



**CONSEJO DE
LA UNIÓN EUROPEA**

**Bruselas, 12 de julio de 2013 (15.10)
(OR. en)**

12259/13

**CONSUM 141
MI 637
TOUR 4**

NOTA DE TRANSMISIÓN

Emisor:	Por el Secretario General de la Comisión Europea, D. Jordi AYET PUIGARNAU, Director
Destinatario:	D. Uwe CORSEPIUS, Secretario General del Consejo de la Unión Europea
N.º doc. Ción.:	COM(2013) 513 final
Asunto:	COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES ADAPTAR LA NORMATIVA EUROPEA SOBRE VIAJES COMBINADOS A LA ERA DIGITAL

Adjunto se remite a las Delegaciones el documento de la Comisión – COM(2013) 513 final.

Adj.: COM(2013) 513 final



Bruselas, 9.7.2013
COM(2013) 513 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE
LAS REGIONES**

**ADAPTAR LA NORMATIVA EUROPEA SOBRE VIAJES COMBINADOS A LA
ERA DIGITAL**

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES

ADAPTAR LA NORMATIVA EUROPEA SOBRE VIAJES COMBINADOS A LA ERA DIGITAL

1. LOS VIAJES COMBINADOS EN LA UE EN EL SIGLO XXI

Con unos 1,8 millones de empresas, la mayoría de ellas PYME, que dan empleo a cerca del 5,2 % de la población activa total, el turismo es un sector importante de la economía y un motor de crecimiento en la Unión Europea. Los viajes, el turismo y otros sectores conexos representan alrededor del 10 % del PIB de la UE¹.

La UE es el primer destino turístico del mundo, con 400 millones de llegadas internacionales en 2012². Los europeos hicieron más de 1 000 millones de viajes de vacaciones en 2011³, casi el 80 % de ellos en la UE⁴. Pese a la reciente crisis económica, la afluencia de turistas internacionales a la UE siguió creciendo (más de un 7 %) entre 2010 y 2012, al igual que el número de viajes turísticos realizados por europeos. El turismo es, por consiguiente, uno de los sectores más resilientes de la economía de la UE.

Para garantizar la confianza en la alta calidad de los servicios de viaje vendidos en cualquier parte del mercado de la UE, la legislación de la UE protege los derechos de los viajeros, en particular en lo que se refiere a los viajes combinados.

Pero el mercado de viajes se ha transformado, especialmente desde la introducción de Internet, y la Directiva sobre viajes combinados⁵ se adoptó hace ya más de veinte años. La Comisión ha de responder a los llamamientos generalizados de la industria, los consumidores y los legisladores a favor de la actualización de la Directiva y su adaptación a la era digital.

La revisión de la Directiva contribuirá, en consonancia con la estrategia de la UE para el turismo⁶, a fortalecer el turismo europeo, adaptando la normativa en vigor a los nuevos comportamientos de los consumidores, tal como se anunció en la Agenda del Consumidor Europeo⁷ y se reiteró en el segundo informe sobre la ciudadanía de la UE⁸. La regulación de nuevas combinaciones de servicios de viaje afectará a cerca del 50 % del mercado, y debería reforzar la confianza y la satisfacción de los viajeros.

¹ Comunicación de la Comisión «Europa, primer destino turístico del mundo: un nuevo marco político para el turismo europeo», COM(2010) 352 final de 30.6.2010.

² OMT, Barómetro del turismo mundial, enero de 2013.

³ *Statistics in Focus 28/2012*, El turismo en Europa, Resultados para 2011.

⁴ Nota de prensa de Eurostat, 139/2011.

⁵ Directiva 90/314/CEE del Consejo, de 13 de junio de 1990, relativa a los viajes combinados, las vacaciones combinadas y los circuitos combinados.

⁶ COM(2010) 352 final de 30.6.2010.

⁷ Una Agenda del Consumidor Europeo para impulsar la confianza y el crecimiento, COM(2012) 225 final.

⁸ Informe sobre la ciudadanía de la UE de 2013, los ciudadanos de la UE: Sus derechos, su futuro, COM (2013) 269 final, 8.5.2013.

