

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a los viajes combinados y los servicios asistidos de viaje, por la que se modifican el Reglamento (CE) n° 2006/2004 y la Directiva 2011/83/UE y por la que se deroga la Directiva 90/314/CEE**

COM(2013) 512 final — 2013/0246 (COD)

(2014/C 170/12)

Ponente general: **Anna Maria Darmanin**

El Consejo y el Parlamento Europeo decidieron el 6 de septiembre y el 10 de septiembre de 2013 respectivamente, de conformidad con el artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

*Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a los viajes combinados y los servicios asistidos de viaje, por la que se modifican el Reglamento (CE) n° 2006/2004 y la Directiva 2011/83/UE y por la que se deroga la Directiva 90/314/CEE*

COM(2013) 512 final — 2013/0246 (COD).

El 12 de noviembre de 2013, la Mesa del Comité encargó a la Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo la preparación de los trabajos en este asunto.

Dada la urgencia de los trabajos, en su 494º Pleno de los días 10 y 11 de diciembre de 2013 (sesión del 11 de diciembre), el Comité Económico y Social Europeo nombró ponente general a la Sra. Darmanin y aprobó por 96 votos a favor, 1 en contra y 3 abstenciones el presente dictamen.

## 1. Recomendaciones

1.1 El CESE acoge favorablemente la propuesta de Directiva relativa a los viajes combinados y los servicios asistidos de viaje. El Comité reconoce que el ámbito de aplicación y las definiciones que se establecen en la Directiva constituyen un componente básico de la propuesta, razón por la cual recomienda que:

- los viajes de negocios, o una combinación de viaje de negocios y de ocio no adquirida mediante contrato marco en forma de viaje combinado o de servicios asistidos de viaje, recaigan con claridad en el ámbito de esta propuesta;
- los organizadores de viajes ocasionales estén también sujetos a esta Directiva a fin de garantizar la igualdad de condiciones y una protección adecuada de los consumidores. Ello explica la supresión de la expresión «viajes organizados ocasionales» en el considerando 19 de la propuesta;
- los viajes combinados y los servicios asistidos de viaje de menos de 24 horas de duración no deben incluirse en el ámbito de aplicación de la propuesta. Dado lo limitado de su duración, el riesgo que asume el comerciante es menor y los consumidores pueden verse obligados a afrontar tantos problemas como con cualquier otro viaje combinado. Además, esta limitación no existe en algunos países;
- como dato de reserva, según se establece en la definición de servicio asistido de viaje recogida en el inciso v de la letra b) del apartado 2 del artículo 3, ha de servir cualquier dato del cliente que haya sido transmitido, y no únicamente la información de la tarjeta de crédito, como se menciona en el considerando 18 de la propuesta;
- se debe suprimir la última frase del inciso v de la letra b) del apartado 2 del artículo 3, «a más tardar en el momento en que se confirma la reserva del primer servicio», ya que la referencia a un plazo concreto es fuente de problemas y genera confusión;
- igualmente, deben suprimirse las referencias a «un mismo» proceso de reserva y a reservas «separadas» en el inciso i) de la letra b) del apartado 2 del artículo 3 y en la letra a) del apartado 5 del mismo artículo, respectivamente.

1.2 El CESE acoge con satisfacción la iniciativa de mejorar la transparencia. No obstante, la metodología de esta transparencia deberá ser clara y factible para facilitar su consulta, y no debe dejarse exclusivamente a discreción del minorista.

1.3 Aun cuando apoya la divulgación de información por medios digitales, el CESE señala que sigue habiendo consumidores europeos sin acceso a este servicio, bien por elección propia, bien por limitación en el acceso, y sostiene que estas personas no deben ser objeto de discriminación a la hora de acceder a la información relativa a sus viajes combinados o a la actualización de dicha información.

1.4 El CESE recomienda que se defina con mayor claridad lo que se entiende por recargo razonable por anulación y hace especial hincapié en que una compensación de 100 euros es insuficiente y menoscaba los derechos de los consumidores en vigor.

