

El turista en la Comunidad Europea

Harald Barti

Introducción

Los Estados europeos se están desarrollando conjuntamente, y ello sucede también en el campo jurídico. Junto a las directivas trasladadas al derecho interno de casi todos los países (por ejemplo, sobre control de calidad, balances y comisionistas), cada vez tienen un papel más importante las directivas ya aprobadas y las que se encuentran en preparación en materia de política turística, si bien hay que decir al respecto que la política turística de la Comunidad Europea ha sido una materia poco relevante durante mucho tiempo. La importancia económica de los viajes y de los viajeros han sido considerados, en el pasado, una cuestión marginal. Con todo, el Tratado de la CEE, en sus arts. 3a y ss., contiene disposiciones importantes para una evolución armónica del turismo. Así, se prevé en dichas disposiciones la Unión Aduanera, la superación de los obstáculos para la libre circulación de personas, servicios y capitales, así como la creación de una política común de transportes. Las llamadas «libertades básicas» del Mercado Común (tráfico de mercancías, personas, servicios y capitales) constituyen los pilares de una política turística europea. Sin embargo, aparte de esas «libertades básicas», en lo que se refiere a esa política turística nos encontramos todavía en una fase intermedia, al final de la cual se podrá hablar de una unidad jurídica en materia de turismo. Significativa es la queja del 22 de enero de 1983 por parte del Parlamento Europeo ante el Consejo (legislador de la Comunidad), la cual «tuvo que ser presentada dada la inoperancia manifestada en materia de política de transportes. Se ha de criticar, asimismo, el hecho de que en materia de política turística no existe, hasta ahora, otra cosa que un esquema» (Boletín de las Comunidades C 115 de 30-IV-1984). Por lo demás, el 25 de julio de 1987 entró en vigor el Acta Unica, la cual concreta los objetivos y contiene un llamamiento a los legisladores de la CE para que vayan haciendo realidad el Mercado Interior antes del 31 de diciembre de 1992. En materia de tráfico aéreo hay que mencionar el «paquete de medidas» del Consejo en el que se prevé un mayor campo para la competencia dentro de la Comunidad y que tiene fecha de 7 de diciembre de 1987. Con ello se han facilitado las tarifas especiales, por lo menos, si bien los vuelos regulares no se ven afectados por tales medidas, obviamente. Los vuelos charter no son objeto de tratamiento en las mismas, dado que las compañías charter hace tiempo que disfrutaban de libertad en la fijación de los precios y, por tanto, también de la libre competencia.

También en el ámbito del transporte en autocar se han conseguido algunos progresos, aunque por el momento no se han hecho todavía realidad los propósitos de la Comisión (autorización de las «salidas de vacío» para recogida de viajeros, tráfico interior, excursiones, etc.). En lo que se refiere a organizadores de viajes e intermediarios, existen muchas preguntas sin respuesta y, por ejemplo, el acceso a esas profesiones está configurado de muy diversa manera en cada país, como sucede, asimismo, con los guías en el punto de destino y guías de viaje, cuestión que produce serios inconvenientes, siendo necesaria la equiparación de las legislaciones en materia de formación y titulación. Los derechos del turista dentro del derecho civil es objeto de tratamientos muy diversos según los Estados (para una visión global, véase Bartl, Harald. Derecho del Transporte, 1988, p. 253 y ss.). Viajeros y organizadores de viajes tienen aquí que luchar con dificultades considerables igual que antes. Notable es también la diversa manera de aplicar las disposiciones ya vigentes, debida a la diversidad de mentalidades según los países; en el norte de Europa las leyes se aplican a menudo con mayor rigor y de forma más consecuente que en «el sur».

