



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DE LA ABOGADA GENERAL

SRA. LAILA MEDINA

presentadas el 15 de septiembre de 2022¹

Asunto C-407/21

**Union fédérale des consommateurs — Que choisir (UFC — Que choisir),
Consommation, logement et cadre de vie (CLCV)
contra
Premier ministre,
Ministre de l'Économie, des Finances et de la Relance**

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Conseil d'État (Consejo de Estado, actuando como Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Francia)]

«Procedimiento prejudicial — Artículo 267 TFUE — Directiva (UE) 2015/2302 — Viajes combinados y servicios de viaje vinculados — Terminación de un contrato de viaje combinado — Circunstancias inevitables y extraordinarias — COVID-19 — Naturaleza de la devolución de los pagos que haya realizado el viajero por el viaje combinado — Devolución en efectivo o reembolso equivalente en forma de bono — Excepción temporal a la obligación del organizador de reembolsar al viajero los pagos en un plazo no superior a catorce días desde la terminación del contrato de viaje combinado»

Introducción

1. El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró pandemia mundial la COVID-19. En su alocución de apertura en una rueda de prensa concedida ese mismo día sobre esta enfermedad, el Director General de la OMS reconoció que la pandemia de COVID-19 «no [era] solo una crisis de salud pública, [era] una crisis que afectar[ía] a todos los sectores [...]». En efecto, la pandemia y las medidas de emergencia adoptadas por los gobiernos de todo el mundo para evitar la propagación del virus ocasionaron una perturbación sin precedentes. El filósofo Edgar Morin dejó escrito que, aunque esta pandemia no era la primera en la historia de la humanidad, su «novedad radical» reside en el hecho de que había causado una «megacrisis constituida por una combinación de crisis políticas, económicas, sociales, ecológicas, nacionales [y] planetarias [...]».² Asimismo, la pandemia ha planteado profundos problemas jurídicos.

¹ Lengua original: inglés.

² Morin, E.: *Changeons de voie, les leçons du coronavirus*, Denoël, 2020, p. 25 (traducción libre del texto original en francés: «la nouveauté radicale du Covid-19 tient à ce qu'il est à l'origine d'une mégacrise, faite de la combinaison de crises politiques, économiques, sociales, écologiques, nationales [et] planétaires [...]»).

Cierto analista ha observado con acierto que se trata de una «prueba de resistencia»³ para el Derecho contractual, dado que puede «someter a un severo examen la capacidad de la actual legislación para proporcionar medios adecuados de respuesta» a sus consecuencias.⁴

2. Entre los sectores más grave y directamente afectados por la pandemia de COVID-19 está el turismo. Su impacto económico no conoce precedentes, habida cuenta de que el turismo es la tercera categoría de exportación más importante, que en 2019 representó el 7 % del comercio mundial, y que «todos los elementos de su vasta cadena de valor se han visto afectados».⁵ Los confinamientos, los toques de queda, las prohibiciones de desplazamiento y el cierre de fronteras limitaron drásticamente la premisa fundamental de los viajes, que es la libertad de circulación. A causa de las restricciones adoptadas por los gobiernos para contener la propagación del virus, con carácter general, se paralizaron inmediatamente las operaciones de los organizadores de viajes combinados, operadores de servicios de viajes y empresas del sector turístico. Además, estos tuvieron que hacer frente a cancelaciones masivas y reclamaciones de devolución.

3. El presente asunto versa, en concreto, sobre la cuestión de la adopción de medidas nacionales en que se establecían excepciones temporales a la legislación en materia de consumo que regula los contratos de viaje combinado. En particular, las medidas impugnadas permitían a los organizadores de viajes combinados entregar bonos a los viajeros, en lugar de reembolsarles el dinero, para poder hacer frente a sus problemas de liquidez inmediata. Habida cuenta de la situación de crisis sanitaria, el problema va más allá de la determinación de derechos en materia de consumo en el Derecho de la Unión. Se plantea también la cuestión de las posibles limitaciones de la actual legislación para afrontar la pandemia de COVID-19. Asimismo, se cuestiona el ámbito de las facultades de los Estados miembros para responder ante un «estado de emergencia pandémica».⁶

³ Twigg-Flesner, C.: «The COVID-19 Pandemic – a Stress Test for Contract Law?», *Journal of European Consumer and Market Law (EuCML)*, 2020, vol. 9, pp. 89 a 92.

