



Bruselas, 26.2.2021
COM(2021) 90 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

sobre la aplicación de la Directiva (UE) 2015/2302 del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a los viajes combinados y a los servicios de viaje vinculados

1. La Directiva

La Directiva (UE) 2015/2302 relativa a los viajes combinados y a los servicios de viaje vinculados (en lo sucesivo, «la Directiva sobre los viajes combinados» o «la Directiva») se adoptó el 25 de noviembre de 2015¹ y sustituyó a 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. La Directiva sobre los viajes combinados se basa en las características más importantes de la Directiva de 1990, como los requisitos de información, las disposiciones relativas a las modificaciones y las responsabilidades contractuales, así como la protección de los consumidores en caso de insolvencia del organizador. La nueva Directiva amplía sustancialmente el nivel de protección de los consumidores, tomando en consideración nuevos modelos de reservas en línea para combinaciones de servicios de viaje.

Tras su informe sobre las disposiciones de la Directiva sobre los viajes combinados que se aplican a reservas en línea efectuadas en diferentes puntos de venta (el informe relativo a «las reservas a las que se accede con un clic») publicado en junio de 2019², la Comisión presenta este informe general sobre la aplicación de la Directiva sobre los viajes combinados, de conformidad con el artículo 26, párrafo segundo, de dicha Directiva, al Parlamento Europeo y al Consejo³.

Para la elaboración del presente informe se consultó al grupo de expertos de interesados para apoyar la aplicación de la Directiva sobre los viajes combinados⁴ y a las autoridades nacionales⁵.

1.1. Principales elementos de la Directiva

De conformidad con la Directiva sobre los viajes combinados, el organizador de un viaje combinado es responsable de la ejecución de todos los servicios que formen parte del mismo, con independencia de que estos servicios vayan a ser ejecutados por el propio organizador o por otros prestadores de servicios. Al sustituir a la Directiva de 1990, la Directiva sobre los viajes combinados amplió el concepto de «viaje combinado», basado originalmente en vacaciones combinadas preestablecidas, para incluir vacaciones a medida o personalizadas que un empresario, concepto que incluye a operadores turísticos tradicionales, agencias de viajes que atienden a sus clientes de manera presencial o en línea, compañías aéreas y hoteles, compone combinando distintos servicios de viaje seleccionados por el viajero. Para

¹ 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, por la que se modifican el Reglamento (CE) n.º 2006/2004 y la Directiva 2011/83/UE del Parlamento Europeo y del Consejo y por la que se deroga la Directiva 90/314/CEE del Consejo (DO L 326 de 11.12.2015, p. 1).

² Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre las disposiciones 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 que se aplican a reservas en línea efectuadas en diferentes puntos de venta, COM(2019) 270 final, 21.6.2019, acompañado del documento de trabajo de los servicios de la Comisión SWD(2019) 270 final.

³ El presente informe hace referencia a los veintisiete Estados miembros de la UE. Cuando procede, menciona también información relativa al Reino Unido, que abandonó la UE el 31 de enero de 2020.

⁴ Grupo de expertos de interesados para apoyar la aplicación de la Directiva sobre los viajes combinados y los servicios de viaje vinculados (2015/2302) (E03617), <https://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetail&groupID=3617&news=1&Lang=ES>.

⁵ Comité de Cooperación en materia de Protección de los Consumidores, puntos de contacto centrales establecidos en virtud de la Directiva sobre los viajes combinados, Comité Consultivo del Turismo.

los fines de la Directiva sobre los viajes combinados, dichos empresarios pueden considerarse «organizadores».

Los principales elementos de la Directiva⁶ son los siguientes:

- Una amplia definición del concepto de «viaje combinado», incluidas las vacaciones preparadas ofrecidas por un operador turístico y la selección personalizada de los componentes de un viaje o unas vacaciones efectuada por el viajero desde un único punto de venta en línea o físico.
- La introducción del concepto de «servicio de viaje vinculado», que es una combinación de dos o más servicios de viaje para el mismo viaje o vacación más flexible que un viaje combinado. A diferencia de los organizadores de un viaje combinado, los empresarios que facilitan servicios de viaje vinculados únicamente son responsables de la ejecución de los servicios de viaje que ellos presten. Una combinación de servicios de viaje se considera un servicio de viaje vinculado cuando un empresario facilita
 - la contratación de distintos servicios por medio de varios procesos de reserva por separado durante una única visita a un agente de viajes o a un sitio web o bien,
 - de manera específica, la contratación con otro proveedor de un servicio de viaje adicional en el plazo de 24 horas desde que el viajero recibe la confirmación de la reserva del primer servicio de viaje (p. ej., mediante la facilitación, en la confirmación de la reserva, de un enlace a otro prestador de servicios).
- Requisitos de información mejorados: las empresas deben informar a los viajeros acerca de si les están ofreciendo un viaje combinado o un servicio de viaje vinculado, así como sobre sus principales derechos, a través de formularios de información normalizada. También deben proporcionar información sobre las características del viaje combinado, el precio y cualquier gasto adicional.
- Las empresas que vendan vacaciones combinadas deben garantizar el reembolso y la repatriación de los viajeros en caso de quiebra de los organizadores. Esta garantía se aplica también, hasta cierto punto, a los servicios de viajes vinculados. Los empresarios que faciliten un servicio de viaje vinculado deben constituir una garantía para la devolución de los pagos que reciban del viajero en el caso de que el servicio de viaje en cuestión no se ejecute como consecuencia de su insolvencia. Esta garantía también incluye la repatriación cuando el empresario que facilite un servicio de viaje vinculado sea responsable del transporte de pasajeros, p. ej., una compañía aérea. La Directiva sobre los viajes combinados establece el principio de reconocimiento mutuo de la protección frente a la insolvencia que han de prestar los organizadores o empresarios que faciliten un servicio de viaje vinculado con arreglo a la legislación del Estado miembro de establecimiento.
- Estrictas normas en materia de responsabilidad: salvo en determinadas excepciones, si algo va mal, la responsabilidad es del organizador del viaje combinado, independientemente de quién ejecute los servicios de viaje.
- Derechos de cancelación más sólidos: los viajeros pueden cancelar sus vacaciones combinadas por cualquier razón a cambio del pago de una penalización por terminación razonable. Pueden cancelar sus vacaciones gratuitamente, en particular, si concurren

⁶ Véase también la síntesis disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/LSU/?uri=CELEX%3A32015L2302&qid=1529931942475>.

«circunstancias inevitables y extraordinarias»⁷ en el lugar de destino que afecten a la ejecución del viaje combinado (p. ej., un conflicto bélico, catástrofes naturales o el brote de una enfermedad grave) o si el precio del viaje combinado se incrementa por encima del 8 % del precio original;

- Asistencia a los viajeros: cuando los viajeros no puedan regresar de sus vacaciones combinadas debido a «circunstancias inevitables y extraordinarias», se les concederán hasta tres noches de alojamiento, a menos que la legislación de la Unión sobre derechos de los pasajeros establezca períodos más largos. En general, los organizadores deben proporcionar asistencia a los viajeros en dificultades, en particular mediante el suministro de información sobre servicios sanitarios y asistencia consular.

1.2. Datos de mercado

En 2017, los viajes combinados representaron en torno al 9 % de todos los viajes turísticos de los residentes en la EU-27 y registraron una cuota de alrededor del 21 % del gasto total en turismo⁸. Por término medio, cada turista de la UE gastó en torno a 762 EUR en un viaje combinado dentro de la EU-27 (gasto global: alrededor de 58 000 millones EUR) y 1 756 EUR en un viaje combinado al resto del mundo (gasto global: alrededor de 36 000 millones EUR)⁹. El país de destino principal dentro de Europa fue, con mucho, España (gasto global: alrededor de 15 000 millones EUR).

Según una Encuesta de Seguimiento del Mercado sobre vacaciones y circuitos combinados¹⁰, en 2020, la mayor parte de los consumidores de la EU-27 (81 %) confiaron en los prestadores de servicios de vacaciones y circuitos combinados. Este porcentaje varía en cierta medida por Estado miembro, de un elevado 90 % (en Croacia y Portugal) a un reducido 60 % (en Polonia). Una amplia mayoría (91 %) menciona experiencias positivas de compras en el mercado, y existen pocas diferencias notables entre países o subgrupos sociodemográficos.

En términos generales, los consumidores que contrataron en una agencia de viajes pagaron un precio total por los distintos servicios (82 %). Por el contrario, el 25 % de quienes contrataron los servicios en línea lo hicieron en un mismo sitio web, pero pagaron cada servicio por separado, mientras que el 19 % los contrataron en un sitio web y a continuación hicieron clic en un enlace incluido en dicho sitio para adquirir otro servicio de un prestador diferente.

El 11 % de los consumidores tuvieron problemas con los servicios contratados, o con los operadores, que les dieron motivos legítimos para presentar una reclamación. De este grupo, el 40 % experimentó alguna pérdida financiera mientras que el 79 % experimentó consecuencias de otra índole, como pérdida de tiempo, enfado, frustración, estrés o ansiedad.

⁷ El concepto de «circunstancias inevitables y extraordinarias» sustituye al concepto de «fuerza mayor» utilizado en la Directiva de 1990.

⁸ Todos los viajes turísticos en 2017: alrededor de 1 100 millones; el gasto total durante dichos viajes fue de alrededor de 444 000 millones EUR; ESTAT, datos de 2017, [Número de viajes por tipo de organización \(a partir de 2014\) \[TOUR_DEM_TTORG_custom_410560\]](#); [Gasto por tipo de organización \(a partir de 2014\) \[TOUR_DEM_EXORG_custom_410607\]](#).

⁹ El gasto en viajes combinados incluye el importe pagado por el viaje combinado y todos los demás gastos turísticos en los que se incurra durante el viaje.

¹⁰ La encuesta fue realizada por Ipsos entre el 27 de julio y el 26 de octubre de 2020 y abarcó un período de referencia de un año hasta la entrevista de la encuesta. No es posible identificar hasta qué punto los encuestados basaron sus respuestas en experiencias vividas durante la pandemia de COVID-19. Los resultados de la Encuesta de Seguimiento de Mercado están disponibles en el sitio web de la Comisión Europea, en: https://ec.europa.eu/info/policies/consumers/consumer-protection/evidence-based-consumer-policy/market-monitoring_en.

De todos los consumidores que tuvieron problemas, la mayoría (62 %) presentaron una reclamación. Algo más de la mitad (54 %) manifestaron estar satisfechos con el resultado de la reclamación, mientras que el 42 % manifestaron no estarlo.

2. Transposición

Los Estados miembros tenían que transponer la Directiva sobre los viajes combinados a más tardar el 1 de enero de 2018. Entre febrero de 2016 y mayo de 2017, la Comisión organizó cinco talleres para ayudar a los Estados miembros con la transposición de la Directiva¹¹.

2.1. Cumplimiento del plazo de transposición

En marzo de 2018, la Comisión incoó procedimientos de infracción contra catorce Estados miembros por la falta de comunicación de las medidas de transposición nacionales. Dos Estados miembros no transpusieron la Directiva hasta que la Comisión emitió un dictamen motivado de conformidad con el artículo 258 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). En marzo de 2019, todos los Estados miembros habían comunicado a la Comisión la transposición completa de la Directiva.