La protección del medio ambiente, problema fundamental del futuro

Cada vez está más clara para la opinión pública la necesidad de un medio ambiente intacto cuando se trata de turismo. Casi todos los países han pagado caros los errores del pasado. Los expertos conocen los puntos de destino donde el turista ya no se siente a gusto. Las ciudades dormitorio, la ausencia de cuidado de la naturaleza y las previsiones a corto plazo producirán numerosos problemas a la oferta en los años próximos; muchos puntos de destino tienen ya grandes dificultades para colocar sus productos en el mercado, pues el turista, y muy especialmente el alemán, se ha vuelto muy sensible en lo que se refiere a cuestiones de medio ambiente, cosa que no es sorprendente, pues el asunto aparece en los medios de comunicación casi a diario. Estas noticias penetran en la conciencia de la persona y la transforman. Ya el año 1972 apareció el libro del conocido investigador suizo Krippendorf «los devoradores del paisaje». Por desgracia, sus advertencias cayeron en el vacío. El autor previno en los años que siguieron a 1980 acerca de retrocesos, tanto en España como en Italia y Francia, y sus avisos no fueron considerados procedentes, dado el constante crecimiento del número de turistas que se producía. En este momento se sienten, en numerosas regiones, los errores de años anteriores. Sin embargo, este proceso tiene algo de bueno: el hombre y la naturaleza se han mantenido separados durante siglos. Hoy el hombre regresa a la naturaleza y la considera un precioso don económico, y ello deja lugar a la esperanza. Ciertamente que muchos ofertantes del turismo continúan errados, en la medida en que confían en los turistas del Este europeo que, durante décadas, sólo han conocido por la televisión y los periódicos el sol, las playas y el mar de España, de Francia y de Italia. Que nadie se llame a engaño. Por una parte, las expectativas sólo son a corto plazo. Por otra, hay que preguntarse si esas personas disponen de los medios económicos necesarios para hacer frente a la subida de precios que se percibe en los países mencionados.

El precio y la calidad decidirán el futuro

Además de un medio ambiente intacto en el entorno del lugar de las vacaciones, el veraneante exige también calidad por un precio adecuado. Los precios en la Comunidad Europea se han nivelado, la comida y la bebida en España no es hoy más barata que en Alemania. Los valores de cambio en Europa se han nivelado y no se han nivelado comodidades, nivel de vida y prestaciones. Por eso, el turista de hoy es un turista crítico que hace comparaciones. Para la gente que tiene treinta y cinco años, el sol ya no es lo único que importa, también le interesa la calidad del alojamiento, del servicio, de las prestaciones y del «programa». El concepto de «animación», a menudo mal comprendido, se ha vuelto un instrumento imprescindible para la oferta. El turista de hoy quiere «vacaciones con contenido», además de descanso. Quiere conocer a la gente, al país y a su cultura. En este ámbito se desarrollan unos cambios que ya conocemos de otros sectores. Ya no se conduce un coche, por ejemplo, sino un «Cabrío»; ya no se lleva ropa, sino que se lleva la marca X. Ya no se trata de proporcionar al viajero soluciones a sus necesidades básicas como dormir, comer y beber. Hoy se trata de algo más. Se espera algo más y la «animación» no debe considerarse una estruendosa camisa de fuerza, sino un estímulo y un impulso que mueva a participar en la configuración de las vacaciones. El mundo ha cambiado, el viajero ha cambiado y, por desgracia, en los grandes centros turísticos tradicionales, este hecho todavía no ha sido comprendido en la mayoría de los casos. Ello se debe también a la circunstancia de que países emisores y países receptores intercambian poca información, saben poco unos de otros, o quieren saber poco unos de otros. Si queremos tener una Europa turística, interesados y expertos tenemos que reunirnos más a menudo, hablar y discutir unos con otros más a menudo, a fin de ofrecer al consumidor un producto óptimo dentro del gigantesco mercado europeo. La escasez de espacio hace que las salidas no sean muchas y los europeos tenemos que tratar de aproximarnos entre nosotros, en interés de todos, y tratar de llenar las lagunas de conocimiento que existen por ambas partes.

