

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)
de 11 de febrero de 1999 *

En el asunto C-237/97,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE, por el Korkein hallinto-oikeus (Finlandia), destinada a obtener, en el procedimiento administrativo iniciado por

AFS Intercultural Programs Finland ry,

una decisión prejudicial sobre la interpretación de la Directiva 90/314/CEE del Consejo, de 13 de junio de 1990, relativa a los viajes combinados, las vacaciones combinadas y los circuitos combinados (DO L 158, p. 59),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

integrado por los Sres.: J.-P. Puissochet, Presidente de Sala; P. Jann, C. Gulmann (Ponente), D. A. O. Edward y L. Sevón, Jueces;

Abogado General: Sr. A. Saggio;
Secretario: Sr. H. A. Rühl, administrador principal;

* Lengua de procedimiento: finés.

consideradas las observaciones escritas presentadas:

- En nombre de AFS Intercultural Finland ry, por el Sr. Mårten Aspelin, Abogado de Helsinki;

- en nombre del Gobierno finlandés, por el Sr. Holger Rotkirch, Embajador, Jefe del Servicio de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Asuntos Exteriores, en calidad de Agente;

- en nombre del Gobierno del Reino Unido, por la Sra. Stephanie Ridley, del Treasury Solicitor's Department, en calidad de Agente, asistida por el Sr. Jon Turner, Barrister;

- en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por el Sr. Pieter van Nuffel y la Sra. Kirsi Leivo, miembros de su Servicio Jurídico, en calidad de Agentes;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídas las observaciones orales de AFS Intercultural Programs Finland ry, representada por el Sr. Mårten Aspelin; del Gobierno finlandés, representado por la Sra. Tuula Pynnä, Consejera Jurídica del Ministerio de Asuntos Exteriores, en calidad de Agente; del Gobierno del Reino Unido, representado por la Sra. Stephanie Ridley, asistida por el Sr. Jon Turner, y de la Comisión, representada por el Sr. Pieter van Nuffel y la Sra. Kirsi Leivo, expuestas en la vista de 25 de junio de 1998;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 16 de julio de 1998;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante resolución de 23 de junio de 1997, recibida en el Tribunal de Justicia el 27 de junio siguiente, el Korkein hallinto-oikeus (Tribunal Supremo Administrativo) planteó, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE, dos cuestiones prejudiciales sobre la interpretación de la Directiva 90/314/CEE del Consejo, de 13 de junio de 1990, relativa a los viajes combinados, las vacaciones combinadas y los circuitos combinados (DO L 158, p. 59; en lo sucesivo, «Directiva»).
- 2 Dichas cuestiones se suscitaron en el marco de un procedimiento administrativo iniciado por AFS Intercultural Programs Finland ry (en lo sucesivo, «AFS Finland»), asociación sin fines de lucro que opera en Finlandia y que coordina intercambios escolares a escala internacional, sobre la aplicación de la Directiva, especialmente de su artículo 7, a actividades como aquellas a las que se dedica AFS Finland.
- 3 La exposición de motivos de la Directiva señala, en su primer considerando, que uno de los principales objetivos de la Comunidad es la realización del mercado interior, del cual el sector turístico representa un aspecto esencial; en su quinto considerando, que el Consejo celebra la iniciativa de la Comisión de llamar la atención sobre la importancia del turismo y toma nota de las orientaciones iniciales de la Comisión para una política comunitaria de turismo, y, en su séptimo considerando, que el turismo desempeña un papel cada vez más importante en la economía de los Estados miembros y que los viajes combinados constituyen una parte fundamental de la actividad turística.

4 Según el artículo 1 de la Directiva, ésta tiene por objeto la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a los viajes combinados, las vacaciones combinadas y los circuitos combinados vendidos u ofrecidos a la venta en el territorio de la Comunidad.

5 El artículo 2 de la Directiva está redactado en los siguientes términos:

«A efectos de la presente Directiva se entenderá por:

1) Viaje combinado: la combinación previa de, por lo menos, dos de los siguientes elementos, vendida u ofrecida a la venta con arreglo a un precio global, cuando dicha prestación sobrepase las veinticuatro horas o incluya una noche de estancia:

a) transporte,

b) alojamiento,

c) otros servicios turísticos no accesorios del transporte o del alojamiento y que constituyan una parte significativa del viaje combinado.