2.2. Evaluación de la conformidad de las medidas de transposición

A comienzos de 2021 se completó un estudio de evaluación de la conformidad de las medidas de transposición nacionales realizado por un contratista externo. De acuerdo con el estudio, podrían existir problemas de no conformidad, en varios grados, en todos los Estados miembros, p. ej., en relación con las definiciones, requisitos de información precontractual, derechos de terminación de los viajeros y penalizaciones por terminación, consecuencias de la no ejecución o de la ejecución incorrecta del contrato, las obligaciones de los empresarios que faciliten servicios de viaje vinculados, la responsabilidad por errores en la reserva y el carácter imperativo de la Directiva sobre los viajes combinados. Los problemas identificados no muestran una tendencia general, con la excepción del hecho de que es posible que en muchos Estados miembros no pueda garantizarse plenamente la adecuada transposición de las disposiciones relativas a la protección frente a la insolvencia, en particular su eficacia. La Comisión analizará las conclusiones del estudio y, cuando proceda, considerará iniciar un diálogo con los Estados miembros o incoar procedimientos de infracción.

3. Aplicación y ejecución

Los Estados miembros estaban obligados a aplicar sus normas de transposición de la Directiva sobre los viajes combinados a partir del 1 de julio de 2018.

3.1. Sensibilización

La Comisión publicó un comunicado de prensa¹² para poner de relieve la entrada en vigor de las nuevas normas, ofreció información dirigida a los viajeros¹³ y las empresas¹⁴ en su sitio web YOUR EUROPE en incluyó los viajes combinados en la campaña de comunicación #yourEright sobre varios derechos fundamentales de los consumidores que puso en

¹¹ Véanse las actas de los talleres de transposición, disponibles en el sitio web de la Comisión en https://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=35324. Esas actas no reflejan la posición oficial de la Comisión en lo que respecta a la interpretación de la Directiva sobre los viajes combinados.

¹² IP/18/4293 de 29 de junio de 2018, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_18_4293.

¹³ https://europa.eu/youreurope/citizens/travel/holidays/package-travel/index_es.htm

¹⁴ https://europa.eu/youreurope/citizens/travel/holidays/package-travel/index_es.htm.

marcha en 2019¹⁵. Sin embargo, los representantes de los consumidores consideran que son muchos los consumidores que no conocen suficientemente sus derechos, en particular en lo que respecta a sus derechos si desean poner fin al contrato de un viaje combinado.

3.2. Principales retos relacionados con la aplicación de la Directiva

En la fase de transposición y los primeros años de la aplicación, concretamente la amplia definición del concepto de «viaje combinado», el nuevo concepto de «servicio de viaje vinculado», la delimitación entre ambos conceptos y los formularios de información normalizada generaron preguntas entre las partes interesadas y las autoridades. Por otra parte, se materializaron algunos retos relacionados con la protección frente a la insolvencia, en particular en el contexto de la quiebra de Thomas Cook (véase el capítulo 4) y la pandemia de COVID-19 (véase el capítulo 5).

3.2.1. El amplio alcance de la definición de «viaje combinado»

Toda combinación de al menos dos tipos de servicios de viaje distintos para el mismo viaje o vacación combinados por un solo empresario, incluso a petición del viajero, es un viaje combinado, si todos los servicios se incluyen en un contrato único o se cumplen otros criterios, p. ej., un precio a tanto alzado o global. Las excepciones al ámbito de aplicación de la Directiva son muy limitadas¹⁶. Esto generó incertidumbres durante, y después de, la transposición de la Directiva con respecto a la cuestión de si esta es aplicable a los prestadores de servicios de alojamiento turístico que incluyan acceso gratuito a actividades de ocio locales o servicios de transporte (p. ej., «tarjetas turísticas») en su oferta.

Ejemplos: 1. De acuerdo con la Directiva sobre los viajes combinados, un ganadero que en su sitio web anuncia vacaciones ecuestres que incluyen alojamiento y clases de equitación por un precio total es un organizador de un viaje combinado.

2. Un agente de viajes que asesora a su cliente sobre posibles circuitos de safari y, según la selección de este último, reserva un vuelo, alojamiento en distintas cabañas y un circuito guiado, para lo que el viajero acuerda pagar cuando haya seleccionado todos los componentes, es el organizador de ese viaje combinado y responsable de la ejecución de los distintos servicios de viaje incluidos.

Los representantes de pequeñas empresas del sector del turismo y el ocio (p. ej., turismo rural, clubes deportivos) consideran que las empresas pequeñas y muy pequeñas deben estar exentas del cumplimiento de la Directiva, en especial cuando no se ofrecen servicios de transporte. Sin embargo, las organizaciones de consumidores y de empresas de viajes consideran que las exenciones adicionales no serían una solución apropiada.

3.2.2. Servicios de viaje vinculados

El concepto de los servicios de viaje vinculados se introdujo tomando en consideración la evolución del mercado que ha llevado a los empresarios (principalmente en línea pero también fuera de línea) a ayudar a los viajeros a celebrar contratos distintos con prestadores de servicios de viajes individuales para el mismo viaje en un breve período de tiempo. Abarca

¹⁵ https://europa.eu/youreurope/your-rights_es#node-24.

¹⁶ Véase el artículo 2, apartado 2, de la Directiva en el que se incluyen tres tipos de exenciones: 1. Los viajes de duración inferior a 24 horas, a menos que se incluya la pernoctación; 2. Los viajes que se ofrezcan de manera ocasional, sin ánimo de lucro y únicamente a un grupo limitado de viajeros; 3. Los viajes contratados en el marco de la organización general de un viaje de negocios.

dos escenarios en los que un empresario *facilita* la reserva de servicios de viaje prestados por otros prestadores y amplía la aplicación de determinadas normas de la Directiva sobre los viajes combinados a dichos modelos de negocio.

Ejemplos: 1. Un agente de viajes reserva un vuelo para un cliente y el viajero paga el vuelo. A continuación, en la misma visita a la agencia de viajes, el agente reserva alojamiento en un hotel para el mismo viaje, que no se había seleccionado y cuya disponibilidad no se había comprobado antes de reservar el vuelo, y solicita el pago del hotel o un anticipo. La agencia de viajes ha facilitado un servicio de viaje vinculado mediante la selección y el pago por separado de cada servicio del viaje.

2. En el correo electrónico de confirmación de la reserva de un vuelo, la compañía aérea incluye un enlace a un sitio web de reservas hoteleras que ofrece al viajero la posibilidad de reservar un hotel en el lugar de destino de su viaje. Si el viajero hace clic en el enlace y, en el plazo de 24 horas desde la recepción de la confirmación de la reserva del vuelo, reserva una habitación para su viaje, la compañía aérea ha facilitado un servicio de viaje vinculado «de manera específica».

Si bien los considerandos 12 y 13 de la Directiva ofrecen ciertas pautas en relación con el concepto de servicio de viaje vinculado, podría decirse que la aplicación de dicho concepto ha suscitado el mayor número de preguntas. Las partes interesadas de los clientes y empresariales consideran que la definición de los servicios de viaje vinculados es excesivamente compleja y difícil de aplicar en la práctica.

No siempre está claro qué se entiende realmente por *facilitación* y *facilitación de manera específica*. El considerando 12 aclara que la publicación de enlaces a través de los cuales simplemente se informa a los viajeros de otros servicios de viaje de modo general no debe considerarse *facilitación* de un servicio de viaje vinculado. Por consiguiente, generalmente se requerirá una promoción activa basada en una relación comercial remunerada entre el empresario que facilita la contratación de servicios de viaje adicionales y el otro empresario (véase el considerando 13).

El hecho de que, en el segundo de los ejemplos facilitados más arriba, la obligación de protección frente a la insolvencia, cuando proceda, dependa de un evento incierto del futuro, es decir, el hecho de si el viajero reserva un servicio de viaje adicional de otro empresario en un plazo de 24 horas desde la primera reserva, representa un reto de la aplicación del concepto de «servicio de viaje vinculado». En tal caso, el prestador del primer servicio de viaje que reciba algún pago anticipado del viajero tiene que prestar protección frente a la insolvencia con respecto a dichos pagos. Aunque el artículo 19, apartado 4, de la Directiva sobre los viajes combinados exige que el segundo empresario informe al empresario que facilite el servicio de viaje vinculado de la celebración de un contrato con el viajero, el primer empresario no dispone necesariamente de toda la información para determinar en qué casos se ha creado un servicio de viaje vinculado. Se menciona que los prestadores de servicios de viaje adicionales no siempre cumplen las obligaciones de información, por ejemplo por carecer de medios técnicos para el intercambio seguro de datos o por miedo a no cumplir el Reglamento General de Protección de Datos¹⁷. Esta incertidumbre podría generar dificultades en la organización de la protección frente a la insolvencia requerida.

¹⁷ Véase la sección 3.2.1 del documento de trabajo de los servicios de la Comisión SWD(2019) 270 final, ver la nota a pie de página 2.

También se han planteado preocupaciones con respecto al hecho de que, con la excepción de la protección frente a la insolvencia y determinados requisitos de información precontractual, la Directiva sobre los viajes combinados no contempla la responsabilidad de los empresarios que faciliten un servicio de viaje vinculado con respecto a la ejecución de los servicios pertinentes. A los representantes de los consumidores les preocupa que los prestadores de servicios de viaje se presenten, de forma engañosa, como empresarios que facilitan un servicio de viaje vinculado en lugar de como organizadores con el fin de evitar las normas de responsabilidad, más estrictas, aplicables a los viajes combinados, lo que supone un nivel de protección más reducido para los consumidores.

3.2.3. Delimitación entre un viaje combinado y un servicio de viaje vinculado

La distinción entre determinados viajes combinados y determinados servicios de viaje vinculados puede resultar difícil¹⁸. Un agente de viajes que reserva un vuelo y un hotel para su cliente y emite una factura correspondiente a ambos servicios vende un viaje combinado. Cuando esos mismos servicios no son seleccionados conjuntamente, el agente de viajes reserva primero uno y después el otro y no cobra un precio total facilita un servicio de viaje vinculado.

En lo que respecta a las «reservas a las que se accede con un clic»¹⁹, a los consumidores y a las autoridades ejecutivas puede resultarles muy difícil demostrar si se ha concertado un viaje combinado, un servicio de viaje vinculado o ninguna de las dos opciones, tal y como se explica en el informe de 2019 relativo a las «reservas a las que se accede con un clic». Un prestador de servicios de viaje que, una vez finalizada la reserva, transfiere el nombre, los datos de pago y la dirección de correo electrónico del viajero a otro empresario con el que se ha reservado un segundo servicio en el plazo de 24 horas desde la confirmación de la primera reserva, es el organizador de un viaje combinado y, por ende, responsable de la ejecución de ambos servicios. De no transferirse uno de dichos elementos de datos, el primer empresario facilita un servicio de viaje vinculado y solo es responsable de la ejecución de su propio servicio, siempre que la segunda reserva se efectúe en un plazo de 24 horas. Si se efectúa más tarde, la Directiva sobre los viajes combinados no es aplicable en absoluto. Se menciona que, en la práctica, resulta difícil demostrar qué datos se han transferido entre empresarios o el momento en que se reservó el segundo servicio de viaje.

3.2.4. Requisitos de información

De conformidad con los artículos 5 y 19 de la Directiva sobre los viajes combinados, los organizadores, minoristas y empresarios que faciliten un servicio de viaje vinculado deben proporcionar a los viajeros información específica antes de la celebración del contrato. En general, los requisitos de información precontractual sobre el viaje combinado de que se trate no parecen plantear mayores problemas²⁰. Por otro lado, la Directiva sobre los viajes

¹⁸ Véase el folleto «Package travel or not?» («¿Viaje combinado o no?»), documento en inglés), disponible en https://ec.europa.eu/info/files/flowchart-package-travel-or-not_es.