2. UN MARCO MÁS AMPLIO DE DERECHOS DE LA UE PARA LOS TURISTAS

Los consumidores que compran servicios de viaje autónomos están protegidos por una amplia gama de normas nacionales y de la UE, ya contraten a través de una agencia de viajes local, en línea o por teléfono.

Las normas de la UE tienen como objetivo garantizar que los consumidores, que son la parte más vulnerable del contrato, especialmente cuando viajan, disfruten de un conjunto de derechos que minimice los problemas y garantice un servicio aceptable en toda la UE.

Al adquirir servicios combinados de viaje, se benefician de protección adicional.

- **Los derechos generales de los consumidores antes, durante y después de la compra de un viaje**

Los servicios de viajes y los servicios turísticos (como el alojamiento y el alquiler de vehículos) están cubiertos por la legislación general de la UE sobre consumidores⁹, de manera que los consumidores que los adquieren están protegidos contra las prácticas abusivas en toda la UE.

Los operadores deben revelar el precio total del producto, incluidas, por ejemplo, las tasas locales, los impuestos y las tasas de tramitación. La publicidad no debe ser engañosa ni inducir a los consumidores a comprar un producto que no hubieran comprado de otra manera. Por ejemplo, en los sitios *web* que indican precios y contienen reseñas de clientes, los operadores no pueden hacerse pasar por consumidores ni transmitir información materialmente inexacta¹⁰.

Al vender en línea servicios de viaje, los vendedores deben facilitar información detallada, con sus datos de contacto y una descripción del producto. No podrán hacer uso de casillas preseleccionadas para inducir a los consumidores a adquirir servicios adicionales¹¹. Además, los contratos de servicios de viaje no deben contener cláusulas abusivas. Por ejemplo, el vendedor no podrá imponer cláusulas que el consumidor no tenga oportunidad de leer antes de la firma del contrato.

En general, si un comerciante establecido en otro Estado miembro desarrolla actividades para atraer clientela (p. ej. en línea) en el Estado miembro en que reside, los consumidores de la UE están protegidos por la legislación sobre consumidores de su país y podrán demandar al operador, y solo podrán ser demandados, en su propio país¹².

⁹ En particular, la Directiva 93/13/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993, sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores, la Directiva 2005/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2005, relativa a las prácticas comerciales desleales, y la Directiva 2011/83/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, sobre los derechos de los consumidores.

¹⁰ Véanse los puntos 18 y 22 del anexo I de la Directiva sobre prácticas comerciales desleales.

¹¹ Desde junio de 2014, cuando la Directiva 2011/83/UE se aplicará en toda la UE.

¹² Véase el artículo 6 del Reglamento (CE) n° 593/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 2008, sobre la ley aplicable a las obligaciones contractuales (Roma I), en lo que se refiere a la legislación aplicable. En cuanto a la competencia jurisdiccional, véanse los artículos 15 a 17 del Reglamento (CE) n° 44/2001 del Consejo, de 22 de diciembre de 2000, relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil. Existen ciertas excepciones a estas normas, por ejemplo, en relación con los contratos de transporte o carga en caso de que los contratos no sean parte de un paquete. Para saber más sobre la interpretación del artículo 15, apartado 1, letra c), y apartado 3, del Reglamento (CE) n° 44/2001 en relación con los sitios Internet de operadores, véase la sentencia del Tribunal de Justicia de la UE, de 7 de diciembre de 2010, en el asunto C-585/08, Hotel Alpenhof.

***Ejemplo:** Jean reservó un hotel en Mallorca a través de un popular sitio web de reseñas de viajes. Al llegar al hotel descubre que su habitación, que da a un callejón, no responde a la descripción de la página web, según la cual todas las habitaciones tenían balcón con vistas al mar. Dicha comercialización engañosa está prohibida en virtud de la Directiva sobre prácticas comerciales desleales.*

- **Derechos de los pasajeros**

La UE es la primera región del mundo que dispone de una legislación exhaustiva sobre los derechos de los pasajeros para todos los modos de transporte: aéreo, ferroviario, marítimo, por autobús y por autocar¹³.

Los derechos de los pasajeros se sustentan en tres principios fundamentales: la no discriminación; una información exacta y oportuna; y una asistencia inmediata y proporcionada. Los pasajeros deben ser adecuadamente informados de sus derechos antes de la salida, tienen derecho a un reembolso o a un transporte alternativo si el viaje sufre perturbaciones, y deben recibir asistencia y, en ciertas condiciones, una indemnización.

