadas, y en ningún caso será inferior a 2.400.000 euros para asociaciones de ámbito nacional o 300.000 euros para asociaciones de ámbito autonómico. Sin embargo, en Extremadura el importe global no podrá ser inferior a 400.000.000 de pesetas por asociación de carácter nacional o regional; País Vasco y Principado de Asturias que lo cifra en 2.405.000 euros o Región de Murcia que establece 2.404.050 euros.

<sup>16</sup> Cantabria: Decreto 49/2011, de 19 de mayo, por el que se regula la actividad de mediación turística desarrollada por agencias de viajes, centrales de reservas y organizadores profesionales de congresos; Castilla y León: Decreto 25/2001, de 25 de enero, por el que se aprueba el reglamento de agencias de viajes de Castilla y León; Castilla La Mancha: Decreto 56/2007, de 8 de mayo, de ordenación de las agencias de viajes y centrales de reservas de Castilla-La Mancha; Comunidad Foral de Navarra: Decreto Foral 141/1988, de 4 de mayo, por el que se aprueba el reglamento de las Agencias de Viajes de Navarra (modificado por Decreto Foral núm. 10/2011, de 14 de febrero; Extremadura: Decreto 119/1998, de 6 de octubre, que regula el ejercicio de las Agencias de Viajes de la Comunidad Autónoma de Extremadura; País Vasco: Decreto 81/2012, de 22 de mayo, de agencias de viaje.); Principado de Asturias: Decreto 60/2007, de 24 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de las Empresas de Intermediación Turística en el Principado de Asturias; Región de Murcia: Decreto 100/2007, de 25 de mayo, que regula las agencias de viaje y centrales de reserva (Modificado por Decreto núm. 37/2011, de 8 de abril).

<b>País Vasco</b>	60.000 €	120.000 €	180.000 €	-
<b>Principado de Asturias</b>	60.101,21 €	120.202,42 €	180.303,63 €	-
<b>Región de Murcia</b>	60.100 €	120.200 €	180.300 €	-

Fuente: elaboración propia

Además, de las anteriores Comunidades Autónomas existen otras que ya han modificado su normativa para adaptarse a la nueva regulación de los viajes combinados. Es el caso de Andalucía<sup>17</sup>, Aragón, Baleares, Canarias, Comunidad de Madrid, Comunidad Valenciana, Galicia y La Rioja<sup>18</sup>. Entre medias queda Cataluña, que en 2012 se anticipó al texto armonizado, presentando un modelo muy parecido. Sobre la adaptación de estas Comunidades, es preciso indicar la existencia de una sincronización a la hora de fijar los importes y porcentajes de garantías que afectan tanto a agencias mayoristas, como minoristas, hecho que se asocia a que la Conferencia Sectorial del Turismo constituyera un grupo de trabajo con el objeto de armonizar las legislaciones autonómicas a este respecto, consensuándose un texto que fue aprobado por la mesa de Directores generales de turismo y en donde se ha tenido muy en cuenta el asunto EU-Pilot 6617/14/JUST de la Comisión Europea, en donde se solicitaba a las autoridades españolas la correcta trasposición del art. 7 de la Directiva 90/314 CEE, de 13 de junio<sup>19</sup>.

Profundizando en estos cambios, teniendo en cuenta la nueva redacción del Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, esta garantía se ha materializado en tres modelos que son los que recogen las normativas autonómicas como son la garantía individual, colectiva o para cada viaje combinado, las cuales revisten diferentes

<sup>17</sup> Para el caso de Andalucía: Pérez Guerra, Raúl (2017). "La regulación jurídico-administrativa de la intermediación turística a la luz de la nueva Directiva de viajes combinados: las agencias de viajes en Andalucía", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 49-50, pp. 432-453.

<sup>18</sup> Andalucía: Decreto 60/2018, de 27 de febrero, por el que se modifica el Decreto 301/2002, de 17 de diciembre, de agencias de viajes; Aragón: Decreto 111/2018, de 19 de junio, del Gobierno de Aragón, por el que se modifica el Decreto 51/1998, por el que se aprueba el Reglamento de Agencias de Viaje; Canarias: Decreto 124/2018, 6 agosto, que modifica el Decreto 89/2010, 22 julio, por el que se regula la actividad de intermediación turística; Baleares: Ley 8/2012, de 19 de julio, de turismo, modificada por Ley 6/2019, de 8 de febrero); Comunidad de Madrid: Decreto 151/2018, de 16 de octubre, por el que se modifica el Decreto 99/1996, de 27 de junio de 1996, por el que regula el ejercicio de las actividades de las Agencias de Viajes de la Comunidad de Madrid; Comunidad Valenciana: Decreto 101/2018, de 27 de julio, por el que se aprueba el reglamento de agencias de viajes de la Comunidad Valenciana; Galicia: Decreto de 22 de febrero 2018, que modifica el Decreto 42/2001, de 1 de febrero de 2001, de refundición en materia de agencias de viajes, guías de turismo y turismo activo; La Rioja: Decreto 10/2017, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de Turismo de La Rioja en desarrollo de la Ley 2 / 2001 , de 31 de mayo, de Turismo de La Rioja (modificado por Decreto 40/2018, de 23 de noviembre).