Una legislación mal entendida

Muchos empresarios consideran que la legislación es un «enemigo» y un «perturbador», y ese es un error grave. El derecho, la ley, aparece porque aparecen conflictos entre las empresas y los turistas. El derecho, por regla general, es la «suma de experiencias desdichadas» en un determinado ámbito. Si en Alemania (incluidos los cinco nuevos lands del Este), por ejemplo, existe una sofisticada legislación para la protección del turista, ello se debe a las malas experiencias sufridas por gran número de consumidores, lo cual llevó al legislador a arbitrar una normativa al respecto. Este «marco jurídico» configura las condiciones mínimas para una colaboración fructífera, larga y fiable dentro de la industria turística. Los organizadores de viajes alemanes hace tiempo que ya no pueden permitirse una oferta defectuosa. Con ayuda de los tribunales, el turista alemán recupera su dinero, presenta sus reclamaciones y, en muchos casos, no le teme a las incidencias del proceso porque ha firmado un contrato de seguro que incluye la acción judicial y le evita el riesgo de los costes de dicha acción judicial. Esta práctica se ha extendido en Alemania a unos 40 millones de viajeros; Alemania tiene, por desgracia, la más amplia experiencia en este terreno, pero los demás países hace tiempo que se han uni-

do a ella, y una evolución semejante se presenta en Inglaterra, Holanda y Francia. Un «producto malo» le cuesta al organizador de viajes —ya sea éste grande, mediano o pequeño— mucho dinero todos los años. Pero mucho más caro que un proceso, cuando el turista no presenta su reclamación, es el hecho de que ese turista, simplemente, no vuelva a un determinado punto de destino, y en su propio país vaya extendiendo una imagen negativa de ese punto de destino. Más del 60 % de los alemanes, por ejemplo, reservan sus viajes por recomendación de un amigo, conocido o pariente. El visitante descontento es el peor enemigo del éxito y esa eterna «ley turística» no debe perderse de vista. La idea no debe echarse en saco roto ni ser reducida a su mero aspecto jurídico, y más bien se ha de tener en cuenta que el turista insatisfecho puede sin gran esfuerzo llamar la atención sobre su caso en la radio, la televisión y la prensa, sacando su descontento de su «círculo particular», haciéndolo llegar a círculos turísticos de mayor amplitud y creando una imagen negativa de toda una comarca. La existencia de disposiciones legales y de una conciencia de sus derechos en el consumidor son hoy una realidad. Es necesario conocerlos, aparte de que constituyen la base sobre la que se levanta el éxito conjunto del organizador de viajes y de la oferta turística, olvidando a menudo dicha oferta que el organizador de viajes no es otra cosa que el vendedor del producto que se le ofrece en España, Italia o Francia. Nadie puede poner con éxito un producto en el mercado cuando el producto no es bueno.

Los derechos de los turistas en los distintos países

Lo primero que hay que decir al respecto es que en todos los países la vía de recurso ante los tribunales se ve facilitada por el Acuerdo Europeo de Competencia y Ejecución Judicial (reconocimiento recíproco de las sentencias recaídas en un país distinto del de ejecución de tales sentencias). Se puede, pues, seguir un proceso en Alemania contra un español y solicitar la ejecución de la sentencia en España. Solamente los contratos de alquiler (por ejemplo, el arrendamiento por un viajero de un apartamento en España) son ventilados en el país donde se encuentra el inmueble (Tribunal Europeo, Nuevo Seminario Jurídico, 1985, 905). El turista que ha contratado con un organizador en Alemania un paquete que comprende vuelo, alojamiento, servicio y programa adicional, lo tiene más fácil porque puede demandar al organizador en Alemania, dado que el contrato está sometido al derecho alemán (con algunas limitaciones). El organizador tratará después de obtener una indemnización del hotelero extranjero, etc. El establecimiento de garantías para tales indemnizaciones ya ha sido objeto de una interpelación por parte de un parlamentario belga ante la Comunidad Europea. Esta situación jurídica y procedimental no se produce sólo en Alemania, pero se presentan diferencias con otros países, diferencias que se esbozan a continuación, brevemente, en sus aspectos esenciales.