***Ejemplo:** En octubre, María reservó un vuelo para pasar las vacaciones de Navidad con su familia. Una semana antes de la fecha de salida prevista, descubre que la compañía aérea ha cancelado su vuelo porque no ha vendido suficientes billetes. Como la compañía no pudo ofrecerle un vuelo alternativo, tuvo que pagarle una indemnización. Gracias a esa indemnización, María pudo comprar nuevos billetes con otra compañía.*

- **Otros derechos consagrados en la legislación sobre viajes y turismo**

Además, están en vigor otros textos legislativos, más específicos, con el fin de proteger los intereses de los viajeros, como el Reglamento (CE) nº 1008/2008¹⁴, que requiere que los billetes de avión se publiquen incluyendo todos los impuestos y tasas aplicables, y la Directiva 2008/122/CE sobre tiempo compartido¹⁵, que establece requisitos rigurosos en materia de información y un derecho de desistimiento de catorce días para proteger a los consumidores contra los contratos no deseados.

- **Derechos específicos para las personas que han adquirido un viaje combinado**

Los circuitos y vacaciones combinados son complejas combinaciones de servicios de viajes que suelen incluir el transporte y el alojamiento, además de otros servicios, como el alquiler de automóviles o excursiones.

Como a menudo están implicados varios proveedores de servicios, un problema con un servicio puede afectar a los demás. Al viajero puede resultarle difícil tratar con subcontratistas debido a las barreras lingüísticas o a las diferencias culturales en el lugar de destino vacacional y, en tales casos, ni siquiera tendrán un contrato con los diferentes proveedores de servicios.

Estas condiciones y la dimensión transfronteriza de muchos de estos servicios, llevó a la UE a adoptar la Directiva sobre viajes combinados en 1990. Esta Directiva ofrece una protección global que no está disponible para los compradores de servicios de viaje autónomos, haciendo recaer en el minorista o el organizador la responsabilidad por la correcta prestación de todos

¹³ Véanse los Reglamentos sobre los derechos de los pasajeros [Reglamentos (CE) nº 2004/261, (CE) nº 1371/2007, (CE) nº 1177/2010 y (CE) nº 181/2011].

¹⁴ Reglamento (CE) nº 1008/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de septiembre de 2008, sobre normas comunes para la explotación de servicios aéreos en la Comunidad.

¹⁵ Directiva 2008/122/CE relativa a la protección de los consumidores con respecto a determinados aspectos de los contratos de aprovechamiento por turno de bienes de uso turístico, de adquisición de productos vacacionales de larga duración, de reventa y de intercambio.

los servicios incluidos en el paquete y exigiendo que se reembolse y se repatrie a los viajeros si el prestador de servicios responsable se hallara en situación de quiebra.

LOS DIEZ PRINCIPALES DERECHOS EN VIRTUD DE LA DIRECTIVA SOBRE VIAJES COMBINADOS DE 1990

1. Usted recibe toda la información necesaria sobre las vacaciones antes de firmar el contrato.
2. Siempre hay una parte (ya sea el minorista o el organizador: el nombre y dirección se especificarán siempre en el contrato) responsable de la correcta prestación de todos los servicios incluidos en el contrato.
3. Se le ofrece un número de emergencia o un punto de contacto en el que puede ponerse en contacto con el organizador o la agencia de viajes
4. Podrá ceder su reserva a otra persona, en el caso de que no pueda usted irse de vacaciones.
5. El precio de su viaje no podrá modificarse en los últimos veinte días antes de la salida, y antes solo en muy pocos casos.
6. Podrá usted anular el contrato y solicitar la devolución de su dinero si se hubiera modificado alguno de los elementos esenciales del viaje combinado.
7. Si, antes de la salida, el operador responsable de sus vacaciones cancela el viaje combinado, puede obtener una restitución y compensación, si procede.
8. Si, después de la salida, no pudieran prestarse partes importantes del servicio de viaje, deberán preverse mecanismos alternativos, sin gastos suplementarios, para que pueda usted continuar sus vacaciones.
9. Tiene derecho a recibir asistencia rápida si se encuentra en dificultades.
10. Si el operador responsable quiebra, los pagos por adelantado se reembolsarán y, si el viaje ha comenzado, será usted repatriado.