⁴ Twigg-Flesner, C.: «The Potential of the COVID-19 Crisis to Cause Legal “Disruption” to Contracts», en Hondius, E., Santos Silva, M., Nicolussi, A., Salvador Coderch, P., Wenderhorst, C., y Zoll, F. (eds.): *Coronavirus and the Law in Europe*, Intersentia, Cambridge, Amberes, Chicago, 2021, pp. 1091 y 1096.

⁵ OMT, Informe de política del Secretario General «El turismo y COVID-19» (disponible en <https://www.unwto.org/es/impacto-de-covid-19-en-el-turismo-sin-precedentes-e-inedito>).

⁶ Greene, A.: *Emergency Powers in a Time of Pandemic*, Bristol University Press, Bristol, 2020, p. 7.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

Directiva (UE) 2015/2302

4. Los considerandos 31 y 40 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, 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 2015, L 326, p. 1), presentan el siguiente tenor:

«(31) Los viajeros[,] asimismo, deben tener derecho a poner fin al contrato de viaje combinado sin pagar ninguna penalización por terminación cuando se den circunstancias inevitables y extraordinarias que afecten significativamente a la ejecución del viaje. Tales circunstancias pueden ser, por ejemplo, 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 al lugar de destino según lo convenido en el contrato de viaje combinado.

[...]

(40) A fin de que la protección frente a la insolvencia sea efectiva, debe cubrir los importes previsibles que puedan generarse por la insolvencia de un organizador y, en su caso, el coste previsible de la repatriación [...]. 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.»

5. El artículo 3, punto 12, de dicha Directiva define el concepto de «circunstancias inevitables y extraordinarias» 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».

6. El artículo 4 de la Directiva 2015/2302, titulado «Nivel de armonización», dispone:

«Salvo que se disponga de otro modo en la presente Directiva, los Estados miembros no mantendrán ni establecerán, en su Derecho nacional, disposiciones contrarias a las establecidas en la presente Directiva, en particular disposiciones más o menos estrictas que den a los viajeros un nivel diferente de protección.»

7. El artículo 12 de la Directiva 2015/2302 establece lo siguiente:

«1. Los Estados miembros garantizarán que el viajero pueda poner fin al contrato de viaje combinado en cualquier momento antes del inicio del viaje. Cuando el viajero ponga fin a dicho contrato de conformidad con el presente apartado, podrá exigírsele que pague al organizador una penalización por terminación que sea adecuada y justificable. [...]

2. No obstante lo dispuesto en el apartado 1, el viajero tendrá derecho a poner fin al contrato de viaje combinado antes del inicio del viaje sin pagar ninguna penalización de concurrir 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. En caso de terminación del contrato de viaje combinado con arreglo al presente apartado, el viajero tendrá derecho al reembolso completo de cualesquiera pagos realizados por el viaje combinado, pero no a una indemnización adicional.

3. El organizador podrá poner fin al contrato de viaje combinado y reembolsar al viajero la totalidad de los pagos que este haya realizado por el viaje combinado, pero no será responsable de ninguna indemnización adicional, si:

[...]

b) el organizador se ve en la imposibilidad de ejecutar el contrato por circunstancias inevitables y extraordinarias y notifica su terminación al viajero sin demora indebida antes del inicio del viaje combinado.

4. El organizador proporcionará cualesquiera reembolsos exigidos en los apartados 2 y 3, o, con respecto al apartado 1, reembolsará cualquier pago realizado por el viajero o en su nombre por el viaje combinado menos la penalización adecuada por terminación. Dichos reembolsos o devoluciones se realizarán al viajero sin demora indebida y, en cualquier caso, en un plazo no superior a catorce días después de la terminación del contrato de viaje combinado.