La facturación por separado de varios elementos de un mismo viaje combinado no exime al organizador o al detallista del cumplimiento de las obligaciones de la presente Directiva.

2) Organizador: la persona que organiza de forma no ocasional viajes combinados y los vende u ofrece a la venta, directamente o por medio de un detallista.

[...]»

- 6 En sus artículos 3 a 6, la Directiva contiene disposiciones relativas a la protección del consumidor contra determinados riesgos inherentes a los viajes combinados, esto es, las indicaciones engañosas sobre la descripción del viaje combinado, las modalidades de pago, el reparto de responsabilidades entre el organizador y/o el detallista del viaje combinado y los distintos prestadores cuyos servicios constituyen este viaje combinado.
- 7 El apartado 3 del artículo 4 de la Directiva establece que, cuando el consumidor tenga algún impedimento para participar en el viaje combinado, podrá ceder su reserva —tras haber informado al organizador o al detallista en un plazo razonable antes de la salida— a una persona que reúna todas las condiciones requeridas para el viaje combinado.
- 8 El artículo 7 de la Directiva establece que «el organizador y/o el detallista que sean parte en el contrato facilitarán pruebas suficientes de que, en caso de insolvencia o de quiebra, quedarán garantizados el reembolso de los fondos depositados y la repatriación del consumidor».
- 9 Finlandia adaptó su Derecho interno a la Directiva mediante dos leyes: la valmismatkaliikelaki n° 1080/1994 (Ley relativa a las empresas de viajes organizados) y la valmismatkalaki n° 1079/1994 (Ley sobre los viajes organizados).
- 10 La Ley n° 1080/1994 exige que las personas que se dedican a la organización de viajes se inscriban en el registro que gestiona el Kuluttajavirasto (Oficina nacional para la protección del consumidor; en lo sucesivo, «Oficina nacional»). Según el artículo 8 de esta Ley, con el fin de prevenir una posible insolvencia, el organizador de viajes está obligado a presentar a la Oficina nacional un seguro aprobado por ésta que garantice los derechos reconocidos al viajero por la Ley n° 1080/1994.

- 11 Según sus estatutos, el objeto social de AFS Finland consiste en promover la cooperación internacional y los intercambios entre las distintas culturas. A tal fin, organiza, al igual que las organizaciones paralelas que operan en otros Estados, programas de intercambio de alumnos de edades comprendidas entre los dieciséis y los dieciocho años. La actividad de AFS Finland se basa en el apoyo proporcionado por diversas fundaciones y donantes y en el trabajo de voluntarios. Percibe una ayuda del Estado finlandés para financiar su actividad.

- 12 AFS Finland envía escolares al extranjero, dos veces al año, normalmente por un período que puede variar de seis a once meses. Los escolares asisten a un centro de enseñanza del país de destino y residen con familias que los alojan gratuitamente. AFS Finland selecciona a los escolares y los asigna a las familias basándose en entrevistas. A continuación, la asociación organiza el viaje de los escolares al país de destino en vuelos regulares. Por lo general, la familia que los aloja se hace cargo de ellos en el lugar de llegada. Antes de iniciar el viaje, los escolares siguen, junto con sus padres, cursos de preparación para la vida en el extranjero.

- 13 El 10 % del coste del viaje se abona en el momento de la aceptación de la candidatura del escolar, esto es, normalmente alrededor de diez meses antes del comienzo del viaje, y el resto se paga en tres plazos antes de éste. Ya en el momento de la partida el escolar recibe el billete de vuelta, pagado por adelantado a la compañía aérea. Una parte de las cantidades percibidas por AFS Finland se paga a un fondo de reserva destinado, fundamentalmente, a garantizar el regreso del alumno en caso de imposibilidad de utilizar el billete de vuelta.

- 14 El 25 de agosto de 1995, la Oficina nacional informó a AFS Finland de que consideraba que las actividades de intercambio escolar que realiza esta asociación eran asimilables al comercio de viajes organizados. La Oficina nacional le concedió un plazo de un mes para inscribirse en el registro de empresas de viajes organizados advirtiéndole que, de lo contrario, podría prohibirle ejercer tales actividades. Dado que AFS Finland no realizó dicha inscripción, la Oficina nacional le ordenó que suspendiera sus actividades mediante decisión de 14 de octubre de 1996.