3. LA REFORMA DE LA DIRECTIVA SOBRE VIAJES COMBINADOS

• ¿Por qué es necesaria una reforma?

A medida que aumenta el número de personas conectadas a Internet¹⁶, las transacciones en el mercado de viajes se hacen cada vez más en línea. En 2011, las ventas de viajes en línea suponían alrededor del 35 % de todas las reservas de viaje; solo en el mes de marzo de 2013, casi 183 millones de ciudadanos visitaron un sitio *web* de viajes en línea¹⁷.

El mercado de viajes también se ha transformado por la liberalización del sector del transporte aéreo, que ha abaratado y hecho más accesibles los billetes de avión.

La Directiva sobre viajes combinados se adoptó en un momento en que la gente aún acudía a una agencia de viajes para comprar sus vacaciones, por lo general en forma de soluciones «listas para partir» que abarcaban todos los detalles.

En la actualidad, aunque un 23 % de los viajeros de la UE sigue comprando los clásicos viajes combinados preestablecidos, cada vez es mayor el número de personas que compran distintas partes de sus viajes por separado (54 % de los europeos que hicieron vacaciones en 2011) o

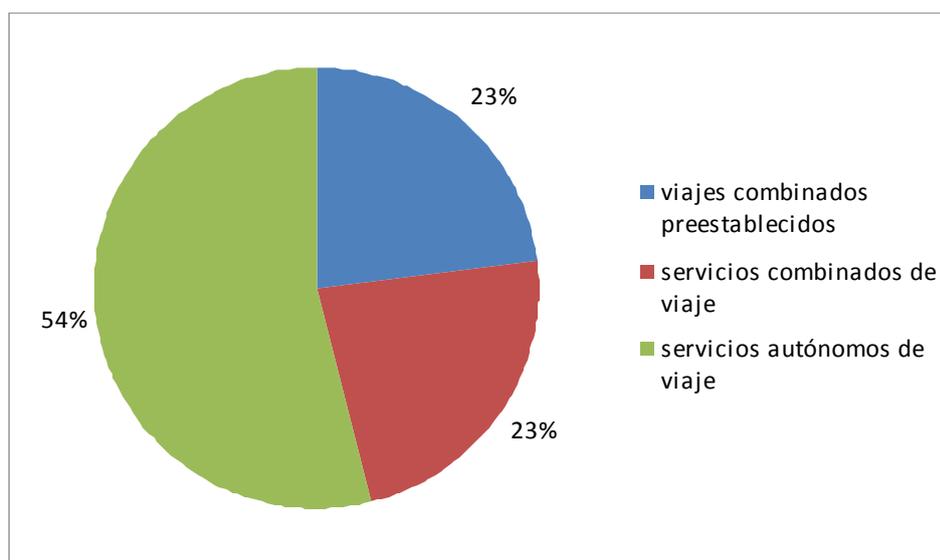
¹⁶ El 65 % de los ciudadanos de la UE utilizaron Internet al menos una vez por semana en 2010 (*Eurostat Data in Focus*, 50/2010).

¹⁷ <http://www.newmediatrendwatch.com/regional-overview/103-europe?start=2>, «Online Travel Market».

adquieren vacaciones a medida, que posteriormente son ensambladas por uno o varios operadores comercialmente relacionados para adaptarse a sus necesidades y preferencias¹⁸. Aunque típico de las ventas en línea, este formato también puede obtenerse en las agencias de viajes, que «ensamblan» vacaciones para sus clientes.

Estos «servicios combinados de viaje» (unos 118 millones de viajes al año) representan actualmente el 23 % del mercado de vacaciones.

Incluyen servicios con características que los viajeros suelen asociar con viajes combinados, así como otros en los que un operador que ofrece servicios de viajes simplemente facilita la reserva independiente de otro servicio de viaje.



La aparición de estos nuevos tipos de vacaciones ha creado ciertas ambigüedades, porque tanto las empresas como los consumidores pueden no saber con certeza si están cubiertos por la legislación.