[...]»

8. El artículo 17 de la Directiva 2015/2302, cuyo epígrafe reza «Efectividad y alcance de la protección frente a la insolvencia», está redactado como sigue:

«1. Los Estados miembros garantizarán que los organizadores establecidos en su territorio constituyan una garantía que permita reembolsar todos los pagos realizados por los viajeros o en su nombre en la medida en que los servicios correspondientes no se hayan ejecutado por causa de la insolvencia del organizador. [...]

[...]

2. La garantía a que se refiere el apartado 1 será efectiva y cubrirá los costes que sean previsibles de manera razonable. [...]

[...]»

9. El artículo 23 de la Directiva 2015/2302, titulado «Carácter imperativo de la Directiva», establece lo siguiente en sus apartados 2 y 3:

«2. Los viajeros no podrán renunciar a los derechos que les confieran las disposiciones nacionales de transposición de la presente Directiva.

3. Toda cláusula contractual o declaración del viajero que suponga una renuncia o limitación directa o indirecta de los derechos conferidos a los viajeros por la presente Directiva o que tenga por objeto eludir su aplicación no será vinculante para el viajero.»

Hechos, procedimiento y cuestiones prejudiciales

10. Las demandantes, Union fédérale des consommateurs — Que choisir (UFC — Que choisir) y Consommation, logement et cadre de vie (CLCV), son asociaciones francesas de defensa de los consumidores. Impugnan la legalidad de diversos actos, entre ellos la ordonnance n° 2020-315 du 25 mars 2020 relative aux conditions financières de résolution de certains contrats de voyages touristiques et de séjours en cas de circonstances exceptionnelles et inévitables ou de force majeure (Decreto n.º 2020-315, de 25 de marzo de 2020, relativo a los aspectos económicos de la terminación de determinados contratos de viajes turísticos y de estancias vacacionales en caso de circunstancias inevitables y extraordinarias o de fuerza mayor; en lo sucesivo, «Decreto impugnado»).

11. El Decreto impugnado fue adoptado sobre la base de la habilitación conferida al Gobierno francés mediante la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 (Ley de 23 de marzo de 2020 sobre Medidas Urgentes frente a la Pandemia de COVID-19) «con el fin de hacer frente a las consecuencias económicas, financieras y sociales de la propagación de la pandemia de COVID-19 y a los efectos de las medidas adoptadas para limitar dicha propagación y, en particular, para prevenir y limitar el cese de actividad de las personas físicas y jurídicas que ejercen una actividad económica y de las asociaciones, así como sus repercusiones en el empleo».

12. El artículo 1, apartado II, del Decreto impugnado establece una excepción a ciertas disposiciones del artículo L.211-14 del code du tourisme (Código de Turismo), por el que se transpone el artículo 12, apartados 1 a 4, de la Directiva 2015/2302. Allí se dispone que, cuando se ponga fin a un contrato de compraventa de viajes y estancias vacacionales entre el 1 de marzo de 2020 y el 15 de septiembre de 2020, «el organizador o el minorista podrán ofrecer, de forma alternativa al reembolso de cualesquiera pagos realizados en virtud del contrato resuelto, un bono» por importe equivalente a esos pagos. Este ofrecimiento debe formularse en un plazo máximo de tres meses a partir de la notificación de la terminación del contrato y es válido por un plazo de dieciocho meses. Solo al término de dicho plazo de dieciocho meses, y a falta de aceptación por el cliente de la prestación idéntica o equivalente a la estipulada en el contrato resuelto y que se le haya ofrecido, está el profesional obligado a efectuar el reembolso completo de los pagos realizados.