¹⁹ Una «reserva a la que se accede con un clic» se refiere a una situación en la que el viajero reserva diferentes servicios de viaje en diferentes sitios web (distintos puntos de venta), pero las reservas están relacionadas mediante enlaces que se envían desde un sitio web hasta otro.

²⁰ Con respecto al requisito de información acerca de si el viaje o vacación es, en términos generales, apto para personas con movilidad reducida [artículo 5, apartado 1, letra a), inciso viii de la Directiva], se planteó que no siempre es fácil proporcionar dicha información debido a que puede depender de distintos factores que el organizador solo conoce después de la selección del viajero. Dicha información debe proporcionarse, por ende, a petición del viajero.

combinados recoge tres formularios de información normalizada distintos para contratos de viajes combinados²¹ y cinco formularios distintos para servicios de viaje vinculados²² que deben proporcionarse a los viajeros.

El 26 de noviembre de 2019, los servicios de la Comisión organizaron un taller sobre la aplicación de la Directiva sobre los viajes combinados en el sector de las compañías aéreas²³, también con el fin de hacer un seguimiento del informe de la Comisión relativo a las «reservas a las que se accede con un clic». Los representantes de las compañías aéreas opinaron que los formularios de información normalizada son muy complejos, técnicos y difíciles de leer, en especial en dispositivos móviles. Más concretamente, en cuanto a los formularios normalizados para los servicios de viaje vinculados, se argumentó que la información podría considerarse confusa y disuasoria, ya que a los viajeros se les informa principalmente de que no pueden acogerse a los derechos aplicables a los viajes combinados.

Sin embargo, el objetivo de este requisito de información era precisamente llamar la atención de los consumidores sobre el distinto nivel de protección que ofrecen los viajes combinados en comparación con los servicios de viaje vinculados para que, de este modo, puedan elegir con conocimiento de causa entre los dos modelos. Las organizaciones de consumidores argumentan que debe reforzarse más la transparencia e informar a los viajeros que reserven un servicio de viaje autónomo sobre el nivel de protección vinculado a este, algo que, en el caso de los servicios de transporte se garantiza a través de los Reglamentos de la UE en materia de derechos de los pasajeros²⁴.

Los representantes del sector de los viajes sugieren, sobre todo en vista de la COVID-19, que se aumenten la información y la protección de los consumidores en todos los servicios de viaje, también en los servicios autónomos. Argumentan que esto podría dotar a los operadores y a los consumidores de mayor libertad para elegir una combinación de servicios de viaje (un viaje combinado totalmente protegido o una combinación de servicios de viaje del tipo de un servicio de viaje vinculado con una responsabilidad clara del prestador de cada servicio con respecto a la debida ejecución de los servicios).

3.3. Ejecución

El artículo 24 de la Directiva sobre los viajes combinados obliga a los Estados miembros a garantizar la existencia de medios adecuados y eficaces para asegurar el cumplimiento de las disposiciones de la Directiva. La ejecución se organiza de distintas maneras en los Estados miembros en función de sus respectivas tradiciones jurídicas. Como gran parte de las disposiciones de la Directiva conciernen a la relación contractual entre el organizador y el viajero, los viajeros pueden hacer valer dichas disposiciones a título personal ante un tribunal

²¹ Anexo I, partes A, B y C.

²² Anexo II, partes A, B, C, D y E.

²³ N.º de ref. ARES(2020)270448.

²⁴ Reglamento (CE) n.º 261/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de febrero de 2004, por el que se establecen normas comunes sobre compensación y asistencia a los pasajeros aéreos en caso de denegación de embarque y de cancelación o gran retraso de los vuelos, y se deroga el Reglamento (CEE) n.º 295/91 (DO L 46 de 17.2.2004, p. 1); Reglamento (CE) n.º 1371/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre los derechos y las obligaciones de los viajeros de ferrocarril (DO L 315 de 3.12.2007, p. 14); Reglamento (UE) n.º 1177/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, sobre los derechos de los pasajeros que viajan por mar y por vías navegables y por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 2006/2004 (DO L 334 de 17.12.2010, p. 1); Reglamento (UE) n.º 181/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, sobre los derechos de los viajeros de autobús y autocar y por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 2006/2004 (DO L 55 de 28.2.2011, p. 1).

o un organismo de resolución de litigios alternativo. La Directiva se inscribe en el ámbito de aplicación de la nueva Directiva relativa a las acciones de representación que tendrán que transponer los Estados miembros antes del fin de 2022²⁵. Con la aplicación de esta Directiva, las entidades habilitadas podrán ejercitar acciones colectivas tanto para el cese de las infracciones que afecten a los derechos de los viajeros como para ser resarcidas. Además, de acuerdo con el estudio de evaluación de la conformidad (véase la sección 2.2), en la mayoría de los Estados miembros al menos determinados requisitos de la Directiva sobre los viajes combinados están sujetos a sanciones penales o administrativas. La ejecución pública es especialmente pertinente para verificar el cumplimiento de los requisitos de protección frente a la insolvencia y los requisitos de información.

La Directiva sobre los viajes combinados se inscribe en el ámbito de aplicación del Reglamento (UE) 2017/2394 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la cooperación entre las autoridades nacionales responsables de la aplicación de la legislación en materia de protección de los consumidores (Reglamento CPC)²⁶. En los intercambios llevados a cabo en el seno de la red de CPC, varias autoridades notificaron medidas de ejecución a nivel nacional. Las infracciones transfronterizas de la Directiva sobre los viajes combinados que hayan perjudicado, perjudiquen o puedan perjudicar los intereses colectivos de los consumidores también pueden ejecutarse públicamente a través del mecanismo de cooperación establecido en virtud del Reglamento CPC.

Resolución alternativa de litigios (RAL) y resolución de litigios en línea (RLL)

La Directiva 2013/11/UE relativa a la resolución alternativa de litigios en materia de consumo («Directiva RAL»)²⁷ y el Reglamento (UE) n.º 524/2013 sobre resolución de litigios en línea en materia de consumo («Reglamento RLL»)²⁸ establecieron un marco legislativo horizontal que también es aplicable a la Directiva sobre los viajes combinados. Los sistemas nacionales de RAL son diversos²⁹. En varios Estados miembros, los organismos de RAL responsables de los «servicios de transporte» se ocupan también de los litigios relacionados con los viajes combinados, mientras que, en otros Estados miembros se ocupan de este sector los organismos de RAL subsidiarios para los litigios en materia de consumo³⁰. Los

²⁵ Véase el anexo I, apartado 53, de la Directiva (UE) 2020/1828 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2020, relativa a las acciones de representación para la protección de los intereses colectivos de los consumidores, y por la que se deroga la Directiva 2009/22/CE, DO L 409 de 4.12.2020, p. 1.

²⁶ Reglamento (UE) 2017/2394 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2017, sobre la cooperación entre las autoridades nacionales responsables de la aplicación de la legislación en materia de protección de los consumidores y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 2006/2004 (DO L 345 de 27.12.2017, p. 1), punto 25 del anexo.

²⁷ Directiva 2013/11/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, relativa a la resolución alternativa de litigios en materia de consumo y por la que se modifica el Reglamento (CE) n.º 2006/2004 y la Directiva 2009/22/CE (Directiva sobre resolución alternativa de litigios en materia de consumo) (DO L 165 de 18.6.2013, p. 63).

²⁸ Reglamento (UE) n.º 524/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, sobre resolución de litigios en línea en materia de consumo y por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 2006/2004 y la Directiva 2009/22/CE (Reglamento sobre RLL en materia de consumo) (DO L 165 de 18.6.2013, p. 1).

²⁹ Véase el Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo sobre la aplicación de la Directiva 2013/11/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la resolución alternativa de litigios en materia de consumo, y del Reglamento (UE) n.º 524/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre resolución de litigios en línea en materia de consumo, COM(2019) 425 final, 25.9.2019.

³⁰ Puede obtenerse información sobre los ámbitos de competencia de los organismos de RAL en la plataforma de resolución de litigios en línea: <https://ec.europa.eu/consumers/odr/main/?event=main.adr.show2>.

consumidores que adquieran bienes o servicios en línea pueden hacer uso de la plataforma europea de resolución de litigios en línea, pero los datos disponibles muestran que el número de reclamaciones relacionadas con los viajes combinados presentadas a través de dicha plataforma sigue siendo reducido³¹.

La Comisión no posee cifras exactas sobre el grado de participación de los organizadores en los procedimientos de RAL. Sin embargo, las organizaciones de consumidores y algunos organismos de RAL nacionales³² mencionan que, en el sector de los viajes combinados, la participación voluntaria en la RAL es muy baja.

El organismo de RAL francés, *Médiation Tourisme et Voyage (MTV)*, se encarga básicamente de todo el sector de los viajes y el transporte. En 2019 recibió 8667 solicitudes (alrededor del 21 % de ellas concernientes a los típicos circuitos combinados); se propusieron soluciones amistosas para 5 449, con un índice de aceptación del 93,5 %³³. Los temas principales de los litigios relacionados con viajes combinados concernían a la ejecución de los contratos, a cancelaciones o modificaciones de los contratos y a la calidad del servicio.

Las autoridades alemanas informaron a los servicios de la Comisión de que, entre 2016 y 2019, el 24 % de las solicitudes presentadas ante el *Universalschlichtungsstelle des Bundes* (el organismo federal general de conciliación en materia de consumo) para la resolución de litigios concernían al sector del ocio, en particular a viajes combinados. Desde comienzos de 2020 hasta finales de agosto, el número de solicitudes relacionadas con los viajes combinados representó el 27 % del número total de litigios, ante las perturbaciones provocadas en los viajes por la pandemia de COVID-19³⁴.

Una encuesta realizada por los servicios de la Comisión sobre las repercusiones de la COVID-19 en los organismos de RAL puso de manifiesto que, en términos generales, han sido capaces de hacer frente al aumento de su carga de trabajo, y algunos han introducido herramientas digitales, p. ej., videoconferencias.

Información de los Centros Europeos del Consumidor (CEC)

En 2019, la red de Centros Europeos del Consumidor (CEC)³⁵ tramitó 2 399 consultas y 261 reclamaciones relacionadas con la Directiva sobre los viajes combinados³⁶. En 2020, a causa de la COVID-19, las cifras se incrementaron en un 368 % (11 226 consultas) y un 250 % (914 reclamaciones). Por otro lado, el porcentaje de casos totales de los CEC relacionados con la Directiva sobre los viajes combinados registró un importante aumento, del 2 % en

³¹ Durante el período comprendido entre marzo y diciembre de 2020, los consumidores presentaron 323 denuncias a través de la plataforma de resolución de litigios en línea de la Comisión en el ámbito de los viajes combinados.

³² P. ej., el órgano de conciliación en el ámbito del transporte de pasajeros (*söp*) y el organismo general de conciliación en materia de consumo de Alemania.

³³ Véase el informe anual de 2019 de MTV, www.mtv.travel/wp-content/uploads/2020/05/RAPPORT-2019.pdf.

³⁴ Véase también el informe anual de 2020 del *Universalschlichtungsstelle des Bundes*, <https://www.verbraucher-schlichter.de/media/file/84.Taetigkeitsbericht2020.pdf>

³⁵ La red de CEC está integrada por oficinas de gestión independiente cofinanciadas por la Comisión Europea. Facilita información y asesoramiento gratuitos a los consumidores que adquieren productos y servicios dentro de la UE y presta asistencia en los litigios extrajudiciales que surjan entre comerciantes y consumidores de diferentes Estados miembros de la UE.