- 15 Contra esta decisión AFS Finland interpuso ante el Korkein hallinto-oikeus un recurso de anulación, en el que alegaba que no ejerce la actividad de viajes combinados en el sentido de la Directiva.
- 16 En estas circunstancias, el órgano jurisdiccional nacional resolvió suspender el procedimiento hasta que el Tribunal de Justicia se hubiera pronunciado sobre las dos cuestiones prejudiciales siguientes:
- «1) ¿Está comprendido, total o parcialmente, dentro del ámbito de aplicación de la Directiva 90/314/CEE del Consejo, relativa a los viajes combinados, las vacaciones combinadas y los circuitos combinados, un viaje realizado en el marco de un programa de intercambio escolar, de una duración aproximada de seis meses o un año, siendo así que no se efectúa con un propósito de vacaciones o de turismo, sino con la intención de asistir a un centro de enseñanza en el país de acogida y de conocer mejor la sociedad y la cultura de ese país, alojándose gratuitamente con una familia local como si se tratase de un miembro de ésta? Para que los intercambios escolares estén comprendidos o no dentro del ámbito de aplicación de la Directiva sobre los viajes combinados, ¿son relevantes determinadas características que ponen de manifiesto la naturaleza no comercial de la organización de tales intercambios, como el hecho de que el participante en el programa de intercambios debe pagar sólo una parte de los costes del viaje y de que los intercambios se organizan en el marco de una colaboración entre asociaciones sin fin de lucro de varios Estados, basándose en su mayor parte en el trabajo de voluntarios, y son financiados mediante fondos asignados por el Estado para las actividades culturales?
- 2) En el caso de que los viajes en el marco de los intercambios escolares antes mencionados estén comprendidos en el ámbito de aplicación general de la Directiva sobre los viajes combinados, se pide que se responda también a las siguientes cuestiones relativas a la interpretación detallada del artículo 2:
- a) ¿Debe considerarse alojamiento, en el sentido de la letra b) del número 1 del artículo 2, una estancia gratuita y de larga duración en una familia, en la que el escolar recibe un tratamiento comparable al de un hijo?

b) ¿Deben considerarse como “otros servicios turísticos”, en el sentido de la letra c) del número 1 del artículo 2, la formación del escolar y de sus padres, la elección de la familia y del centro docente en el país de destino y la preparación de la documentación necesaria para el Estado de acogida?»

17 Mediante la primera parte de su primera cuestión, el órgano jurisdiccional nacional pregunta fundamentalmente si la Directiva se aplica a viajes:

— que consisten en intercambios escolares de una duración aproximada de seis meses o un año;

— cuyo objeto es que el escolar asista a un centro de enseñanza en un país de acogida de modo que se familiarice con su población y su cultura, y

— durante los cuales el escolar se aloja gratuitamente en una familia de acogida, como si formara parte de ella.

18 AFS Finland señala que la aplicación a sus actividades de la Directiva, y especialmente de su artículo 7, implicaría gastos de garantía excesivos, que provocarían un aumento de los costes por escolar, lo cual tendría una incidencia negativa sobre los intercambios escolares tanto a nivel internacional como nacional. Recuerda que la finalidad de estos intercambios consiste en fomentar la educación dentro de un espíritu internacional y una voluntad de paz y entendimiento internacional. Para alcanzar este objetivo, AFS Finland debe transportar a los jóvenes a los países de

destino y encontrarles familias de acogida, pero esta combinación no se organiza con fines turísticos y no puede considerarse que el viaje sea una parte significativa de la experiencia obtenida con el intercambio escolar.

- 19 AFS Finland considera, además, que la necesidad particular de protección del consumidor, a la que pretende subvenir la Directiva, se debe al endurecimiento de la competencia en el sector turístico, pero que los organismos sin fines de lucro no operan en un contexto competitivo equivalente y su funcionamiento no presenta particularidades que puedan poner en entredicho la protección de los consumidores. Por consiguiente, AFS Finland considera que un desplazamiento realizado en el marco de un intercambio escolar está excluido del ámbito de aplicación de la Directiva.