13. El órgano jurisdiccional remitente expone que las disposiciones del Decreto impugnado se adoptaron para salvaguardar la liquidez y la solvencia de los prestadores de servicios comprendidos en el ámbito de aplicación del Decreto, en unas circunstancias en que más de 7 000 operadores de servicios de viajes y de estancias vacacionales registrados en Francia atravesaban graves dificultades. En efecto, como consecuencia de la pandemia de COVID-19, que afectaba simultáneamente no solo a Francia y a la mayoría de los países de Europa, sino a casi todos los continentes, dichos operadores hubieron de hacer frente a un número sin precedentes de cancelaciones de viajes ya contratados y a la práctica inexistencia de nuevas reservas. En tales circunstancias, el reembolso inmediato de todos los servicios cancelados podía poner en peligro la continuidad de los operadores económicos afectados y, en consecuencia, la posibilidad de que los clientes obtuvieran el reembolso de los pagos realizados.

14. El órgano jurisdiccional remitente señala además que el importe de los bonos emitidos por los operadores turísticos franceses a 15 de septiembre de 2020, fecha límite de aplicación del Decreto impugnado, ascendía a unos 990 millones de euros, lo que representa aproximadamente el 10 % del volumen de negocio del sector en un año normal.

15. Según las observaciones de las demandantes ante el órgano jurisdiccional remitente, las disposiciones del Decreto impugnado infringen el artículo 12 de la Directiva 2015/2302. Este prevé el derecho del viajero, en caso de terminación de un contrato de viaje combinado, al reembolso completo de todos los pagos realizados en virtud de dicho contrato en un plazo de catorce días a partir de su terminación. Asimismo, las demandantes alegan que dichas disposiciones son contrarias a la libre competencia en el mercado único y al objetivo de armonización de la Directiva.

16. En estas circunstancias, el Conseil d'État (Consejo de Estado, actuando como Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Francia) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

- «1) ¿Debe interpretarse el artículo 12 de la Directiva [2015/2302] en el sentido de que obliga al organizador de un viaje combinado, en caso de terminación del contrato, a reembolsar en efectivo la totalidad de los pagos realizados por el viaje combinado, o bien de que permite una restitución equivalente, en particular en forma de bono por valor de los pagos realizados?
- 2) En el supuesto de que se considere que el reembolso debe realizarse en efectivo, ¿la crisis sanitaria derivada de la pandemia de COVID-19 y sus consecuencias para los operadores de viajes, que han sufrido a consecuencia de dicha crisis una caída en el volumen de negocios que puede estimarse que oscila entre el 50 % y el 80 %, que representan más del 7 % del producto interior bruto francés y, por lo que respecta a los operadores de viajes combinados, que emplean a 30 000 trabajadores asalariados en Francia con un volumen de negocio que roza los 11 000 millones de euros, pueden justificar, y en caso afirmativo, en qué condiciones y con qué límites, una excepción temporal a la obligación del organizador de reembolsar al viajero todos los pagos realizados por el viaje combinado en el plazo de los catorce días siguientes a la terminación del contrato establecida en el artículo 12, apartado 4, de la Directiva [2015/2302]?
- 3) En caso de respuesta negativa a la cuestión anterior, ¿es posible, en las circunstancias que acaban de recordarse, modular los efectos en el tiempo de una resolución por la que se anule un acto de Derecho nacional contrario al artículo 12, apartado 4, de la Directiva [2015/2302]?»

17. Han presentado observaciones escritas la Union fédérale des consommateurs — Que choisir (UFC — Que choisir) y Consommation, logement et cadre de vie (CLCV), los Gobiernos belga, checo, danés, francés, italiano, eslovaco y finlandés y la Comisión Europea. A excepción de los Gobiernos danés y finlandés, las mismas partes estuvieron también representadas en la vista de 1 de junio de 2022.

Apreciación

Primera cuestión prejudicial

18. Con su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente desea saber, en esencia, si el artículo 12, apartado 4, de la Directiva 2015/2302 debe interpretarse en el sentido de que obliga al organizador de un viaje combinado, en caso de terminación del contrato, a reembolsar en efectivo la totalidad de los pagos realizados por el viaje combinado, o si permite una opción alternativa, en particular en forma de bono por valor de los pagos realizados.