³⁶ Las consultas abarcan todas las solicitudes de información y asistencia recibidas por los CEC; las reclamaciones abarcan los casos en los que los CEC contactan con el empresario para buscar una solución.

2019 al 7 % del total en 2020³⁷. La duración media de la tramitación de los casos se mantuvo igual y el porcentaje de resultados satisfactorios o neutrales³⁸ de la intervención de los CEC con un empresario se incrementó del 61 % en 2019 al 70 % en 2020³⁹. En 2019, los temas principales de las consultas y las reclamaciones (39 %) fueron la no conformidad de la ejecución o acciones u omisiones engañosas. En 2020, el tema principal fue la cancelación y la no ejecución (62 %). En 2020, los CEC publicaron un folleto sobre la interpretación de la Directiva sobre los viajes combinados⁴⁰ y pusieron en común preguntas y respuestas sobre sus sitios web y canales de las redes sociales nacionales para ayudar a los clientes ante el pico de reclamaciones del sector de los viajes, incluidos los viajes combinados.

4. Protección frente a la insolvencia

De conformidad con el artículo 17 de la Directiva sobre los viajes combinados, los organizadores deben constituir una garantía que permita reembolsar todos los pagos realizados por los viajeros en la medida en que los servicios de viaje correspondientes no se hayan ejecutado por causa de la insolvencia del organizador. Dicha garantía también cubrirá la repatriación de los viajeros si el viaje combinado incluye el transporte de pasajeros. Aun conservando su discrecionalidad en cuanto a la forma que revista la protección frente a la insolvencia, los Estados miembros deben garantizar que la protección sea efectiva de conformidad con los requisitos establecidos en el artículo 17 de la Directiva. En términos generales, si se compara con la Directiva de 1990, la Directiva de 2015 ha llevado a una mejora significativa de los sistemas nacionales de protección frente a la insolvencia. En veintiún Estados miembros, la protección frente a la insolvencia la organiza el propio sector, ya sea por medio de fondos de garantía privados, compañías de seguros, una combinación de ambas opciones u otros mecanismos privados, como avales bancarios. Dos Estados miembros (Finlandia y Portugal) han creado un fondo de garantía constituido como entidad pública. Cuatro Estados miembros (Chequia, Dinamarca, Malta y Polonia) y el Reino Unido cuentan con un sistema mixto, lo que significa que un tipo de garantía privada se complementa con un fondo de garantía administrado públicamente (doble capa) o que los fondos de garantía son administrados por organizaciones público-privadas.

4.1. Funcionamiento de los sistemas de protección frente a la insolvencia: la quiebra de Thomas Cook

El hundimiento en el mes de septiembre de 2019 de Thomas Cook Group plc., uno de los principales grupos del sector de los viajes de ocio del mundo, radicado en el Reino Unido, con ventas de 9 600 millones GBP y aproximadamente 19 millones de clientes en el año anterior a su quiebra, conmocionó a todo el sector del turismo. Thomas Cook operaba en la UE a través de distintas filiales y marcas en varios Estados miembros y tenía más de 21 000 empleados. La quiebra afectó a unos 600 000 veraneantes, a quienes hubo que repatriar o bien reembolsar el dinero que habían pagado por anticipado. Afectó a viajeros de casi todos los países de la UE.

³⁷ Puede obtenerse más información sobre el contexto en el que se produjo el incremento de las consultas relativas a los viajes en el informe «15 Years of ECC Net» («15 años de la red de CEC», documento en inglés) en: https://assets.website-files.com/5f9fdbf6d1bfacd47b425986/5fa40a62acd24ca8c8ddc07c_2020-10-30-Report-ECCNET-Web.pdf.

³⁸ Un resultado neutral se produce cuando el caso se remite a un organismo de RAL o cuando los consumidores no avanzan en su caso (p. ej., no proporcionan la documentación solicitada por el CEC).

³⁹ La comparación se ha realizado entre reclamaciones presentadas y resueltas en 2020 y reclamaciones presentadas y resueltas en 2019.

⁴⁰ https://www.epc.si/media/2020/Package-travel-across-the-EU_ENG.pdf.

Los viajeros estaban cubiertos por los correspondientes sistemas nacionales de protección frente a la insolvencia en la medida en que habían adquirido un circuito combinado.

La autoridad de la aviación civil del Reino Unido (CAA) organizó la repatriación de más de 140 000 viajeros, la mayor repatriación en tiempos de paz. Solo en el Reino Unido, la autoridad competente resolvió alrededor de 340 000 solicitudes, por valor de casi 350 millones GBP cubiertos por el sistema público de protección de la Licencia de Organizadores de Viajes Aéreos (ATOL, por sus siglas en inglés)⁴¹.

La quiebra de las filiales alemanas de Thomas Cook dejó a unos 140 000 viajeros en tierra en el extranjero, que fueron repatriados con la ayuda del proveedor de servicios de protección frente a la insolvencia Zurich Versicherungen⁴². No obstante, la protección frente a la insolvencia no fue suficiente para cubrir plenamente los reembolsos de los viajeros que todavía no se encontraban en su destino (estimados en 287,4 millones EUR) debido a un límite en la responsabilidad de las compañías de seguros encargadas de la cobertura de este riesgo⁴³. El Gobierno federal se comprometió a compensar a todos los viajeros afectados la diferencia entre su pagos por anticipado y el importe de los reembolsos recibidos de la compañía de seguros encargada de la cobertura de las empresas de Thomas Cook insolventes⁴⁴. De acuerdo con la información facilitada por las autoridades alemanas, a comienzos de febrero de 2021 105 306 viajeros habían completado los registros de sus solicitudes de ese tipo, y podían llegar a completarse otras 10 000⁴⁵.

En Francia hubo más de 53 000 viajeros afectados y con unos costes estimados para el fondo de garantía de viajes APST, que cubría a las filiales francesas de Thomas Cook, de 40 a 50 millones EUR. Se repatrió a unos 10 500 viajeros y más de 30 000 clientes pudieron pasar sus vacaciones con otros operadores turísticos. El reembolso a más de 11 500 viajeros no podrá iniciarse hasta que concluya el procedimiento de insolvencia y se completen todos los expedientes de reembolso admisibles.

Thomas Cook seguía ofreciendo protección frente a la insolvencia en todos los Estados miembros en los que estaban radicadas sus distintas filiales y no recurrió al mecanismo de reconocimiento mutuo contemplado en la Directiva sobre los viajes combinados. Por este motivo, los distintos proveedores de servicios de protección frente a la insolvencia de los Estados miembros se repartieron los costes relacionados con la repatriación y el reembolso de los viajeros afectados de la UE, que no recayeron sobre un solo fondo de garantía de viajes o compañía de seguros.

⁴¹ <https://www.caa.co.uk/News/99--of-Thomas-Cook-claims-now-settled/?catid=159>.

⁴² <https://www.newsroom.zurich.de/pressreleases/zurich-startet-mit-erstattungen-an-kunden-der-insolventen-thomas-cook-deutschland-gmbh-bundesregierung-stellt-ausgleich-fuer-thomas-cook-kunden-in-punkt-punkt-punkt-2952671>

⁴³ Véase <https://www.newsroom.zurich.de/pressreleases/thomas-cook-insolvenz-zurich-startet-zweiten-zahlungslauf-3041808>

⁴⁴ Véase el comunicado de prensa 417 del Gobierno federal, de 11 de diciembre de 2019, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/pressemitteilungen/bundesregierung-laesst-thomas-cook-kunden-nicht-im-regen-steinen-1705836>. Ante la quiebra de Thomas Cook, el Gobierno alemán tomó la decisión de reformar el sistema de protección frente a la insolvencia para los viajes combinados, véase https://www.bmjv.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2020/061020_Insolvenzversicherung_Reiserecht.html

⁴⁵ Véase también la información sobre el procedimiento de registro de solicitudes en el sitio web del Ministerio de Justicia y Protección de los Consumidores alemán https://www.bmjv.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2020/111220_Thomas_Cook.html (a fecha de 15 de diciembre de 2020).

4.2. Evaluación

4.2.1. Repatriación de los viajeros y reembolso de los pagos

En términos generales, y teniendo en cuenta la magnitud de la quiebra de Thomas Cook, los sistemas de protección frente a la insolvencia funcionaron bien, pese a que estuvieron sometidos a una gran presión. Los viajeros afectados, que ya se encontraban en el lugar de destino de su viaje, fueron repatriados o pudieron terminar sus vacaciones según lo previsto. De acuerdo con la información que obra en poder de la Comisión, los viajeros que todavía no habían iniciado su viaje combinado han recibido o deben recibir un reembolso de sus pagos anticipados. Sin embargo, en algunos Estados miembros, los viajeros tuvieron que esperar mucho tiempo para recibir el reembolso o, más de un año después de la quiebra de Thomas Cook, todavía no han recibido el reembolso completo pese a que el artículo 17, apartado 5, de la Directiva sobre los viajes combinados exige que los reembolsos se efectúen sin demora indebida previa solicitud del viajero.

4.2.2. Asegurabilidad de los riesgos

Algunas partes interesadas del sector empresarial representadas en el grupo de expertos de interesados, así como las autoridades, han manifestado preocupaciones acerca de que podría resultar cada vez más difícil encontrar proveedores de servicios de protección frente a la insolvencia interesados en cubrir los riesgos relativos a la quiebra de un organizador grande, en especial en temporada alta, y con capacidad para ello. El número de fondos de garantía de viajes y compañías de seguros que ofrecen protección frente a la insolvencia es relativamente bajo. Se ha mencionado que los bancos ya no ofrecen garantías a los organizadores y que, además, algunas de las relativamente pocas compañías de seguros que ofrecen protección frente a la insolvencia se están retirando del mercado (p. ej., en Austria⁴⁶ y Bélgica⁴⁷). Por ello, es importante buscar un sistema sólido que proteja eficazmente a los viajeros contra el riesgo de insolvencia. Entre las ideas propuestas para abordar los distintos retos figuran múltiples proveedores de garantías para un organizador o la creación de un fondo de garantía paneuropeo como una forma de reaseguro para los garantes de primer nivel.

4.2.3. Divergencias entre los sistemas nacionales de protección frente a la insolvencia

La Directiva sobre los viajes combinados exige que la protección frente a la insolvencia sea «efectiva», pero deja la forma que revista la protección a los Estados miembros (véase el considerando 39 de la Directiva). En algunos Estados miembros, los retos a la hora de cubrir la repatriación y los reembolsos han llevado a las organizaciones de consumidores a instar a una mayor armonización de los sistemas nacionales de protección frente a la insolvencia, incluyendo unos criterios mínimos sobre el diseño del sistema de protección frente a la insolvencia y con el fin de asegurar que los fondos de garantía están financiados adecuadamente. Sin embargo, la Directiva sobre los viajes combinados ya proporciona más detalles que la Directiva de 1990 sobre la protección requerida frente a la insolvencia y, en las negociaciones legislativas relativas a la Directiva sobre los viajes combinados hubo polémica sobre lo prescriptiva que debe ser la Directiva en este sentido. Los representantes del sector de los seguros han señalado que las repatriaciones puede organizarlas mejor el

⁴⁶ Véase el considerando 7 de la Decisión de la Comisión de 4 de febrero de 2021 en el asunto de ayudas estatales SA.60521, https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_60521

⁴⁷ Véase el acta de la cuarta reunión del grupo de expertos de interesados en la Directiva sobre los viajes combinados (de 24 de noviembre de 2020).

propio sector de los viajes (p. ej., a través de un fondo de garantía), mientras que la actividad principal de las instituciones financieras consiste en encargarse de los pagos.