- 20 En opinión del Gobierno finlandés, la Directiva no puede interpretarse en el sentido de que sólo protege a quienes se desplazan por vacaciones. La Directiva tampoco implica que los viajes se organicen o pongan a la venta en el marco de una actividad económica. La única actividad excluida de su ámbito de aplicación es la ejercida de manera ocasional. Además, en la Directiva no se establece ningún requisito particular respecto a la forma, al nivel o a la duración del alojamiento. A tenor de su definición, el viaje combinado se vende u ofrece a la venta por un precio global. El hecho de que, en el caso del procedimiento principal, el alojamiento tenga cierta duración y se preste sin contrapartida carece de pertinencia respecto a la aplicación de la Directiva. El elemento esencial lo constituye el hecho de que la organización del alojamiento está incluida en el viaje combinado. El viaje de intercambio escolar incluye, por tanto, la organización tanto del transporte como del alojamiento, motivo por el cual la interpretación del concepto de «otros servicios turísticos» carece de pertinencia.

- 21 El Gobierno del Reino Unido afirma que de la sistemática general y de la finalidad de la Directiva se deduce que ésta se aplica al sector turístico y no comprende actividades educativas como las realizadas por AFS Finland. En efecto, el hecho de que la letra c) del número 1 del artículo 2 de la Directiva se refiera a «otros servicios turísticos» demuestra que, para que el viaje combinado pueda estar incluido en el

ámbito de aplicación de la Directiva, los otros dos elementos también deben ofrecerse en el marco de un servicio de tipo turístico.

- 22 Desde el punto de vista de la Comisión, la Directiva se aplica independientemente del objetivo del viaje e incluso cuando, por ejemplo, el consumidor se traslada a su lugar de destino para adquirir en él una formación. Los intercambios escolares tampoco quedan fuera del ámbito de aplicación de la Directiva por el mero hecho del carácter no comercial de su organizador. A continuación la Comisión afirma que la Directiva es aplicable aunque el consumidor no pague todos los gastos del viaje.
- 23 La Comisión señala, además, que el hecho de que la admisión en los programas de intercambio se supedita a una apreciación de la personalidad del alumno y de su capacidad de adaptación al lugar en el que se desarrolla el programa y a la familia de acogida indica que no se trata de un viaje combinado en el sentido de la Directiva. Así, la participación en los intercambios escolares no se basa en elementos objetivos y no se le puede aplicar lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 4 de la Directiva, en virtud del cual, cuando el consumidor tenga algún impedimento para participar en el viaje combinado, podrá ceder su reserva a una persona que reúna todas las condiciones requeridas para el viaje combinado. A continuación, la Comisión indica que los intercambios escolares organizados por AFS Finland no constituyen un viaje combinado en el sentido de la Directiva porque una estancia de larga duración y sin contrapartida, en una familia en la que el escolar es tratado como un miembro más, no puede considerarse alojamiento en el sentido de la Directiva. Por último la Comisión alega que los servicios turísticos que incluyen no representan una parte significativa de los viajes combinados.
- 24 En primer lugar procede recordar que, según el número 1 del artículo 2 de la Directiva, el viaje combinado está constituido por la combinación previa de, por lo menos, dos de los tres elementos que son el «transporte», el «alojamiento» y los «otros servicios turísticos no accesorios del transporte o del alojamiento y que constituyan una parte significativa del viaje combinado», cuando la prestación sobrepase las veinticuatro horas o incluya una noche de estancia.