19. A este respecto, procede señalar que el artículo 12 de la Directiva 2015/2302 establece los derechos y obligaciones de las partes en relación con la terminación del contrato de viaje combinado. En concreto, en caso de circunstancias inevitables y extraordinarias, los apartados 2 y 3 de dicho artículo facultan tanto al viajero como al organizador a poner fin al contrato de viaje combinado, en las condiciones que allí se definen. La terminación del contrato de viaje combinado genera para el organizador la obligación de reembolsar la totalidad de los pagos que haya realizado el viajero por el viaje combinado. A tenor del artículo 12, apartado 4, de la Directiva 2015/2302, el reembolso se ha de realizar «sin demora indebida y, en cualquier caso, en un plazo no superior a catorce días después de la terminación del contrato de viaje combinado».

20. La Directiva 2015/2302 no define el concepto de «reembolso» ni tampoco remite expresamente al Derecho de los Estados miembros a este respecto. Así pues, la necesidad de una aplicación uniforme del Derecho de la Unión y el principio de igualdad requieren que el tenor de una disposición dada del Derecho de la Unión sea objeto, en principio, de una interpretación autónoma y uniforme en toda la Unión Europea. A este respecto, según reiterada jurisprudencia, la determinación del significado y del alcance de los términos no definidos por el Derecho de la Unión debe efectuarse conforme al sentido habitual de estos en el lenguaje corriente, teniendo también en cuenta el contexto en el que se utilizan y los objetivos perseguidos por la normativa de la que forman parte.⁷

21. En primer lugar, es preciso recordar que, con arreglo al artículo 12, apartado 2, de la Directiva 2015/2302, el «reembolso» se refiere a «cualesquiera pagos realizados por el viaje combinado». Con ello se expresa el significado del término «reembolso» en el lenguaje corriente, que denota una suma de dinero que se devuelve a quien la ha pagado. En lengua inglesa, el término «refund» se utiliza, en particular, cuando el pago se adeuda «por haberse pagado una cantidad excesiva o por no estar satisfecho con el producto o servicio».⁸ Tal acepción del término «refund» se corresponde con diversas versiones lingüísticas de la disposición.⁹

22. Por lo tanto, el «reembolso» de cualesquiera pagos realizados no debe entenderse en el sentido de que faculta al organizador a ofrecer una forma *diferida* de pago, como puede ser un bono.

23. En segundo lugar, esta interpretación se ve confirmada por el tenor del artículo 12 de la Directiva 2015/2302, que se integra en el capítulo III de esta. En el mismo capítulo, el artículo 11 de la Directiva 2015/2302 regula la alteración de otras cláusulas del contrato de viaje combinado. Su apartado 2 establece que, en ciertas circunstancias, incluido el caso de que el organizador se vea obligado a modificar sustancialmente alguna de las principales características de los servicios de viaje a que se refiere el artículo 5, apartado 1, párrafo primero, letra a), de la Directiva 2015/2302, el viajero puede aceptar el cambio propuesto o poner fin al contrato sin pagar penalización. El viajero que ponga fin al contrato de viaje combinado *puede aceptar* un viaje combinado sustitutivo que le ofrezca el organizador. El artículo 11, apartado 5, de la Directiva 2015/2302 dispone que, si el viajero no acepta un viaje combinado sustitutivo, el organizador debe reembolsarle todos los pagos que haya realizado. Tal como ha señalado el Gobierno francés en sus observaciones escritas, la posibilidad de opción que asiste al viajero quedaría privada de efecto útil si se permitiese al organizador entregar un bono al viajero, en lugar de devolverle cualesquiera pagos realizados. De ello se deduce que, dentro de la estructura de la Directiva

⁷ Véase la sentencia de 18 de marzo de 2021, Kuoni Travel (C-578/19, EU:C:2021:213), apartados 36 y 37 y jurisprudencia citada.

⁸ Definición de «refund» en el *Cambridge Dictionary*.