4.2.4. Preferencia por la continuación de las vacaciones combinadas

Concretamente, los representantes de los fondos de garantía de viajes en el grupo de expertos de interesados subrayaron que en caso de insolvencia del organizador, la mejor solución para los viajeros y los prestadores de los servicios de viaje sería la continuación del viaje combinado reservado, en lugar de la repatriación o el reembolso⁴⁸. En el considerando 39 de la Directiva sobre los viajes combinados, se establece que ha de ser posible ofrecer a los viajeros la continuación del viaje combinado.

4.2.5. Limitación de los pagos anticipados

El pago anticipado es la forma de pago habitual de los viajes combinados. En Alemania, sobre la base de la jurisprudencia nacional relativa a las cláusulas contractuales abusivas, los pagos anticipados de viajes combinados están limitados, en principio, a un anticipo del 20 % cuando se realiza la reserva, a menos que el organizador justifique debidamente un anticipo de mayor cuantía debido a gastos generados en el momento en que se celebre el contrato; el resto no debe pagarse antes de los treinta días previos al comienzo del viaje⁴⁹. Sin embargo, la quiebra de Thomas Cook provocó solicitudes de reembolso por un valor estimado de 287,4 millones EUR en Alemania, lo que, al final, llevó al Gobierno a pagar los reembolsos pendientes (véase la sección 4.1 anterior). En Austria también existen restricciones relacionadas con los pagos anticipados de viajes combinados, pero no son aplicables cuando existe protección ilimitada frente a la insolvencia⁵⁰.

Con el fin de limitar la exposición de los viajeros al riesgo de insolvencia, y también de reducir los riesgos de los proveedores de garantías, y, por consiguiente, el coste de las mismas, las organizaciones de consumidores y viajeros han sugerido la idea de limitar la cuantía de los pagos anticipados y no pedir a los viajeros que paguen hasta que reciban el servicio. Argumentan que, al limitar los pagos anticipados, el riesgo que deben cubrir los sistemas de protección frente a la insolvencia podría limitarse posiblemente a la repatriación, y los consumidores estarían mejor protegidos en caso de cancelaciones⁵¹.

Dado que los servicios que se pagan por anticipado, como el transporte de pasajeros, a menudo forman parte de un viaje combinado, la viabilidad, el alcance y las barreras de una

⁴⁸ Véase el acta de la tercera reunión del grupo de expertos de interesados en la Directiva sobre los viajes combinados (de 3 de diciembre de 2019).

⁴⁹ Véanse las sentencias del Bundesgerichtshof de 9.12.2014, X ZR 13/14, y de 25.7.2017, X ZR 71/16, <http://juris.bundesgerichtshof.de/cgi-bin/rechtsprechung/document.py?Gericht=bgh&Art=en&sid=4803bc48cdfac870b7acb7fba96c1c46&nr=70492&pos=0&anz=1>, [Urteil des X. Zivilsenats vom 25.7.2017 - X ZR 71/16 - \(bundesgerichtshof.de\)](http://juris.bundesgerichtshof.de/cgi-bin/rechtsprechung/document.py?Gericht=bgh&Art=en&sid=4803bc48cdfac870b7acb7fba96c1c46&nr=70492&pos=0&anz=1)

⁵⁰ Véase el apartado 4(4) de la Ley de viajes combinados (Pauschalreiseverordnung); solo pueden aceptarse pagos anticipados con una antelación de hasta once meses previos al viaje; no pueden pedirse pagos anticipados de más del 20 % hasta veinte días antes del comienzo del viaje, salvo que se disfrute de protección ilimitada contra la insolvencia.

⁵¹ Véanse el documento de síntesis de la Verband Deutsches Reisemanagement e.V. de mayo de 2020 en https://www.vdr-service.de/fileadmin/der-verband/politische-arbeit/vdr-positionen/2020-05_VDR-Position_Payment-Practice-Airline-Tickets_Pay-As-You-Check-In.pdf; Gutachten Vorkasse im Reise- und Flugbereich (Dictamen sobre los pagos anticipados de viajes y vuelos, de diciembre de 2020), encargado por la organización alemana de consumidores vzbv (pendiente de publicación); acta de la tercera reunión del grupo de expertos de interesados en la Directiva sobre los viajes combinados (de 3 de diciembre de 2019). Véase también el documento de trabajo de los servicios de la Comisión SWD(2020) 331 final de 9.12.2020, punto 947.

posible limitación de los pagos anticipados para el sector de los viajes combinados debería considerarse teniendo en cuenta el ecosistema más amplio del turismo.

Los representantes de los sectores del transporte y los viajes consideran que la limitación de los pagos anticipados podría empeorar su situación crítica de liquidez. También apuntan a que el pago por adelantado es el estándar mundial en los servicios de viaje y unos requisitos unilaterales de la UE para limitar este modelo de negocio podrían tener implicaciones más profundas y distorsionar la igualdad de condiciones con respecto a los competidores de fuera de la UE. Además, los representantes sectoriales ponen de relieve que los precios de las vacaciones combinadas pueden mantenerse bajos porque los operadores de viajes adquieren grandes cupos de capacidad hotelera y de transporte por adelantado, financiados con los pagos anticipados de los clientes⁵².

4.2.6. Protección frente a la insolvencia contra la quiebra de las empresas de transporte

En su resolución en respuesta a la quiebra de Thomas Cook⁵³, el Parlamento Europeo reconoció la eficacia en la repatriación y no planteó ninguna preocupación con respecto a la Directiva sobre los viajes combinados. En ese contexto, no obstante, reiteró su petición de que se ampliase la protección frente a la insolvencia a los vuelos de «solo asiento» en el marco de la revisión del Reglamento sobre los derechos de los pasajeros aéreos (261/2004). La insolvencia de una compañía aérea puede afectar a los viajeros, a los operadores turísticos y a los intermediarios. Por ejemplo, si un contrato de viajes combinados con un componente de vuelo se cancela de conformidad con la Directiva sobre los viajes combinados, el organizador puede tener que reembolsar el precio total independientemente de que siga teniendo el dinero o de que pueda recuperarlo de la compañía aérea. El llamamiento de una serie de partes interesadas que representaban a las agencias de viajes y a los consumidores para que las compañías aéreas introduzcan la protección obligatoria frente a la insolvencia ha cobrado fuerza en el contexto de la crisis de la COVID-19. El informe de la Mesa Redonda de la Aviación sobre la recuperación de la aviación europea (noviembre de 2020) reconoce que esta crisis ha demostrado que los pasajeros sienten que pueden verse desprotegidos en caso de insolvencia de las compañías aéreas, y sugiere que el impacto de la protección frente a la insolvencia de las compañías aéreas podría analizarse en mayor profundidad⁵⁴.

En su Estrategia de movilidad sostenible e inteligente, de 9 de diciembre de 2020, la Comisión declaró que *«la UE debe ayudar a los pasajeros cuando los operadores de transporte quiebran o atraviesan una grave crisis de liquidez, como ha sucedido en el contexto de la pandemia de COVID-19. Los pasajeros que se han quedado en tierra deben ser repatriados y debe procederse al reembolso de sus billetes en caso de cancelación por parte del transportista. La Comisión examina las opciones y los beneficios de los posibles medios para proteger a los pasajeros frente a tales circunstancias y, si procede, presentará propuestas legislativas»*⁵⁵.

⁵² Según la organización de consumidores del Reino Unido Which?, los viajes combinados para las vacaciones de 2021 son más baratos que las reservas efectuadas a título particular, véase <https://www.which.co.uk/news/2020/11/package-holiday-deals-cheaper-for-summer-2021-versus-booking-diy/> (consultado el 16.12.2020).

⁵³ Resolución del Parlamento Europeo, de 24 de octubre de 2019, sobre las consecuencias negativas de la quiebra de Thomas Cook para el turismo de la Unión [2019/2854(RSP)], https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-9-2019-0120_ES.pdf.

⁵⁴ <https://a4e.eu/wp-content/uploads/aviation-round-table-report-16-11-2020.pdf>, página 10.

⁵⁵ Comunicación de la Comisión COM(2020) 789 final, punto 91.

5. La pandemia de COVID-19

El 30 de enero de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró una emergencia de salud pública de importancia internacional por el brote mundial de COVID-19, y el 11 de marzo de 2020 la calificó de pandemia.

La pandemia de COVID-19 ha provocado restricciones sin precedentes de los viajes internacionales, con la paralización casi total de los viajes en Europa y en muchas otras partes del mundo. Esta situación está teniendo un grave impacto en todo el sector del turismo. Los datos de la Organización Mundial del Turismo (OMT) muestran que entre enero y octubre de 2020 los resultados del turismo en Europa registraron una reducción del 72 % frente a 2019⁵⁶. Además de la pérdida de ingresos, a los organizadores les ha perjudicado especialmente el hecho de que el número de solicitudes de reembolso presentadas por viajeros a raíz de las cancelaciones supera ampliamente al de nuevas reservas. El Centro Común de Investigación de la Comisión calculó que en un escenario de una «segunda ola» podría haber 11,7 millones de empleos en peligro en la economía de la UE como resultado del descenso de las llegadas de turistas en 2020⁵⁷. Al mismo tiempo, según las organizaciones de consumidores, en diciembre de 2020 todavía había miles de turistas que no habían recibido el reembolso económico de las vacaciones canceladas⁵⁸.

5.1. Cancelaciones de viajes a causa de la COVID-19

La COVID-19 dio lugar a la aplicación de las disposiciones de la Directiva sobre los viajes combinados concernientes a «circunstancias inevitables y extraordinarias», definidas en el artículo 3, apartado 12, de esta Directiva como *«una situación fuera del control de la parte que la alega y cuyas consecuencias no habrían podido evitarse incluso si se hubieran adoptado todas las medidas razonables»*⁵⁹. Los riesgos importantes para la salud humana,

⁵⁶ Organización Mundial del Turismo, expresado en llegadas de turistas internacionales, véase <https://www.unwto.org/international-tourism-and-covid-19>. Según datos de la Agrupación de Asociaciones Europeas de Agentes de Viajes y Operadores Turísticos (ECTAA), la reducción media del volumen de negocio ha sido del 80 % en comparación con 2019, véase <https://www.ectaa.org/Uploads/press-releases/PUBS-PR-20201218-2020-The-year-travel-stopped.pdf>. Los datos de Eurostat muestran un descenso del 49 % en el número de pernoctaciones en establecimientos de alojamiento turístico de la UE en el período de enero a septiembre de 2020, véase https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Tourism_statistics_-_nights_spent_at_tourist_accommodation_establishments&stable=1#First_semester_of_2020:_dramatic_drop_in_number_of_nights_spent_in_EU_tourist_accommodation.

Basándose en datos de abril a mayo de 2020, el Centro Común de Investigación de la Comisión estimó un descenso del 68 % al final del año en el caso de un «escenario de una segunda ola», Behavioural changes in tourism in times of COVID-19 (Cambios de comportamiento en el turismo en tiempos de la COVID-19, documento en inglés) https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC121262/report_covid_tour_emp_final.pdf.

⁵⁷ Behavioural changes in tourism in times of COVID-19, (Cambios de comportamiento en el turismo en tiempos de la COVID-19, documento en inglés) https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC121262/report_covid_tour_emp_final.pdf.

⁵⁸ Véase la evaluación de la Oficina Europea de las Uniones de Consumidores de la aplicación, por parte de los Estados miembros, de la Recomendación de la Comisión relativa a los «bonos», de 14 de diciembre de 2020. <https://www.beuc.eu/publications/travel-voucher-chaos-continues-several-eu-countries-and-travel-industry-still-flouting/html>.