1.5 El CESE cree que es posible modificar la Directiva 90/314/CEE, adaptándola a las nuevas tecnologías sin tener que rebajar el nivel de la protección a los consumidores.

## 2. Antecedentes

2.1 Tras una larga espera, la propuesta de Directiva relativa a los viajes combinados y los servicios asistidos de viaje viene a actualizar la Directiva sobre viajes combinados de 1990. Esta Directiva actualizada incluye ahora los nuevos medios digitales, un instrumento que permite a los consumidores reservar sus propias vacaciones, a la vez que elimina algunos elementos obsoletos.

2.2 La Comisión emprendió en 2007 sus trabajos de revisión de la Directiva recurriendo a evaluaciones de impacto, un proceso de consultas y reuniones específicas de las partes interesadas.

## 3. Definición

3.1 Elementos fundamentales de esta actualización son el ámbito de acción de la propia Directiva y las definiciones que en ella se recogen. Este ámbito de acción abarca una amplia serie de viajes e incluye:

- los viajes combinados preestablecidos, de un minorista o de un proveedor en línea;
- la nueva categoría de viajes combinados personalizados que se contratan con un proveedor en línea o con un minorista tradicional, y
- otros planes de viaje personalizados (servicios asistidos de viaje), donde un minorista o un proveedor en línea de servicios de viajes actúan como intermediarios.

3.2 No recaen dentro del ámbito de la Directiva los servicios de viaje independientes ni la organización de viajes de negocios, y se definen otros ámbitos que quedan excluidos del artículo 2. A este respecto, el CESE resalta que la exclusión recogida en la letra c) del apartado 2 del artículo 2 no debe afectar bajo ningún concepto al empresario o a cualquiera de sus empleados que contraten un servicio asistido de viaje o un viaje combinado de carácter laboral –o una combinación de negocios y de ocio– que no se inscriban en un contrato marco. Por consiguiente, los viajes de estas características deberán incluirse, a todos los efectos, en la definición de viaje combinado y/o servicios asistidos de viaje.

3.3 Esta nueva definición garantiza que los viajes combinados se dotan de un ámbito de acción más amplio que los meros viajes combinados de corte tradicional. Esta definición incluye también otras tendencias más modernas en el sector, con lo que abarca a un 23 % más de turistas. Se espera que esta nueva Directiva englobe a casi la mitad de los turistas (46 %) <sup>(1)</sup>. Si siete de cada diez viajes combinados tradicionales se contratan con un agente de viajes en persona, son muchos los consumidores que adquieren estos viajes combinados tradicionales en línea, mientras que también se recurre cada vez más a internet para los viajes combinados personalizados <sup>(2)</sup>.

3.4 El CESE valora positivamente esta nueva definición más amplia de viaje combinado, que aborda con claridad algunas cuestiones planteadas por los viajes combinados personalizados que no recaían en el ámbito de la Directiva de 1990, a pesar de que, por lo general, los consumidores sí tenían la impresión de estar protegidos. En opinión del CESE, un viaje combinado no tiene por qué compaginar necesariamente transporte y alojamiento. Por el contrario, se trata de una combinación de, al menos, dos componentes distintos, ya sean estos el alquiler de un vehículo o excursiones, transporte, alojamiento, actividades deportivas o cualquier otro componente propio de unas vacaciones personales.

3.5 La definición que se hace de «viaje combinado» en el apartado 2 del artículo 3 incluye un amplio abanico de aspectos relacionados con esta modalidad de viaje. El CESE muestra su satisfacción por esta definición, a pesar de lo cual señala que como «datos del viajero», tal como quedan estipulados en el inciso v) de la letra b) del apartado 2 del artículo 3, ha de servir cualquier dato de reserva del cliente que haya sido transmitido, y no únicamente la información de la tarjeta de crédito, como se menciona en el considerando 18 de la Directiva. Por consiguiente, el CESE recomienda la supresión de las dos últimas frases de este considerando 18. Además, el Comité hace hincapié en que estas transferencias de datos no deben vincularse a un punto temporal concreto, por lo que recomienda eliminar del considerando 18 y del inciso v) de la letra b) del apartado 2 del artículo 3 la expresión «a más tardar en el momento en que se confirma la reserva del primer servicio».