En el asunto Club Tour¹⁹, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea declaró que una combinación de servicios turísticos, emitida por una agencia de viajes para responder a las solicitudes específicas del consumidor hasta el momento de la celebración del contrato, está cubierta por la Directiva. No obstante, la aplicación de la Directiva y de esta sentencia, en particular a la venta en línea, ha planteado complejas cuestiones jurídicas y ha dado lugar a litigios ante los tribunales en los Estados miembros²⁰.

En la práctica, la protección jurídica puede diferir, dependiendo de cómo, cuándo y por quién se ofrecen a la venta los servicios, aun cuando los componentes turísticos puedan ser idénticos.

¹⁸ La evolución del mercado ha sido particularmente intensa en algunos Estados miembros, como el Reino Unido: según datos facilitados por un gran operador británico; en 1997 el 98 % de los pasajeros que viajaban en vuelos turísticos desde el Reino Unido estaban protegidos por la Directiva, mientras que en la actualidad el porcentaje es inferior al 50 %.

¹⁹ Asunto C-400/00.

²⁰ Por ejemplo, los asuntos del Tribunal de Justicia (TJUE) C-400/00 Club-Tour, C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 y C-190/94, CAA/Travel Republic (Reino Unido), la sentencia del *Bundesgerichtshof* alemán, de 30 de septiembre de 2010, en el asunto XA ZR 130/08, y la resolución del *Eerste Kamer Hoge Raad* de los Países Bajos, de 11 de junio de 2010, en el asunto 08/04611, SGR VS ANVR.

Numerosos Estados miembros han respondido a las nuevas tendencias del mercado, de diferentes maneras. Algunos²¹ disponen de leyes destinadas a proteger a los consumidores que adquieren servicios específicos que parecen viajes combinados tradicionales. Por ejemplo, el Reino Unido reformó recientemente la protección contra la insolvencia para hacerla extensiva a los operadores que vendan vuelos no domésticos y al menos otro servicio de viaje (la llamada reforma «Flight Plus»)²². Del mismo modo, Suecia exige una protección contra la insolvencia para los servicios de viaje consistentes en un servicio de transporte y otros servicios que, conjuntamente, se asemejan sustancialmente a un viaje combinado. La legislación alemana tiene en cuenta las percepciones del consumidor a la hora de evaluar si una determinada combinación de servicios de viaje está cubierta por las normas sobre viajes combinados.

En este nuevo entorno de mercado, las normas actuales de la UE ya no satisfacen las necesidades de consumidores y empresas. Los diferentes requisitos legales en los Estados miembros, por ejemplo en relación con la información precontractual, la responsabilidad y la protección contra la insolvencia, significan que las empresas tienen más dificultades para ampliar sus operaciones transfronterizas. Por consiguiente, las empresas de viajes ya no pueden competir en igualdad de condiciones.

La existencia de normas diferentes en los distintos Estados miembros también hace difícil que las empresas más pequeñas puedan vender sus productos a través de las fronteras, lo que significa un escaso margen de elección para los consumidores. La Directiva impone asimismo una burocracia innecesaria, debida, por ejemplo, a las normas sobre folletos impresos, que han quedado obsoletas.

El desfasado ámbito de aplicación de la Directiva implica igualmente que los consumidores pueden perder dinero cuando compran productos de viaje que no están cubiertos creyendo que sí están protegidos.

PRINCIPALES PROBLEMAS QUE PLANTEA LA DIRECTIVA ACTUAL

- El 67 % de los ciudadanos de la UE pensaba erróneamente que estaban protegidos al comprar estos «nuevos paquetes».
- Los usuarios de «nuevos paquetes» tienen el doble de probabilidades de encontrar problemas que los usuarios de viajes combinados preestablecidos tradicionales. Además, en caso de que surjan problemas, el coste medio para el consumidor es de casi 600 EUR, frente a menos de 200 EUR para los viajes combinados clásicos.
- Las pérdidas totales para los compradores de «nuevos paquetes» en la UE superan los 1 000 millones EUR al año.
- La falta de claridad y la fragmentación de las normas sobre responsabilidad jurídica constituyen una carga tanto para los consumidores como para las empresas.
- Las empresas de toda la UE que venden productos de viaje equivalentes no compiten en igualdad de condiciones.