⁵⁹ Según las actas del segundo taller de transposición, celebrado el 13 de junio de 2016 (p. 19), unas «circunstancias inevitables y extraordinarias» en el sentido de la Directiva sobre los viajes combinados implican que el suceso pertinente no era predecible o previsible en el momento de la reserva, disponibles en https://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=35324. Esas actas no reflejan la posición oficial de la Comisión en lo que respecta a la interpretación de la Directiva sobre los viajes combinados. El artículo 4, apartado 6, inciso ii), de la Directiva 90/314/CE del Consejo utilizaba el término de «fuerza

como el brote de una enfermedad grave en el lugar de destino o en las inmediaciones, suelen considerarse circunstancias inevitables y extraordinarias (véase el considerando 31 de la Directiva sobre los viajes combinados).

De conformidad con el artículo 12 de la Directiva sobre los viajes combinados, el viajero puede poner fin al contrato de viaje combinado sin pagar una penalización si concurren «*circunstancias inevitables y extraordinarias en el lugar de destino o en las inmediaciones que afecten de forma significativa a la ejecución del viaje combinado o al transporte de pasajeros al lugar de destino*» (artículo 12, apartado 2, de la Directiva sobre los viajes combinados). El organizador de un viaje combinado también puede poner fin al contrato sin pagar una penalización si se ve en la imposibilidad de ejecutar el contrato por «*circunstancias inevitables y extraordinarias*» (artículo 12, apartado 3, de la Directiva sobre los viajes combinados). En tales casos, el viajero tiene derecho al reembolso completo de cualesquiera pagos realizados por el viaje combinado en el plazo de catorce días desde la terminación del contrato (artículo 12, apartado 4, de la Directiva sobre los viajes combinados).

El 5 de marzo de 2020, los servicios de la Comisión publicaron en el sitio web de la Comisión unas orientaciones oficiosas, actualizadas el 19 de marzo de 2020, relativas a la aplicación de la Directiva sobre los viajes combinados en relación con la COVID-19⁶⁰, en las que se confirmaba el derecho de los viajeros a un reembolso completo si, sobre la base de una evaluación caso por caso, se cumplen las condiciones del artículo 12, apartado 2 o apartado 3, de la Directiva sobre los viajes combinados. En dicha nota, los servicios de la Comisión también afirmaban que, vista la situación de tesorería de los organizadores, los viajeros deberían considerar la aceptación del aplazamiento de su circuito combinado a una fecha posterior, algo que, vista la incertidumbre que existe actualmente para hacer planes de viaje, podría hacerse por medio de notas de crédito («bonos»). Varios Estados miembros solicitaron a la Comisión que suspendiera el derecho a reembolso en catorce días o lo sustituyera por una solución temporal basada en bonos⁶¹.

En una carta de 27 de marzo de 2020 dirigida a todos los Estados miembros⁶², el comisario Reynders recordó que había que aplicar el derecho a reembolso de los viajeros a las cancelaciones relacionadas con la COVID-19. Para aliviar los problemas de liquidez de las empresas, sugería que los operadores turísticos podrían ofrecer bonos con la condición de que los viajeros 1) sean libres de aceptarlos o no y 2) tengan la posibilidad de solicitar un reembolso completo si, al final, no los utilizan. Por otra parte, el comisario Reynders también subrayó que se necesitan medidas para garantizar una protección robusta frente a la insolvencia con el fin de aumentar la confianza de los viajeros al tomar dicha decisión.

5.1.1. Recomendación de la Comisión relativa a los bonos

mayor, es decir, a circunstancias ajenas a quien la invoca, anormales e imprevisibles, cuyas consecuencias no habrían podido evitarse pese a toda la diligencia empleada».

⁶⁰ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/coronavirus_info_ptd_19.3.2020.pdf, publicadas en el sitio web de respuesta a la COVID-19 de la Comisión https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/travel-during-coronavirus-pandemic_es.

⁶¹ A este respecto, véase, p. ej., la decisión del Gobierno alemán de 2 de abril de 2020 de solicitar a la Comisión la presentación de propuestas a nivel de la UE sobre los viajes combinados y los derechos de los pasajeros para la sustitución temporal de los reembolsos económicos por bonos en el caso de las cancelaciones relacionadas con la COVID-19, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/im-sogenannten-corona-kabinett-der-bundesregierung-wurde-heute-folgenger-beschluss-fuer-eine-gutscheinloesung-bei-pauschalreisen-flugtickets-und-freizeitveranstaltungen-gefasst--1738744>.

⁶² N.º ref. ARES(2020)1801052.

El 13 de mayo de 2020, la Comisión adoptó la Recomendación (UE) 2020/648 relativa a los bonos ofrecidos a los pasajeros y a los viajeros como alternativa al reembolso de viajes combinados y servicios de transporte cancelados en el contexto de la pandemia de COVID-19⁶³. En esta Recomendación, la Comisión volvía a recordar el derecho a reembolso previsto en la legislación aplicable de la UE, concretamente la Directiva sobre los viajes combinados y los Reglamentos de la UE en materia de derechos de los pasajeros. Al mismo tiempo, reconoce la situación insostenible de tesorería e ingresos de los sectores del transporte y los viajes debida a las numerosas cancelaciones provocadas por la pandemia de coronavirus. Por lo tanto, la Comisión recomendaba formas de que los bonos sean más atractivos como alternativa a la devolución en efectivo, con el fin de aumentar su aceptación entre los pasajeros y los viajeros. La Recomendación también señalaba qué tipo de sistemas de la Unión estaban disponibles para apoyar a las empresas de los sectores de los viajes y el transporte.

En una carta del comisario Reynders y la comisaria Vălean de 14 de mayo de 2020⁶⁴, la Comisión llamaba la atención de todos los Estados miembros sobre esta Recomendación. La Comisión solicitaba, entre otras cosas, que se aplique correctamente la Directiva sobre los viajes combinados y los Reglamentos de la UE en materia de derechos de los pasajeros, así como que se detecten oportunamente las prácticas que infrinjan estas normas y sean sancionadas de forma eficaz⁶⁵.

Con su Recomendación, la Comisión transmitió a los Estados miembros y a las partes interesadas un mensaje claro de que no iba a atender las peticiones encaminadas a la reducción de la protección de los consumidores⁶⁶. Varios Estados miembros⁶⁷, siguiendo la Recomendación de la Comisión, adoptaron legislación sobre bonos voluntarios en relación con los viajes combinados o adoptaron medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar al sector de los viajes dentro del Marco Temporal relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía en el contexto de la actual crisis de la COVID-19⁶⁸ o de conformidad con el Tratado⁶⁹. Sin embargo, las organizaciones de consumidores se han

⁶³ DO L 151 de 14.5.2020, p. 10.

⁶⁴ N.º de ref. ARES(2020)2559372.

⁶⁵ Véase también el documento de preguntas y respuestas en el sitio web de respuesta al coronavirus de la Comisión: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/passenger-rights-faqs_3107_es.pdf.

⁶⁶ En su Resolución de 19 de junio de 2020 sobre el transporte y el turismo en 2020 y en adelante, el Parlamento Europeo pidió a la Comisión que propusiese unas normas comunes de la Unión sobre las condiciones aplicables a los bonos emitidos en relación con la COVID-19, al mismo tiempo que mantenía un nivel elevado de protección del consumidor; asimismo, sugirió que se examinara la posibilidad de elaborar un sistema europeo de garantía de viaje para las empresas con objeto de velar por la liquidez financiera y garantizar el reembolso a los viajeros, además de abonar los costes de repatriación, incluida una compensación justa por los posibles daños incurridos en caso de bancarrota, véase https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0169_ES.html, párrafos 14 y 15.

⁶⁷ P. ej., Alemania, Chipre, Hungría y Letonia proporcionaron un marco reglamentario para los bonos voluntarios; Grecia e Italia hicieron lo mismo tras la incoación de los procedimientos de infracción. Alemania, Dinamarca, los Países Bajos y Polonia adoptaron medidas de ayuda estatal en apoyo a los sistemas de protección frente a la insolvencia.

⁶⁸ Véase la Comunicación de la Comisión, de 19 de marzo de 2020, Marco Temporal relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía en el contexto del actual brote de COVID-19, DO C 91I de 20.3.2020, p. 1. El Marco Temporal fue modificado el 3 abril, el 8 de mayo, el 29 de junio, el 13 de octubre y el 28 de enero de 2021, véase la versión consolidada oficiosa en el sitio web de la Comisión en https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/covid_19.html.

⁶⁹ Con arreglo al artículo 107, apartado 3, letra b), del TFUE, teniendo en cuenta al mismo tiempo, por analogía, determinados requisitos del Marco Temporal.

quejado de que los países, las compañías aéreas y los operadores turísticos están siguiendo la Recomendación de la Comisión de manera deficiente⁷⁰.

5.1.2. Normas nacionales temporales que establecen una excepción a la Directiva sobre los viajes combinados

De conformidad con la información de la Comisión, quince Estados miembros adoptaron normas específicas que permiten temporalmente a los organizadores de viajes combinados imponer los bonos, en lugar de reembolsar los pagos en efectivo, para los viajes cancelados, o bien aplazar el reembolso más allá del período de catorce días, lo cual va en contra de lo establecido en el artículo 12, apartado 2, el artículo 12, apartado 3, letra b), y el artículo 12, apartado 4, leídos en relación con el artículo 4 de la Directiva sobre los viajes combinados.

Como consecuencia, en consonancia con la clara postura expresada en su Recomendación 2020/648, la Comisión incoó procedimientos de infracción contra once Estados miembros⁷¹. La Comisión no incoó procedimientos de infracción contra los cuatro Estados miembros en los que las excepciones temporales a la Directiva sobre los viajes combinados habían expirado o habían sido modificadas tras la decisión de la Comisión de incoar procedimientos de infracción. En el momento en que se redacta el presente informe, todavía hay procedimientos de infracción abiertos contra cuatro Estados miembros.

En varios Estados miembros, las medidas nacionales que no se ajustaban a la Directiva, aunque ya no estaban en vigor, siguieron produciendo efectos, por ejemplo porque los viajeros que recibieron bonos obligatorios con arreglo a legislación ya expirada o derogada tuvieron que esperar al menos hasta el final de la validez de esos bonos antes de poder solicitar el reembolso de los pagos anticipados que habían realizado para su viaje combinado cancelado. La Comisión instó a esos Estados miembros a adoptar medidas para resolver la situación creada por la legislación anterior contraria a la Directiva sobre los viajes combinados y a asegurar que los consumidores que prefirieran el reembolso dinerario a un bono recibieran efectivamente un reembolso de conformidad con la Directiva⁷².

5.1.3. Medidas nacionales de ayuda estatal

Además de los regímenes generales de ayuda estatal disponibles también para los operadores del sector turístico, varios Estados miembros adoptaron medidas de ayuda estatal específicas encaminadas a respaldar a los organizadores de viajes combinados y, en particular, a crear sistemas de garantía para los bonos a fin de garantizar que, en caso de insolvencia del organizador, se reembolse a los viajeros, tal y como recomienda la Comisión en su Recomendación 2020/648. La Comisión aprobó dichas medidas de conformidad con el Marco Temporal relativo a las medidas de ayuda estatal⁷³ o con arreglo al Tratado⁷⁴.

⁷⁰ Véase el informe de la Oficina Europea de las Uniones de Consumidores «Covid-19 y derecho de los viajeros de la UE: evaluación de la aplicación por parte de los Estados miembros de la Recomendación de la Comisión relativa a los “bonos”», de 14 de diciembre de 2020, <https://www.beuc.eu/publications/travel-voucher-chaos-continues-several-eu-countries-and-travel-industry-still-flouting/html>.