- 25 Procede señalar que, puesto que AFS Finland organiza el viaje de los escolares al país de destino en vuelos regulares, los viajes de que se trata comprenden el elemento de transporte exigido en el número 1 del artículo 2 de la Directiva.
- 26 Respecto a la interpretación del concepto de «alojamiento», procede señalar que, aunque este servicio es prestado tradicionalmente por hoteles, albergues o establecimientos similares a título oneroso, el hecho de que la estancia se desarrolle en un establecimiento de este tipo que proporcione el servicio a título oneroso no constituye un elemento indispensable del concepto de alojamiento en el sentido de la Directiva.
- 27 También procede señalar que, aunque lo habitual es que el alojamiento incluido en un viaje combinado tenga una duración relativamente corta, este extremo no puede considerarse un elemento determinante del concepto de alojamiento en el sentido de la Directiva. En efecto, como ha puesto de manifiesto el Gobierno finlandés, en virtud del número 1 del artículo 2 de la Directiva, todos los viajes que sobrepasen las veinticuatro horas están incluidos en la definición de viaje combinado, sin que se haya previsto ninguna duración «máxima».
- 28 No obstante, de lo anterior no se deduce necesariamente que deba calificarse de alojamiento en el sentido de la Directiva la estancia de un escolar en una familia de acogida en la que se le trata como un miembro más, siendo asimilado a los propios hijos. En efecto, aunque ni el tipo de alojamiento, ni su carácter gratuito ni su duración son, como tales y tomados separadamente, elementos determinantes del concepto de alojamiento en el sentido de la Directiva, considerados en conjunto implican que una estancia que presente todas estas características no pueda calificarse de alojamiento en el sentido de la Directiva.
- 29 Por consiguiente, procede afirmar que intercambios escolares como los del asunto principal no incluyen el elemento de alojamiento exigido en el número 1 del artículo 2

de la Directiva. Por tanto, procede examinar la cuestión de si tales intercambios incluyen «otros servicios turísticos no accesorios del transporte o del alojamiento y que constituyan una parte integrante del viaje combinado».

- 30 A este respecto debe señalarse, en primer lugar, que la elección de una escuela por parte del organizador del viaje combinado no puede considerarse en sí misma un servicio turístico en el sentido del artículo 2, número 1, letra c) de la Directiva. En efecto, la finalidad específica de este servicio, ofrecido a los estudiantes que participan en intercambios escolares internacionales, consiste en la educación de dichos participantes.
- 31 A continuación, procede indicar que el servicio constituido por la elección de una familia que acoja al escolar durante su estancia es, en cualquier caso, un servicio accesorio en el sentido del artículo 2, número 1, letra c), de la Directiva y, por tanto, no está incluido en el concepto de otros servicios turísticos.
- 32 Por último, aún suponiendo que la preparación de los documentos necesarios para la estancia en otro país y los cursos que los escolares siguen con sus padres antes de iniciar el viaje con el fin de prepararse para la vida en el extranjero puedan considerarse incluidos en el concepto de otros servicios turísticos, dichos elementos no cumplen uno de los criterios enunciados en el artículo 2, número 1, letra c) de la Directiva, en concreto, el criterio de representar una parte significativa del viaje combinado.
- 33 En estas circunstancias, procede declarar que intercambios escolares como los del presente asunto no presentan los elementos necesarios para ser considerados viajes combinados en el sentido de la Directiva.

- 34 Por consiguiente, procede responder a la primera parte de la primera cuestión que la Directiva no se aplica a viajes:
- que consisten en intercambios escolares de una duración aproximada de seis meses o un año;
 - cuyo objeto es que el escolar asista a un centro de enseñanza en un país de acogida de modo que se familiarice con su población y su cultura, y
 - durante los cuales el escolar se aloja gratuitamente en una familia de acogida, como si formara parte de ella.
- 35 Habida cuenta de lo anterior, no procede responder a las demás cuestiones planteadas por el órgano jurisdiccional nacional.

Costas

- 36 Los gastos efectuados por los Gobiernos finlandés y del Reino Unido y por la Comisión de las Comunidades Europeas, que han presentado observaciones ante este Tribunal de Justicia, no pueden ser objeto de reembolso. Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

pronunciándose sobre las cuestiones planteadas por el Korkein hallinto-oikeus mediante resolución de 23 de junio de 1997, declara:

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, no se aplica a viajes:

- que consisten en intercambios escolares de una duración aproximada de seis meses o un año;**
- cuyo objeto es que el escolar asista a un centro de enseñanza en un país de acogida de modo que se familiarice con su población y su cultura, y**
- durante los cuales el escolar se aloja gratuitamente en una familia de acogida, como si formara parte de ella.**

Puissochet

Jann

Gulmann

Edward

Sevón

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 11 de febrero de 1999.

El Secretario

El Presidente de la Sala Quinta

R. Grass

J.-P. Puissochet