Las normas sobre protección general de los consumidores y derechos de los pasajeros que se aplican a los servicios de viaje autónomos no se ajustan a los nuevos servicios combinados de viaje. Existe pues una clara necesidad de legislación que aborde estas cuestiones. La modernización de las normas de la Directiva y su adaptación a la era de Internet reportarían, por tanto, ventajas tangibles.

²¹ Por ejemplo, AUT, BE, BG, CZ, DE, DK, EE, FR, HU, UK, LT, LU, LV, PL, SE y NL, respuestas a un cuestionario enviado en el marco de los preparativos para un taller sobre la revisión de la Directiva organizado en Bruselas el 5 de junio de 2012.

²² <http://www.caa.co.uk/default.aspx?pageid=12990>.

- **¿Cómo moderniza la propuesta las normas existentes?**

La propuesta aclara la Directiva existente y la actualiza a la luz de la evolución jurídica y de los mercados.

En primer lugar, si bien seguirá centrándose en los viajes combinados, es de alcance más general e incluye claramente nuevos servicios combinados de viaje de uso común. Establece asimismo un sistema flexible para viajes de negocios que evita una reglamentación excesiva, excluyendo los viajes de negocios que se compran con arreglo a un contrato marco a un operador especializado en la organización de viajes de negocios.

Ejemplo: Thomas reservó un vuelo a Tailandia directamente de la página web de la compañía X. Al hacer la reserva, le ofrecieron alojamiento en un hotel. Compró ambos servicios y pagó un precio global en el sitio web de la compañía aérea. Entretanto, su amigo James había comprado alojamiento en el mismo hotel y un vuelo con la misma compañía a través de un viaje combinado preestablecido ofrecido por Leisure Group Y. Mientras estaban en Tailandia, la compañía aérea X quebró y su vuelo de regreso fue anulado. Thomas tuvo que arreglárselas para volver a casa, lo que le costó 700 EUR, además del coste de su billete original. James, en cambio, fue repatriado sin coste adicional gracias a la protección contra la quiebra de Y. Con la presente propuesta, Thomas podría ser repatriado sin costes adicionales, exactamente en las mismas condiciones que James.

En segundo lugar, la propuesta garantiza **una mayor transparencia del mercado**, permitiendo a todos los viajeros saber claramente si se les está ofreciendo un viaje combinado o no, evitando así toda confusión. Asimismo, actualiza los requisitos en materia de información, teniendo en cuenta la evolución de la legislación de la UE sobre consumidores desde 1990.

En tercer lugar, la propuesta deroga **normas especiales sobre los folletos**: con Internet, parece haber menor necesidad de información impresa específica. Las normas actuales han obligado a las empresas a reeditar innecesariamente su material publicitario, incurriendo así en costes indebidos de alrededor de 390 millones EUR al año. No obstante, la propuesta garantiza que el viajero recibirá toda la información clave antes de firmar un contrato y que cualquier novedad potencialmente importante que se produzca después, por ejemplo un cambio de itinerario, se le comunicará por escrito (incluido por correo electrónico).

En cuarto lugar, la propuesta confiere a los viajeros **nuevos derechos en caso de cancelación**. Al tiempo que mantienen su actual derecho a ceder el contrato, los consumidores tendrán derecho a rescindir el contrato antes de la salida, aunque deberán pagar al organizador una indemnización razonable por los costes incurridos. En caso de catástrofes naturales, guerras o hechos graves similares en el lugar de destino, los consumidores también tendrán derecho a rescindir el contrato sin necesidad de pagar una indemnización. Las normas sobre **precios serán más justas y previsibles** con la introducción de un techo del 10 % en las subidas de precios.

En quinto lugar, la propuesta prevé **vías de recurso más claras y un mejor sistema de reparaciones** si algo sale mal, adaptándose a la recientemente adoptada legislación de la UE sobre resolución de litigios alternativa y en línea, nuevas normas que hacen a las agencias de viajes responsables de los errores en las reservas y una disposición que da a los viajeros la posibilidad de tratar las denuncias o reclamaciones directamente a través del minorista al que compraron sus vacaciones. La propuesta también racionaliza **las normas sobre responsabilidad contractual**. Los viajeros seguirán teniendo un único punto de contacto si algo va mal durante las vacaciones, pero como los organizadores deben hacerse cargo de la ejecución de los servicios incluidos, un mayor número de operadores se sentirán incentivados para ser más diligentes a la hora de elegir a los subcontratistas. Si un viaje combinado se vende a través de un minorista de la UE, pero el organizador está establecido fuera de ella, los viajeros podrán pedir reparación directamente del minorista.