⁷¹ Véanse los comunicados de prensa de la Comisión de 2 de julio y 30 de octubre de 2020 (punto 5, Justicia): https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/INF_20_1212 y https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/inf_20_1687.

⁷² Carta de 30 de octubre de 2020 dirigida a diez Estados miembros, ref. n.º ARES(2020)6156146.

⁷³ Véase la nota a pie de página 68.

⁷⁴ Véase la nota a pie de página 69.

Dinamarca aprobó un préstamo de 200 millones EUR para respaldar el fondo de garantía de viajes en relación con las cancelaciones de viajes debidas al brote de coronavirus⁷⁵. Alemania adoptó un sistema de garantía de 840 millones EUR para garantizar los bonos voluntarios aceptados por los viajeros en lugar de los reembolsos en efectivo⁷⁶. Con este sistema, Alemania pretendía hacer que los bonos resultasen una alternativa atractiva al reembolso de dinero. Polonia adoptó medidas para respaldar a los operadores turísticos y otras empresas dedicadas a los sectores del turismo y la cultura⁷⁷. Con arreglo a este sistema, el Estado polaco reembolsa a los viajeros afectados por cancelaciones relacionadas con la COVID-19 en nombre de los operadores turísticos, que tendrán que reembolsar dichos préstamos. Italia adoptó medidas encaminadas a proporcionar subvenciones directas a los operadores turísticos y los agentes de viajes con el fin de compensar las pérdidas⁷⁸. Los Países Bajos aprobaron un préstamo de 165 millones EUR para respaldar a los cinco fondos de garantía neerlandeses que ofrecen sistemas de garantías para los organizadores de viajes combinados⁷⁹. El propósito de esta ayuda estatal consiste en ofrecer liquidez a los fondos con el fin de garantizar cobertura suficiente para todos los pagos a los viajeros en caso de insolvencia de los operadores del sector de los viajes, incluido el reembolso de los «coronabonos». Bulgaria adoptó un sistema de ayudas de aproximadamente 26 millones EUR para operadores turísticos y agentes de viajes con el fin de compensar las pérdidas relacionadas con los reembolsos que deben hacerse a los viajeros cuyos viajes combinados hayan sido cancelados a causa de la COVID-19⁸⁰. Chipre autorizó ayudas por un importe estimado de 86,6 millones EUR en forma de garantías para notas de crédito emitidas a los clientes y organizadores de viajes combinados con el fin de garantizar dichos bonos voluntarios frente a una posible insolvencia del emisor⁸¹. Suecia adoptó ayudas en forma de préstamos a las agencias de viajes y los operadores turísticos para respaldar el cumplimiento de sus obligaciones legales de reembolso⁸². Austria adoptó ayudas en forma de garantías estatales para cubrir, durante un período de tiempo limitado, el riesgo de insolvencia de los organizadores de viajes combinados y los facilitadores de servicios de viaje vinculados teniendo en cuenta la retirada por parte de los bancos y las compañías de seguros de los seguros de viaje combinado y las dificultades experimentadas por los organizadores de viajes combinados y los facilitadores de servicios de viaje vinculados para encontrar garantías asequibles en el mercado⁸³.

5.2. Retos

5.2.1. Respeto del derecho a reembolso de los viajeros

En toda la UE, varios miles de viajeros cuyos viajes tuvieron que ser cancelados como consecuencia de la COVID-19 no recibieron, según la información de la que se dispone, los reembolsos en el plazo de catorce días previsto en el artículo 12, apartado 4, de la Directiva sobre los viajes combinados; o bien se les denegó el reembolso, o se les impuso un bono contra su voluntad, o no pudieron contactar con el organizador, o recibieron un reembolso

⁷⁵ https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_56856

⁷⁶ https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_57741.

⁷⁷ https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_58102.

⁷⁸ https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_59755

⁷⁹ https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_57985

⁸⁰ https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_59990.

⁸¹ https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_59668.

⁸² https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_59639

⁸³ https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_60521

con un retraso significativo o únicamente un reembolso parcial, o se vieron obstaculizados de algún otro modo en la reclamación de su derecho⁸⁴. Además, el aumento en el número de consultas y reclamaciones recibidas por los organismos de RAL, los CEC y las organizaciones de consumidores también ha sido motivo de preocupación en lo relativo a los derechos de los viajeros con arreglo a la Directiva sobre los viajes combinados.

5.2.2. Dificultades para las empresas

Como se describe en la sección 5.1, la COVID-19 dio lugar a la aplicación del concepto de «circunstancias inevitables y extraordinarias» tal y como se define en el artículo 3, apartado 12, de la Directiva sobre los viajes combinados. El considerando 31 cita como ejemplos *«una guerra u otros problemas graves de seguridad como el terrorismo, riesgos importantes para la salud humana como el brote de una enfermedad grave en el lugar de destino, o catástrofes naturales como inundaciones o terremotos, o condiciones meteorológicas que hagan imposible desplazarse con seguridad»*. Estos sucesos suelen limitarse, aunque no necesariamente, a un destino específico o a una zona concreta del mundo.

Los organizadores pueden abordarlos a menudo con un cambio de destino, un aplazamiento de la fecha del viaje o un reembolso al viajero mediante financiación cruzada, es decir, utilizando los ingresos de las reservas para otros destinos, si esas circunstancias se dan únicamente en un destino concreto. En el caso de una pandemia que lleva a todo el mundo a la paralización casi total de los viajes durante un período de tiempo más largo, como sucede con la COVID-19, las obligaciones de reembolso son considerablemente superiores a los ingresos de nuevas reservas. Por otra parte, los organizadores suelen tener unos costes fijos que suponen una carga muy pesada para la situación financiera de las empresas. En última instancia, esto puede perjudicar a los intereses de los viajeros si el organizador quiebra y los viajeros tienen que presentar reclamaciones contra los activos insolventes.

La Recomendación de la Comisión relativa a los bonos (véase la sección 5.1.1 anterior) tenía por objeto abordar también los problemas de liquidez de los organizadores provocados por las cancelaciones masivas relacionadas con la COVID-19. Dichos problemas de liquidez se ven exacerbados por el hecho de que los organizadores tienen que reembolsar al viajero el precio total del viaje combinado, mientras que a ellos los prestadores de servicios no siempre les reembolsan a tiempo los servicios que ya han pagado y que forman parte del viaje combinado. Si los prestadores de servicios quiebran durante ese tiempo, los organizadores pueden no llegar a recibir ningún reembolso. Esto puede dar lugar a un reparto injusto de la carga entre los operadores del sector de los viajes⁸⁵.

Algunos organizadores de viajes combinados e intermediarios mencionaron que, durante la crisis de la COVID-19, las compañías aéreas paralizaron el mecanismo de reembolso automático a los organizadores y otros agentes de viajes a través de sistemas globales de distribución («sistemas informatizados de reserva»), mientras que los organizadores tenían que reembolsar el dinero a los viajeros.

La naturaleza desigual de esta relación interempresarial se ve agravada por los distintos regímenes jurídicos de los organizadores y los prestadores de servicios de transporte. A diferencia de lo que sucede con la Directiva sobre los viajes combinados, los pasajeros que

⁸⁴ Véase el informe de la Oficina Europea de las Uniones de Consumidores al que hace referencia la nota a pie de página 70 y la encuesta que la Oficina realizó entre sus miembros en relación con las reclamaciones del sector de los viajes combinados (no publicada).

⁸⁵ Considerando 13 de la Recomendación (UE) 2020/648 de la Comisión.

cancelan un vuelo u otro servicio de transporte por su cuenta no tienen derecho a reembolso con arreglo a los Reglamentos de la UE sobre los derechos de los pasajeros, ni siquiera en caso de que concurran circunstancias extraordinarias. En tal caso, las consecuencias jurídicas y, en particular, el derecho del pasajero al reembolso se determinan por las condiciones del contrato celebrado entre el pasajero y la empresa de transporte y por el Derecho aplicable de los Estados miembros. Por ejemplo, si un viajero que reservó un viaje combinado con un componente de vuelo cancela el viaje combinado de conformidad con la Directiva sobre los viajes combinados, el organizador tiene que reembolsarle, pero no tiene derecho, con arreglo al Derecho de la UE, a reclamar un reembolso a la compañía aérea si se operara el vuelo. El organizador, en su lugar, tendría que reivindicar un posible derecho al reembolso con arreglo al Derecho pertinente del Estado miembro de que se trate.

Algunos organizadores de viajes combinados han propuesto modificar el artículo 22 de la Directiva e incorporar una obligación de reembolso para los prestadores de servicios de viajes que no se presten debido a la terminación del contrato del viaje combinado, si el organizador tiene que reembolsar al viajero. El sector de las compañías aéreas, por su parte, ha planteado graves preocupaciones en lo que respecta a la regulación, por conducto de la Directiva, de las relaciones interempresariales, a menudo complejas, entre los organizadores y los prestadores de servicios de viajes.

5.2.3. Alertas o recomendaciones oficiales sobre los viajes

Existe un amplio consenso con respecto al hecho de que una alerta oficial de las autoridades nacionales en la que se recomienda no viajar constituye un indicador importante de que un contrato de un viaje combinado puede ser cancelado por circunstancias inevitables y extraordinarias que afectan a la ejecución del viaje. Sin embargo, la Directiva sobre los viajes combinados no se pronuncia sobre el valor legal de las alertas o las recomendaciones relacionadas con los viajes emitidas por los Gobiernos ya que, cuando se adoptó, algunos Estados miembros se oponían enérgicamente a incluir cualquier referencia a las recomendaciones oficiales sobre los viajes en la Directiva⁸⁶.

La emisión de recomendaciones relacionadas con los viajes compete a los Estados miembros, que intercambian información sobre las recomendaciones que emiten a través de la red Consular OnLine (CoOL). Durante la pandemia de COVID-19, los Estados miembros emitieron recomendaciones relacionadas con los viajes no solo con respecto a terceros países, sino también a otros Estados miembros, generalmente para desaconsejar todos los viajes no esenciales. Las alertas o las recomendaciones nacionales relacionadas con los viajes se emitieron, inicialmente, de forma descoordinada, lo que generó incertidumbre en el sector de los viajes y entre los consumidores, en especial en situaciones transfronterizas, con respecto a sus derechos y obligaciones.

El 13 de octubre de 2020, el Consejo adoptó una Recomendación⁸⁷ sobre un enfoque coordinado de la restricción de la libre circulación en respuesta a la pandemia de COVID-19. Aunque no abordaron directamente las recomendaciones relativas a los viajes, los Estados

⁸⁶ En su considerando 26, la propuesta de la Comisión relativa a la Directiva sobre los viajes combinados, COM(2013) 512 final de 9.7.2013, establecía lo siguiente: «*Se considerará en particular que se dan circunstancias extraordinarias e inevitables cuando informes fiables y públicamente disponibles, como las recomendaciones emitidas por las autoridades de los Estados miembros, desaconsejen viajar al lugar de destino*». Esta declaración se suprimió durante las negociaciones legislativas.

⁸⁷ Recomendación (UE) 2020/1475 del Consejo, de 13 de octubre de 2020, sobre un enfoque coordinado de la restricción de la libre circulación en respuesta a la pandemia de COVID-19 (DO L 337 de 14.10.2020, p. 3).

miembros acordaron un mapa común sobre el nivel de riesgo de COVID-19 en la UE, publicado por el Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades. Por otra parte, los Estados miembros se comprometieron a facilitar información clara y oportuna a los ciudadanos, entre otros medios, a través de la plataforma Re-open EU⁸⁸. En vista de la evolución de la situación epidemiológica, el Consejo modificó la Recomendación el 1 de febrero de 2021⁸⁹.