<sup>(1)</sup> Datos extraídos de la evaluación de impacto de la Comisión Europea SWD(2013) 263 final.

<sup>(2)</sup> Estudio elaborado por la BEUC y sus miembros sobre el tema «Vacaciones y viajes».

3.6 El CESE señala que la Directiva ha de aplicarse también a los organizadores ocasionales de viajes combinados, a fin de cubrir también sus responsabilidades y obligaciones. Esta medida garantizaría la protección del consumidor independientemente de quién organizara el viaje, a la vez que aseguraría una igualdad de condiciones a los organizadores de viajes combinados. Por todo ello, el CESE recomienda que se suprima la expresión «viajes organizados ocasionales» en el considerando 19 de la Directiva.

3.7 Los viajes combinados y los servicios asistidos de viaje de menos de 24 horas de duración no deben incluirse en el ámbito de aplicación de la propuesta. Dado lo limitado de su duración, el riesgo que asume el comerciante es menor y los consumidores pueden verse obligados a afrontar tantos problemas como con cualquier otro viaje combinado. Además, esta limitación no existe en algunos países<sup>(3)</sup>.

#### 4. Transparencia

4.1 La propuesta pretende garantizar una mayor transparencia a efectos del consumidor, asegurando que estos son informados del tipo de contrato que suscriben y de los derechos que les corresponden. Con ello se pretende evitar que se repitan casos del pasado, en los que los consumidores han sido llamados a engaño haciéndoseles creer que estaban protegidos.

4.2 El CESE se muestra a favor de facilitar más información clara a los consumidores sobre lo que se acuerda. Sin embargo, llevar la transparencia a la práctica puede no ser tan fácil como parece, ya que los métodos de aplicación quedan a discreción del minorista.

4.3 Esta responsabilidad debe recaer tanto en el organizador como en el minorista, y no únicamente en este último. Los consumidores se ven a menudo sumidos en la confusión sobre quién es quién en la cadena contractual e identifican con mucha frecuencia al minorista como la otra parte contratante. Además, no se debe permitir que los consumidores se vean obligados a fiarse de la buena voluntad del minorista para hacer llegar reclamaciones, por lo que es crucial la aplicación correcta del artículo 13.

#### 5. Disposiciones especiales en materia de publicación

5.1 El requisito de reimprimir los folletos contemplados en la Directiva de 1990 ha sido derogado toda vez que con internet se ha abierto una nueva era en la información al consumidor. La supresión de este requisito supondrá para el sector un ahorro de 390 millones de euros al año<sup>(4)</sup>. Sin embargo, la nueva propuesta sigue exigiendo que se facilite al consumidor toda la información en la fase de contrato, y que se le informe por escrito de cualquier modificación.

5.2 El CESE acoge con satisfacción el ahorro para el sector y aboga enérgicamente por que este ahorro se canalice hacia la innovación, el empleo y el crecimiento. No obstante, el CESE cree que los consumidores que se abstienen de utilizar internet, bien por elección propia, bien por falta de recursos, no deben verse en desventaja a la hora de acceder a la información correcta.

#### 6. Información precontractual y modificaciones del contrato

6.1 El CESE resalta la necesidad de proporcionar la información precontractual en un formato duradero que permita a los consumidores su consulta en cualquier momento.

6.2 Además, el CESE acepta que la información, ya sea precontractual o contractual, que se facilita al viajero pueda ser modificada, pero los datos correspondientes al nombre y a la dirección postal del operador son demasiado importantes para sufrir cambios, razón por la cual no debe estar sujeta a modificaciones.

6.3 Únicamente habrán de poderse introducir cambios significativos en los contratos si ello no entraña inconvenientes para el pasajero. Además, la aceptación de los cambios por parte del consumidor ha de ser explícita, y no tácita, como se propone en la letra b) del apartado 2 del artículo 9.