Por último, la propuesta **aclara la norma de protección contra la insolvencia**, y obliga explícitamente a los Estados miembros a garantizar el reconocimiento mutuo de los regímenes de protección contra la insolvencia, dentro de un mecanismo de cooperación estructurado. Esta solución tiene en cuenta una reciente evaluación de la Directiva de servicios²³, que puso de manifiesto que algunos Estados miembros siguen sin aceptar la cobertura de seguro requerida a los operadores turísticos en su Estado miembro de establecimiento, lo que les obliga a duplicar los costes en sus actividades transfronterizas. En determinadas circunstancias, también un viajero que haya celebrado contratos separados con distintos proveedores de servicios turísticos a través de un intermediario se beneficiará de una protección contra la insolvencia.

SunFun Travels, un operador turístico con sede en Luxemburgo, utiliza aeropuertos en Bélgica, Francia, los Países Bajos y Alemania para sus vuelos y desearía ofrecer sus viajes combinados a consumidores que viven en esos países. Sin embargo, tiene problemas para que su régimen de protección contra la insolvencia, contratado en Luxemburgo, sea aceptado por esos otros Estados miembros. SunFun Travels, por tanto, no ha conseguido por el momento ampliar sus actividades fuera de Luxemburgo. Con la presente propuesta, podría hacerlo gracias a un mecanismo de cooperación reforzada entre los Estados miembros.

IMPACTO DE LA PROPUESTA SOBRE LOS VIAJEROS

- Casi 120 millones de viajeros que compren servicios combinados de viaje estarán protegidos, lo que se espera reduzca las pérdidas de los consumidores en aproximadamente 450 millones EUR al año²⁴.
- Al comprar una combinación de servicios de viaje, los viajeros tendrán que ser informados de si se trata de un paquete integralmente protegido o no.
- Los viajeros podrán comprender mejor qué tipo de producto están comprando y el nivel de protección recibido.
- Los usuarios de viajes combinados tendrán una mejor protección en toda la UE, una mayor flexibilidad y un conjunto claro de vías de recurso en caso de que algo salga mal.

IMPACTO DE LA PROPUESTA SOBRE LAS EMPRESAS

- Hará que la competencia en el mercado turístico sea más leal, al tiempo que mantiene los costes de conformidad a niveles razonables para todos (unos 8 EUR por viaje combinado, lo que representa una reducción de costes para los proveedores de viajes combinados sujetos a la Directiva vigente, y alrededor de 3 EUR por persona, para los vendedores de otras combinaciones asistidas de servicios de viaje²⁵).
- Para los operadores actualmente sometidos a la Directiva, los costes administrativos asociados a normas desfasadas se reducirán en unos 390 millones EUR²⁶.
- El hecho de excluir del ámbito de aplicación de la Directiva los viajes de negocios gestionados permitirá ahorrar hasta 76 millones de EUR al año²⁷. Se evitará así un exceso de reglamentación, velando al mismo tiempo por que los microempresarios, en particular, puedan estar protegidos si así lo desean.
- El comercio transfronterizo se verá favorecido por normas comunes a toda la UE en materia de información, responsabilidad y reconocimiento mutuo de los regímenes de protección contra la insolvencia.

• Una respuesta proporcionada a la evolución del mercado

En los últimos veinte años, el mercado de viajes se ha transformado, al igual que lo ha hecho el marco regulador de la UE.

²³ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión sobre el resultado de los controles de funcionamiento del mercado interior de los servicios (construcción, servicios empresariales y turismo), SWD(2012) 147 final de 8.6.2012. Véanse en particular el punto 3.1.4 y el anexo 1.

²⁴ Evaluación de impacto que acompaña a la presente propuesta.

²⁵ Ibídem.

²⁶ Ibídem.

²⁷ Ibídem.