5.2.4. Bonos

A diferencia de los Reglamentos en materia de derechos de los pasajeros, la Directiva sobre los viajes combinados no recoge expresamente la posibilidad de hacer los reembolsos a través de bonos. En su Recomendación (UE) 2020/648, la Comisión reconoció que los organizadores podrían proponer los bonos como alternativa al reembolso del dinero, a condición de que el viajero los acepte de forma voluntaria, en caso de cancelaciones (véase la sección 5.1.1. anterior).

Alemania⁹⁰, Hungría⁹¹, Letonia⁹² y Chipre⁹³ han adoptado normas nacionales mediante las que se establece un marco legal para los bonos propuestos para su aceptación voluntaria en el sector de los viajes combinados, que se asemeja a la Recomendación de la Comisión, en particular en lo que respecta a la protección contra la insolvencia del emisor. Grecia e Italia han seguido algunas partes de la Recomendación en la modificación de su legislación a raíz de la incoación de los procedimientos de infracción. España modificó su legislación a fin de evitar la incoación de los procedimientos de infracción. Irlanda introdujo unas notas de crédito de reembolso respaldadas por el Estado que pueden ofrecerse a los clientes de operadores turísticos y agentes de viajes que operen en Irlanda en lugar de un reembolso del dinero, si el cliente está de acuerdo⁹⁴.

La Comisión indicó claramente que el derecho a reembolso de los viajes previsto en la Directiva sobre los viajes combinados tenía que respetarse y que consideraba que los bonos eran una solución aceptable solo si su aceptación por parte del viajero es opcional.

5.2.5. Protección frente a la insolvencia

Se planteó la pregunta de si las solicitudes de reembolso pendientes presentadas por los viajeros estaban cubiertas por los sistemas de protección frente a la insolvencia previstos de conformidad con la Directiva sobre los viajes combinados. El artículo 17, apartado 1, de la Directiva exige que los organizadores constituyan una garantía que permita reembolsar todos los pagos realizados por el viajero «*en la medida en que los servicios correspondientes no se hayan ejecutado por causa de la insolvencia del organizador*». La Comisión consideró en su

⁸⁸ <https://reopen.europa.eu/es>.

⁸⁹ Recomendación (UE) 2021/119 del Consejo, de 1 de febrero de 2021, por la que se modifica la Recomendación (UE) 2020/1475 sobre un enfoque coordinado de la restricción de la libre circulación en respuesta a la pandemia de COVID-19 (DO L 36I de 2.2.2021, p. 1).

⁹⁰ Ley de 10 de julio de 2020 para mitigar las consecuencias de la pandemia de COVID-19 en el Derecho contractual de los viajes combinados, BGBI 2020 Teil I n.º 35 de 16.7.2020, p. 1643.

⁹¹ Decreto Gubernamental 242/2020 de 27 mayo sobre las normas especiales aplicables a los contratos de servicios de viaje durante una emergencia.

⁹² Ley sobre la gestión de la propagación de la infección por COVID-19, capítulo V, sección 46, Latvijas Vēstnesis, 110A, 09.06.2020, número de la PO: 2020/110A.1.

⁹³ Ley de medidas de emergencia en la legislación del sector del turismo de 2020, Ley 59(I)/2020 de 22 de mayo de 2020.

⁹⁴ <https://www.gov.ie/en/publication/1ae3d-refund-credit-note/>

Recomendación 2020/648 que, si los organizadores se declaran insolventes, existe el riesgo de que muchos viajeros no reciban reembolso alguno, dado que sus reclamaciones contra los organizadores no están protegidas⁹⁵.

No obstante, los representantes de los fondos de garantía de viajes han alertado de que algunos proveedores de protección contra la insolvencia podrían tener que soportar una importante presión adicional en los próximos meses si tienen que intervenir para reembolsar una elevada cantidad de bonos emitidos por organizaciones que hayan sufrido una quiebra. Esto sucede, especialmente, en los Estados miembros que obligan a los proveedores de protección contra la insolvencia a cubrir los bonos sin adoptar medidas de apoyo⁹⁶. Puede plantearse la cuestión de si los reembolsos pueden limitarse a la luz del considerando 40 de la Directiva sobre los viajes combinados, de acuerdo con el cual no es necesario tener en cuenta los «riesgos extremadamente remotos» para una protección efectiva contra la insolvencia⁹⁷.

En el contexto de la preparación del presente informe, las organizaciones de consumidores y algunos Estados miembros sugirieron que debe modificarse la Directiva sobre los viajes combinados con el fin de garantizar que las solicitudes de reembolso de los consumidores estén protegidas también en las situaciones en las que se ponga fin a un contrato de viaje combinado por motivos que no guarden relación con la insolvencia del organizador, por ejemplo, por circunstancias inevitables y extraordinarias.

5.2.6. Seguros

Los riesgos relacionados con la pandemia se excluyen a menudo de las pólizas de seguro, en particular del seguro de cancelación de viajes⁹⁸. Esto limita la posibilidad de los viajeros de asegurarse contra posibles pérdidas a causa de la cancelación de un viaje como consecuencia de una pandemia.

Algunas partes interesadas del sector de los viajes han sugerido que se permita a los organizadores incluir un seguro de viaje personal apropiado en los viajes combinados con la opción de inclusión voluntaria o exclusión voluntaria. No obstante, las organizaciones de consumidores destacaron, en el seno del grupo de expertos de interesados en relación con la Directiva, que cualquier seguro suscrito por los propios viajeros no debería limitar de ninguna

⁹⁵ Véase el considerando 14 de la Recomendación 2020/648. Véase también la página 6 de las actas del tercer taller de transposición de la Directiva sobre los viajes combinados (25 de octubre de 2016), que reza así: «El tenor del artículo 17, apartado 1, sugiere que, si el contrato se ha rescindido antes de que tenga lugar la insolvencia, ya no existe la obligación de ejecutarlo en el momento en que dicha insolvencia se haya producido, lo que supone que la insolvencia no es la causante de la inejecución de los servicios de viaje. Con arreglo al artículo 17, apartado 1, la protección contra la insolvencia parece cubrir únicamente la pérdida económica debida a la inejecución, pero no las reclamaciones de reembolsos que ya se habían presentado en el momento en que se produjo la insolvencia». Esas actas, disponibles en https://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=35324, no reflejan la posición oficial de la Comisión en lo que respecta a la interpretación de la Directiva sobre los viajes combinados.

⁹⁶ De acuerdo con la información disponible para la Comisión, el valor de los bonos corona «obligatorios» emitidos en Francia alcanza alrededor de 850 millones EUR, y el de los emitidos en Bélgica se sitúa en torno a los 300 millones EUR. El mayor fondo de garantía neerlandés cubre bonos por un valor de alrededor de 400 millones EUR.

⁹⁷ El considerando 40 de la Directiva dice lo siguiente: «No obstante, no procede que la protección efectiva frente a la insolvencia deba tener en cuenta riesgos extremadamente remotos, por ejemplo la insolvencia simultánea de varios de los organizadores más importantes, porque ello afectaría desproporcionadamente al coste de la protección, obstaculizando así su efectividad. En tales casos, la garantía de los reembolsos puede ser limitada».

⁹⁸ Véase, p. ej., el análisis de la organización de consumidores belga Test Achats publicado el 22 de octubre de 2020, <https://www.test-achats.be/argent/assurances-assistance-voyage/dossier/coronavirus>.

manera los derechos de reembolso vigentes de los viajeros ni su protección en virtud de la protección obligatoria contra la insolvencia.

6. Próximos pasos

Los problemas descritos en el presente informe, en particular en las secciones 3.2, 4 y 5, y sus consecuencias prácticas exigen un análisis más profundo. Concretamente, debe evaluarse más exhaustivamente el impacto total de la crisis de la COVID-19 en el sector y el nivel de protección de los consumidores.

Según se anunció en la Nueva Agenda del Consumidor, en 2022 la Comisión, partiendo de las conclusiones del presente informe, analizará *«en mayor profundidad si el marco regulador actual para viajes combinados, incluso en relación con la protección contra la insolvencia, sigue estando completamente a la altura para garantizar una protección sólida y exhaustiva de los consumidores en todo momento, teniendo asimismo en cuenta los avances en el ámbito de los derechos de los pasajeros»*⁹⁹. El futuro análisis exhaustivo previsto para 2022 no tendrá por objeto reducir la protección de los consumidores sino que, por el contrario, la Comisión evaluará el modo en que puede garantizarse el alto nivel de protección de los consumidores que establece la Directiva sobre los viajes combinados, el modo en que los derechos de los consumidores pueden garantizarse de forma efectiva en todo momento y el modo en que un reparto más justo de la carga entre los operadores económicos a lo largo de la cadena de valor puede contribuir a ese objetivo.

Esta medida derivada de la Agenda del Consumidor tendrá en cuenta las medidas pertinentes anunciadas en la Estrategia de Movilidad Sostenible e Inteligente. Dichas medidas engloban: 1) la revisión del marco regulador de los derechos de los pasajeros, también para garantizar su resiliencia frente a las perturbaciones generalizadas de los viajes y las opciones de billetes multimodales¹⁰⁰, y 2) la evaluación de opciones y, si procede, la propuesta, a más tardar en 2022, de un régimen adecuado de protección financiera para proteger a los pasajeros frente al riesgo de crisis de liquidez o de insolvencia en lo que respecta al reembolso de billetes y, en caso necesario, la repatriación¹⁰¹.

Con ese fin, la Comisión evaluará si las diferencias entre la Directiva sobre los viajes combinados y los Reglamentos sobre los derechos de los pasajeros en lo que respecta a la protección contra la insolvencia y los derechos de cancelación están justificadas o si las normas deberían estar más armonizadas¹⁰², y por otro lado si deben proponerse normas específicas para situaciones como el COVID-19¹⁰³, con el objetivo de proteger mejor a los consumidores.

⁹⁹ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo «Nueva Agenda del Consumidor – Reforzar la resiliencia del consumidor para una recuperación sostenible», COM(2020) 696 final de 13 de noviembre de 2020.

¹⁰⁰ Anexo del documento COM(2020) 789 final, medida 63.

¹⁰¹ Anexo del documento COM(2020) 789 final, medida 64.

¹⁰² 149 participantes en la consulta pública para la Nueva Agenda del Consumidor (37,91 %) dieron como respuesta a la pregunta 3 que las normas de la UE sobre derechos de los pasajeros y los viajeros en los Reglamentos sobre derechos de los pasajeros y en la directiva sobre los viajes combinados deberían estar más armonizadas. 43 respondieron que las diferencias en las normas son apropiadas (10,94 %) y 201 respondieron «no lo sé» (51,15 %), el informe de síntesis puede consultarse en <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12464-A-New-Consumer-Agenda/public-consultation>.

¹⁰³ 159 participantes en la consulta pública de la nueva Agenda del Consumidor respondieron «sí» (40,46 %) a la pregunta 2, es decir, si deberían aplicarse normas específicas (por ejemplo, unos plazos de reembolso más

largos o bonos) en una situación en la que las restricciones de viaje a escala mundial hayan causado una paralización casi total de los viajes. 56 participantes respondieron «no» (14,25 %) y 178 respondieron «no lo sé» (45,29 %), el informe de síntesis puede consultarse en <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12464-A-New-Consumer-Agenda/public-consultation>.