6.4 Se debería suprimir el derecho del organizador a anular el viaje combinado si no se reúne el número mínimo exigido de personas. Aun cuando esta posibilidad ya se contempla en la actual Directiva, no puede seguir justificándose ahora que la tecnología permite a los proveedores prever y gestionar fácilmente los riesgos inherentes a sus ofertas y operaciones.

---

<sup>(3)</sup> En Hungría y en Austria, por ejemplo, los viajes de menos de 24 horas de duración sí están cubiertos. En otros países, como España, cada vez es más frecuente ofrecer combinaciones compuestas por transporte+cena+entradas a un espectáculo o acontecimiento deportivo, en las que todo el servicio se presta en menos de 24 horas sin alojamiento.

<sup>(4)</sup> Datos extraídos de la evaluación de impacto de la Comisión Europea SWD(2013) 263 final.

6.5 Los contratos han de estar redactados en el idioma del consumidor.

## 7. Derechos de anulación

7.1 Con arreglo a las nuevas normas, los consumidores no solo conservarán su derecho a ceder el contrato a un tercero, sino que podrán también anular un contrato. En tal caso, estarán obligados a abonar un recargo razonable al organizador para cubrir los costes en que haya incurrido.

7.2 El CESE apoya la ampliación del derecho del consumidor a la anulación previa a la salida. Sin embargo, el Comité se plantea cuál es el valor real de un recargo «razonable» en caso de rescisión por parte del consumidor. La Directiva debe establecer unos principios o normas generales sobre la manera de calcular la compensación imputable al consumidor. Estos recargos no deben ser ni desproporcionados ni excesivos.

7.3 Además, el consumidor debe poder anular el contrato por razones imprevistas y que escapen a su control –como enfermedad o defunción en la familia– sin pago de compensaciones, como complemento del derecho de anulación –también sin pago de compensaciones– que se propone para el organizador en casos de fuerza mayor.

## 8. Responsabilidad en caso de incumplimiento

8.1 La compensación por un máximo de 100 euros y tres noches por viajero es completamente inaceptable para el CESE y entra en contradicción con la responsabilidad general del organizador para ejecutar el viaje combinado según lo acordado con el consumidor. Además, contraviene el principio de «reparación íntegra» por daños y perjuicios, que constituye un principio general de la legislación de todos los Estados miembros. El límite de precio no ha de aplicarse nunca a las personas con movilidad reducida.

8.2 El CESE se complace en constatar que la propuesta de Directiva incluye de manera específica los derechos de las personas con discapacidades, por ejemplo en el capítulo 4.

8.3 El CESE recomienda a la Comisión que haga referencia en los considerandos de la propuesta de Directiva a la certificación sobre accesibilidad y a su consiguiente normalización, ya que esta medida proporcionaría información extremadamente valiosa para el agente de viajes.

8.4 El CESE coincide en que el principio de atribuir la responsabilidad al viajero para que notifique al organizador «sus necesidades particulares al menos 48 horas antes del inicio del viaje combinado» debe aplicarse igualmente a las personas con discapacidades. No obstante, el Comité señala que, aunque el viajero quisiera obrar en este sentido, es frecuente que no disponga de un canal para comunicar esta información al organizador. Así pues, es importante que los métodos para comunicar esta información resulten claros para el viajero (recurriendo, por ejemplo, a un campo específico en el formulario de solicitud en línea).

## 9. Mejorar el sistema de recurso

9.1 La vía de recurso representa un aspecto crucial de la protección del consumidor. Hasta ahora, los consumidores debían enfrentarse en ocasiones con situaciones donde la carga de las responsabilidades cambiaba constantemente de un servicio proveedor a otro, dejando al consumidor en un estado de exasperación. La propuesta destaca la necesidad de contar con un punto de contacto único en caso de que algo salga mal.

9.2 El CESE se muestra a favor de simplificar la vía de recurso de los consumidores estableciendo un punto de contacto único para aquellas situaciones en las que algo se tuerce en los viajes combinados personalizados. Este punto de contacto único ha de quedar claro desde el primer momento de la negociación de un contrato de viaje combinado.