Bélgica

Bélgica dispone de una legislación obligatoria para la protección del turista. El año 1976 entró en vigor en ese país el llamado «Acuerdo de Bruselas», regulándose en él, entre otros aspectos, el de la disolución del contrato de viaje y sus condiciones. Se establecen limitaciones para la eleva-

ción de los precios tras la conclusión del contrato, de suerte que el aumento de tales precios por parte de un hotelero no puede aceptarse si se produce de forma arbitraria. Por supuesto, el organizador puede limitar su responsabilidad en lo que se refiere a daños corporales, daños en las cosas, etc.

Los empresarios necesitan, por otra parte, una licencia con garantía para caso de quiebra del organizador de viajes. Se contempla, asimismo, un procedimiento de avenencia que facilita los procedimientos legales al usuario.

En Bélgica existe una asociación de consumidores (Test-Achats) muy activa, la cual se ocupa, entre otras cosas, de dar a conocer los derechos del viajero.

Si bien el Derecho de Viajes es obligatorio en Bélgica, no es tan riguroso como el Derecho alemán.

Dinamarca

Aquí no existe un Derecho de los Viajes específico, pero sí un fondo de garantía mediante el cual se indemniza a los usuarios perjudicados por la quiebra del organizador. Asimismo, el turista puede reclamar por un procedimiento especial que sigue el modelo sueco, siendo competente el Tribunal de Reclamaciones del Consumidor, el cual puede también transferir sus tareas a instituciones privadas. Paralelamente, el Ombdusmann del consumidor vela por el cumplimiento de las condiciones generales del contrato por parte del organizador.

Francia

El legislador francés, rigiéndose por la Comisión Asesora de la CE, ha establecido la legislación más favorable al consumidor de toda la CE (Arreté «Conditions générales de vente régissant les rapports entre agents de voyages et leur clientèle»). El organizador tiene que facilitar al turista amplia información en lo que se refiere a las prestaciones; tiene que entregarle, con la documentación del viaje, un formulario de reclamaciones; cambios sustanciales en el viaje dan derecho al consumidor a la devolución del dinero o a indemnizaciones; los cambios en los precios sólo pueden producirse dentro de un marco muy limitado; los organizadores tienen que contar con una licencia y contratar un seguro de insolvencia.

Gran Bretaña

Aquí el turista está protegido por el Air Travel Reserve Fund Act de 1975 frente a la quiebra de los organizadores. Los organizadores necesitan una licencia para ejercer, existiendo, al mismo tiempo, una regulación corporativa de la Association of British Travel Agents (ABTA), de la que se deriva un código de comportamiento (Code of Conduct), vinculante para organizadores e intermediarios. Los organizadores tienen que presentar en los catálogos un mínimo de datos, y el viajero no debe encontrarse legalmente desprotegido frente a cambios sustanciales de las condiciones generales del viaje. Para el supuesto de reclamaciones, hasta un máximo

de 1000 libras está previsto un procedimiento de avenencia. Las limitaciones de responsabilidad en las condiciones generales del viaje son posibles en algunos supuestos y, en general, el autor de este trabajo conoce numerosas resoluciones relacionadas con los derechos del viajero.

Tendencia al establecimiento de sanciones para el caso de deficiencia en las prestaciones