<sup>19</sup> En concreto: "El organizador y/o el detallista que sean parte en el contrato facilitarán pruebas suficientes de que, en caso de insolvencia o de quiebra, quedarán garantizados el reembolso de los fondos depositados y la repatriación del consumidor"

modalidades (seguro, un aval u otra garantía financiera; aportaciones a un fondo solidario de garantía o seguro) y cantidades monetarias a cubrir (*vid.* tabla 2).

Tabla 2. Nuevo sistema de garantías

	Garantía individual	Garantía colectiva	Garantía por cada viaje combinado
Modalidad	Seguro, un aval u otra garantía financiera.	Aportaciones a un fondo solidario de garantía.	Seguro
Importe	Durante el primer año de ejercicio de la actividad, esta garantía debe cubrir un importe mínimo de cien mil euros		Seguro para cada usuario de viaje combinado
	A partir del segundo año de ejercicio de la actividad: a) Mínimo, al cinco por ciento del volumen de negocios derivado de los ingresos por venta de viajes combinados b) El importe no puede ser inferior a cien mil euros.	a) Mínimo del cincuenta por ciento de la suma de las garantías que los organizadores, minoristas o empresarios que faciliten servicios de viaje vinculados individualmente considerados. b) En ningún caso el importe global del fondo podrá ser inferior a dos millones y medio de euros.	

Fuente: elaboración propia

A diferencia de las anteriores Comunidades, el caso de Cataluña<sup>20</sup> es singular ya que se anticipó en 2012 a la regulación ofreciendo un sistema de garantías muy parecido y cuya única diferencia estriba en exigir una garantía del 3% de dicho volumen de negocio, con un mínimo de 100.000 euros y máximo de 300.000 euros.

Por otra parte, aún a pesar de que se ha comentado anteriormente que las Comunidades Autónomas adoptaron un texto armonizado, es verdad que hay un aspecto

<sup>20</sup> Decreto 158/2012, de 20 de noviembre, que modifica el Decreto 168/1994, de 30 de mayo, de reglamentación de las agencias de viajes.

que curiosamente difiere como es el caso de Aragón que, en la garantía individual en el segundo año, considera además del volumen de negocios derivado de los ingresos por venta de viajes combinados, los de los servicios de viaje vinculados. Este hecho no se incluye en las otras regulaciones, aunque es verdad que el art. 167 del Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, referido a los requisitos de protección frente a la insolvencia en el caso de los servicios de viaje vinculados, exige que la garantía que se constituya deba cumplir con lo dispuesto en los artículos 164 y 166 de la norma. En el caso de Aragón se ha optado por regular en un documento conjunto a los organizadores y los minoristas de viajes combinados, así como los empresarios que faciliten servicios de viaje vinculados, hecho que no se matiza en el resto de las normativas autonómicas que se centran únicamente en la figura del viaje combinado aún a pesar de que, como digo, según el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, estas garantías también se extienden sobre los servicios de viaje vinculados (art. 167).

Por otra parte, hay un hecho a destacar como es la vinculación de la Administración Pública con las garantías prestadas por las agencias de viaje. Poniendo como ejemplo a la Comunidad Autónoma de Aragón, el artículo 48.4 del Decreto Legislativo 1/2016, de 26 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Turismo de Aragón, disponía que las agencias de viaje debían constituir y mantener vigente una garantía en favor de la Administración de la Comunidad Autónoma, hecho que también ocurre en otras Comunidades con normativa no modificada. Este inciso fue suprimido por el Decreto-Ley 4/2017, de 17 de octubre, de modificación del mencionado texto refundido, al entenderse que las fianzas o depósitos en favor de la Administración de la Comunidad Autónoma chocan frontalmente con la regulación comunitaria y la norma española asociada, en concreto el Real Decreto-ley 23/2018, de 21 de diciembre. Además, siguiendo en Aragón, el Decreto 111/2018, de 19 de junio, regula, en su disposición transitoria única, la devolución de la garantía constituida en favor de la Administración de la Comunidad Autónoma, estableciéndose su retorno de oficio en un período máximo de tres meses desde la entrada en vigor de la norma.