Hoy en día, están en vigor una serie de normas de la UE que no existían cuando se adoptó la Directiva y que garantizan una red de seguridad para todos los viajeros. No obstante, estas normas no conceden a los viajeros la protección específica que necesitan cuando compran los nuevos tipos de combinaciones de servicios de viaje, lo que, por su complejidad, puede tener múltiples consecuencias si algo va mal. Al modernizar y adaptar el alcance de la protección, será posible atajar los perjuicios que actualmente sufren los consumidores que compran estos «servicios combinados de viaje».

Pese a enfrentarse a una competencia cada vez mayor, los viajes combinados clásicos siguen atrayendo a millones de clientes en toda la UE, y más allá de sus fronteras. La lógica que justifica la elaboración de normas específicas para los productos de viajes combinados sigue siendo válida, pero los cambios en la forma en que los consumidores los reservan deben reflejarse en la legislación. En conjunto, es fundamental que los consumidores comprendan plenamente qué se les ofrece y puedan elegir con confianza los servicios de viaje que mejor se adapten a sus necesidades específicas.

Es fundamental mantener la innovación del mercado y la diversidad de nuevos modelos empresariales, particularmente en línea, garantizando al mismo tiempo una competencia equitativa y transparente entre todos aquellos que venden servicios sustituibles. La propuesta trata, pues, de encontrar una solución específica y proporcionada para reducir los problemas actuales, teniendo plenamente en cuenta la situación particular de las PYME como proveedoras y usuarias de servicios de viajes.

En efecto, habida cuenta de que una gran mayoría (99 %) de los turoperadores y agencias de viaje de la UE son PYME (de las cuales un 92 % son microempresas), la propuesta busca reducir el coste medio que supone ofrecer viajes combinados clásicos, modernizando para ello las normas y reduciendo los trámites burocráticos. Al someter a todos los operadores que ofrecen servicios de viaje sustituibles a las mismas normas y costes de conformidad, la propuesta restablecerá unas condiciones de competencia equitativas, lo que redundará en beneficio de las PYME más que de los grandes operadores. Además, la supresión de los obstáculos al comercio transfronterizo, gracias a una normativa relativa a la información precontractual más uniforme y un mecanismo *ad hoc* para facilitar el reconocimiento mutuo de los regímenes de protección contra la insolvencia, abrirá más oportunidades a las empresas, y en particular a las PYME, para ampliar sus actividades en distintos Estados miembros.

Al mismo tiempo, la propuesta deja a todos los operadores, trabajen en línea o no, libertad para ofrecer sus servicios a fin de facilitar la organización de vacaciones que impliquen la combinación de servicios de viaje autónomos, sin que sea responsable de la ejecución de los distintos servicios. Sin embargo, en aras de una competencia leal y para proteger a los consumidores, la obligación de ofrecer garantías suficientes en relación con el reembolso de los pagos por adelantado y la repatriación de los viajeros en caso de insolvencia debe aplicarse también a los servicios asistidos de viaje.

La propuesta tiene asimismo en cuenta la situación específica de las PYME como compradores de servicios de viaje, otorgándoles el mismo nivel de protección que se ofrece a los consumidores individuales, a menos que hayan optado por un contrato marco con una empresa de gestión de viajes especializada.

4. CONCLUSIÓN

La Directiva sobre viajes combinados de 1990 ha reforzado la calidad de los servicios de viajes combinados, pero necesita ser actualizada para adaptarse a la evolución del mercado.

La presente propuesta de modificación de la Directiva mejora la protección de los consumidores a un coste razonable para el sector, al tiempo que deja a las empresas y los consumidores libertad para elegir lo que desean vender y comprar.

Al reducir la fragmentación jurídica y reforzar el reconocimiento mutuo, la propuesta pretende eliminar los obstáculos al comercio transfronterizo, estimulando así la competencia entre antiguos y nuevos agentes del mercado que venden productos de viaje sustituibles. Contribuirá a que el mercado sea más transparente, especialmente el mercado en línea, con el fin de aumentar la confianza de los viajeros y estimular la demanda de dentro y fuera de la UE, al tiempo que mejora la seguridad, flexibilidad y la capacidad de elección.

En los difíciles tiempos que atravesamos, este conjunto de medidas contribuirá asimismo a mejorar la confianza de los consumidores y a impulsar el crecimiento en este sector clave de la economía de la UE.