En toda Europa puede percibirse la tendencia al establecimiento de sanciones cuando las prestaciones son deficientes. Si bien no todos los países han previsto disposiciones especiales al respecto, como sucede en Alemania (art. 651, a-k, del Código Civil), sí se echa de ver que ya no existe ningún país en Europa que deje desprotegido al turista. Junto al derecho a recuperar parte del precio, o a la obtención de indemnizaciones en el caso de deficiencias en las prestaciones, la mayoría de los países han previsto también la defensa del viajero frente a la eventual quiebra del organizador. Al mismo tiempo, con excepción de Alemania, los organizadores necesitan una «licencia». El «derecho de los viajes más exigente» es el alemán, en opinión del autor, y ello ha contribuido a la buena calidad del trabajo de los organizadores alemanes, especialmente a la veracidad de los datos contenidos en los prospectos. En Alemania, muchas sentencias proceden de los más altos tribunales civiles, del Tribunal Supremo Federal, así como de las Audiencias Territoriales y Juzgados de Distrito. El Juzgado de Frankfurt ha elaborado, incluso, una «tabla», a partir de la cual el usuario puede calcular las devoluciones de dinero e indemnizaciones a que tiene derecho, tabla que, sin embargo, no siempre se considera válida. En la mayoría de los lands existen, asimismo, procedimientos de arbitraje que el viajero puede utilizar para hacer valer sus derechos. En casi todos los países de Europa funcionan, de forma más o menos activa, asociaciones de consumidores (apoyadas por el Estado) que ofrecen información al usuario y que denuncian públicamente las anomalías que se suscitan. Organizadores e intermediarios tienen, pues, que contar con las reclamaciones de los turistas cuando las prestaciones obtenidas no son las prometidas por el organizador.

La vía futura de Europa

El 13 de junio de 1990, la Comunidad Europea adoptó una directiva sobre viajes organizados, que los Estados miembros deben trasladar a su derecho interno antes del 31 de diciembre de 1992. Dicha directiva persigue una de las finalidades principales de la CE, el perfeccionamiento del mercado único europeo, dentro del cual el turismo ostenta un papel primordial, según se estima en la directiva. Ante todo, se debe conseguir que el viajero contrate un viaje fuera de las fronteras de su país natal sin sufrir por ello perjuicios jurídicos. Entre los puntos más esenciales que se contemplan se encuentran los arriba mencionados acerca de la veracidad de los prospectos y la claridad en la información. El organizador está obligado a entregar al viajero una copia del contrato de viaje del cual se deriven los derechos que le corresponden. Los Estados miembros están obligados a dictar las disposiciones que regulen el incumplimiento o las deficiencias en las prestaciones. Los cambios en los precios están permitidos sólo de forma limitada. Los organizadores tienen que demostrar que el viajero se encuentra a cubierto de una eventual quiebra del organizador (via-

je de vuelta o reintegro de pagos realizados). También está prevista la obligación del usuario de denunciar las deficiencias observadas en el punto de destino, así como el mínimo de datos que deben recogerse en el contrato (punto de destino, transporte, alojamiento, servicio, ruta, precio, organizador, intermediario, calendario, prestaciones especiales que se hayan solicitado, plazos de denuncia, etc.). En la mayoría de los ordenamientos jurídicos de Europa, parte de tales aspectos han sido ya contemplados, otros, en cambio, habrán de ser contemplados, pero lo que es importante es que los Estados miembros establezcan un sistema jurídico más riguroso que el previsto en la directiva.

La mencionada directiva constituye un paso más hacia la unidad de la Europa del turismo en lo que se refiere a la protección del viajero, pero algunos aspectos no han sido tenidos en cuenta; así sucede con el derecho de regreso del organizador contra el hotelero, el transportista y otras partes contratantes que hayan incumplido sus compromisos. Estos puntos serán en el futuro más importantes que hasta ahora, debido a la presión de los consumidores. Organizadores y oferta deberían establecer una reglamentación clara e inequívoca, como se ha hecho ya en Alemania y también en Suiza, donde se han elaborado, de forma modélica, condiciones contractuales y formularios de contratos al respecto. La problemática antes aludida acerca de la protección del medio ambiente y de la relación precio-calidad no se ve afectada por este paso parcial del Consejo de la Comunidad Europea, y la competencia, así como el buen trabajo de las empresas turísticas, tendrán que ser quienes se ocupen de conseguir una evolución positiva en los años próximos. Considerando la forma de cómo evolucionan las cosas, y con esto terminamos, hay que decir que la empresa turística sólo puede ser dirigida por empresarios responsables y competentes. Los otros fracasan desbordados por la competencia.