Un último aspecto por considerar es la conexión del sistema de garantías con la libertad de establecimiento. En este sentido, de conformidad con la Directiva de servicios y la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, toda aquella agencia de viajes legalmente establecida en una Comunidad Autónoma puede prestar sus servicios y abrir establecimientos libremente en otra/s Comunidades para el ejercicio de su actividad. A pesar de este hecho, hay que tener presente que las agencias deben estar cubiertas por la garantía exigida en la comunidad autónoma de origen, generándose el problema actual de la dispersión en lo que a garantías se trata. A ello se añade el hecho de que esta libertad de establecimiento conlleva la posibilidad de ejercer la actividad sin

necesidad de presentar la citada declaración o, en su caso comunicación, si, como digo, ejercen legalmente una actividad turística en otra Comunidad Autónoma. Esta situación que se deja clara en Andalucía o la Comunidad Valenciana, choca con la exigencia de la presentación de la declaración responsable en, por ejemplo, Canarias o Castilla y León<sup>21</sup>, originándose de nuevo discrepancia de pareceres entre normativas autonómicas.

Más problemático es el caso de agencias de viaje legalmente establecidas en otros Estados miembros de la Unión Europea, las cuales pueden prestar servicios en el territorio de cada Comunidad Autónoma en régimen de libre prestación, exigiéndose en algunas Comunidades Autónomas la presentación de declaración responsable (*vid.* Cantabria, Castilla La Mancha), mientras que en otras no hace falta (*vid.* Comunidad Valenciana) o incluso se establece el que se presente certificación acreditativa de su autorización en la Administración de origen, así como toda aquella documentación que pruebe el cumplimiento de los requisitos para las agencias de dicha Comunidad (*vid.* Comunidad de Madrid o Extremadura).

Aquí de nuevo surge el interrogante del importe de la garantía que deben satisfacer dichas agencias. Dicho problema es resuelto, por ejemplo, por la regulación de la Comunidad Valencia optando porque si se establecen por primera vez en territorio español, deben tener constituida al menos la garantía exigida por la normativa valenciana, ya que se podrá exigir la diferencia en el caso de la garantía sea mayor en el país de origen. Por el contrario, si ya tienen oficina abierta en otra Comunidad Autónoma, entonces podrán prestar sus servicios sin necesidad de presentar la pertinente declaración responsable<sup>22</sup>.

Para finalizar, en Castilla La Mancha se regula, por ejemplo, el caso de que una agencia de viajes con domicilio en un Estado no perteneciente a la Unión Europea o al Espacio Económico Europeo quiera establecerse en el territorio de una Comunidad Autónoma. En este sentido, teniendo en cuenta y sin perjuicio de la reciprocidad prevista en los Tratados y Convenios Internacionales, la norma exige encomendar su representación de forma permanente o temporal a una agencia de viajes establecida en dicha Comunidad Autónoma e iniciar el mecanismo de inicio de actividad regulada en la norma.

## V. CONCLUSIÓN

---

<sup>21</sup> En Canarias se exige cuando la actividad comprenda la realización de viajes combinados (art. 9 del Decreto 89/2010, de 22 julio). En el caso de Castilla y León se exige la presentación de la pertinente documentación (art. 13 del Decreto 25/2001, de 25 enero)

<sup>22</sup> *Vid.* art. 9 del Decreto 101/2018, de 27 julio.

Del análisis realizado, conviene extraer dos conclusiones básicas al respecto. La primera es la relevancia que adquieren las agencias minoristas en el entramado de garantías. En este sentido, existen planteamientos discrepantes ya que frente a una mayor protección del viajero/consumidor, otras partes destacan los sobrecostes añadidos que conllevan los cambios normativos. Lo que es cierto es que, con los cambios introducidos, existe un mayor protagonismo de estas agencias respondiendo ante acciones de las agencias mayoristas, además de una equiparación económica con estas últimas a la hora de constituir la garantía, circunstancia que no ocurría con el sistema clásico heredado del Real Decreto 271/1988, de 25 de marzo. Debe tenerse en cuenta que esta garantía protege frente una insolvencia que se entiende producida tan pronto como, a consecuencia de los problemas de liquidez del organizador o del minorista, los servicios de viaje dejen de ejecutarse, no vayan a ejecutarse, o vayan a ejecutarse solo en parte, o cuando los prestadores de servicios exijan su pago a los viajeros (*vid.* Aragón). Además, los cambios normativos facilitan el hecho de que esta garantía esté siempre disponible para que el viajero pueda acceder fácilmente a dicha protección.

Por otra parte, en la actualidad y expensas de una actualización de todas las normativas autonómicas sobre AAVV, existe un caos regulatorio en lo que respecta a las garantías. Ello crea una incertidumbre e incluso la evaluación de la conveniencia de instalar una AAVV en una determinada Comunidad Autónoma si las condiciones sobre la garantía a aportar son más beneficiosas.