9.3 Los consumidores deben disponer de un plazo de tiempo razonable para presentar su reclamación, y no verse obligados a hacerlo de manera inmediata. De este modo, se evita que pierdan su derecho a reclamar después del período de viaje.

## 10. Repercusiones de la propuesta

10.1 El CESE reconoce el significativo impacto que esta nueva propuesta entraña tanto para los consumidores como para las empresas. Tal como se subraya en los correspondientes comunicados de prensa de la Comisión Europea, la propuesta aporta una serie de ventajas para ambas partes.

10.2 La revisión de la propuesta aportará solidez a la protección de los consumidores en determinados ámbitos, así como un ahorro para el sector. A pesar de todo ello, el CESE muestra su preocupación por la ejecución correcta de la información que debe transmitirse a los consumidores y por las claras responsabilidades que ha de asumir el sector.

10.3 Además, aunque esta Directiva no aborda los servicios de viajes individuales, estos no deben implicar una aplicación en menor grado de la protección a los consumidores.

#### 11. Consolidación de las disposiciones jurídicas

11.1 El CESE constata la existencia de un problema como consecuencia de la fragmentación legal de los derechos de los viajeros y turistas, y la necesidad de un enfoque más armonizado. Los viajes y las vacaciones no se incluyen entre los derechos generales de los consumidores, con arreglo a la Directiva 2011/83/UE sobre los derechos de los consumidores. Esta exclusión motiva la fragmentación y la escasa protección para los consumidores europeos al realizar un viaje. Además, aun cuando los viajes individuales se abordan de manera distinta en otras Directivas y son objeto de acuerdos específicos en ellas, la variedad y amplitud de los derechos en las diversas Directivas inducen al viajero a una confusión aún mayor.

#### 12. Insolvencia

12.1 La protección de los consumidores contra la insolvencia que se recoge en la propuesta es positiva, a fin de evitar casos en que consumidores indefensos deben hacer frente a situaciones de insolvencia mientras disfrutan de sus vacaciones. No obstante, es necesario garantizar la cooperación administrativa y la rápida entrada en funcionamiento de los puntos de contacto.

#### 13. Revisión

13.1 El CESE se complace en constatar que la Comisión pretende presentar en el plazo de cinco años una revisión al Consejo y al Parlamento sobre la ejecución de esta propuesta y para presentar propuestas legislativas. El CESE hace hincapié en que esta revisión ha de comenzar en cuanto entre en vigor la Directiva, lo que permitirá hacerse una idea clara de la aplicación en sus fases iniciales y evitará dedicar un tiempo desorbitado a la adopción de las propuestas legislativas.

#### 14. La armonización y la relación con el Derecho contractual general

14.1 La plena armonización que propone la Comisión no debe conducir a una caída de los niveles actuales de protección de los consumidores. Los Estados miembros han de gozar de libertad para complementar las normas de la Directiva y mantener las normas vigentes a escala nacional.

14.2 El CESE destaca que el sistema de normas específicas de recurso en caso de incumplimiento o cumplimiento deficiente por parte del operador tiene implicaciones a efectos del Derecho contractual general en los Estados miembros, por lo que se debe esclarecer la relación entre la propuesta y este Derecho contractual general.

#### 15. Otros aspectos

15.1 Hay que definir con mayor claridad algunos términos imprecisos recogidos en la propuesta de la Comisión, como «parte significativa» (letra d) del apartado 2 del artículo 2), «plazo razonable» (letra b) del apartado 2 del artículo 9) o «desproporcionado» (apartado 2 del artículo 11).

15.2 El inciso i) de la letra b) del apartado 2 del artículo 3 y la letra a) del apartado 5 del mismo artículo son contradictorios y, por consiguiente, requieren una aclaración.

15.3 La Comisión ha de elaborar una lista indicativa no exhaustiva de los otros servicios turísticos (letra d) del apartado 1 del artículo 3), además de las tasas y los plazos establecidos en el apartado 1 del artículo 10 y las circunstancias extraordinarias estipuladas en el inciso iii) de la letra a) del apartado 3 del artículo 12.

Bruselas, 11 de diciembre de 2013.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Henri MALOSSE

---