⁹ Es lo que sucede con el francés «remboursement», el alemán «Erstattung», el español «reembolso» o el letón «atmaksa».

2015/2302, el «reembolso» al viajero comprende su derecho a percibir los pagos en efectivo. En consecuencia, ninguna otra forma de viaje combinado sustitutivo o bono puede considerarse equivalente a un «reembolso».

24. Por otro lado, el artículo 12, apartado 4, de la Directiva 2015/2302 dispone que dichos reembolsos o devoluciones se realizarán «sin demora indebida y, en cualquier caso, en un plazo no superior a catorce días después de la terminación del contrato de viaje combinado». Como señala la Comisión, en esencia, en sus observaciones escritas, de dicha disposición se desprende que el viajero tiene derecho a percibir los pagos sin demora, a fin de poder disponer del dinero inmediatamente conforme a sus deseos.

25. Esta interpretación también halla respaldo en la génesis del artículo 12 de la Directiva 2015/2302, que se enmarca en el contexto de la modernización de las disposiciones contenidas en la Directiva 90/314/CEE.¹⁰ El artículo 4, apartado 6, de la Directiva 90/314 establecía que, si el consumidor rescindía el contrato en caso de modificación significativa de las condiciones del viaje combinado o si, por cualquier motivo que no le fuera imputable al consumidor, el organizador cancelaba el viaje combinado antes de la fecha de salida acordada, el consumidor tenía derecho, bien a otro viaje combinado sustitutivo, bien al reembolso en el más breve plazo de todas las cantidades pagadas con arreglo al contrato. Sin embargo, el artículo 12, apartado 4, de la Directiva 2015/2302 solo contempla una opción: la de «reembolso» de cualesquiera pagos realizados. Nada da a entender que tal «reembolso» pueda sustituirse, en contra de la voluntad del viajero, por un bono u otra alternativa al pago en metálico.

26. Otros instrumentos legislativos en materia de derechos de los viajeros y de los consumidores contemplan expresamente el bono como forma de devolución, pero siempre a *elección* del viajero. Es lo que sucede con los derechos de los pasajeros aéreos con arreglo al Reglamento (CE) n.º 261/2004.¹¹ Su artículo 7, apartado 3, diferencia dos posibilidades de compensación: bien en metálico (por transferencia bancaria electrónica, transferencia bancaria o cheque), bien, previo *acuerdo firmado* por el pasajero, con bonos de viaje u otros servicios. Respecto a los derechos de los viajeros de ferrocarril, el artículo 17, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1371/2007¹² dispone que la indemnización podrá pagarse en forma de vales u otros servicios, o de ambas cosas, si las condiciones del contrato son flexibles (en particular en términos de período de validez y destino). La indemnización se abonará en efectivo *a petición* del viajero. El mismo derecho se les reconoce a los pasajeros marítimos en el artículo 19, apartado 5, del Reglamento (UE) n.º 1177/2010.¹³ Por último, en el ámbito de los derechos de los consumidores consagrados en la Directiva 2011/83/UE,¹⁴ de su considerando 46 se deduce claramente que la devolución de los pagos recibidos del consumidor no debe efectuarse mediante un bono, a menos que el consumidor haya utilizado bonos para la transacción inicial o los haya *aceptado* expresamente.

¹⁰ Directiva del Consejo de 13 de junio de 1990, relativa a los viajes combinados, las vacaciones combinadas y los circuitos combinados (DO 1990, L 158, p. 59).

¹¹ Reglamento 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 2004, L 46, p. 1).

¹² Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre los derechos y las obligaciones de los viajeros de ferrocarril (DO 2007, L 315, p. 14).

¹³ Reglamento 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 2010, L 334, p. 1).

¹⁴ Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, sobre los derechos de los consumidores, por la que se modifican la Directiva 93/13/CEE del Consejo y la Directiva 1999/44/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y se derogan la Directiva 85/577/CEE del Consejo y la Directiva 97/7/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (DO 2011, L 304, p. 64).

27. Por último, la interpretación según la cual no es compatible con el artículo 12 de la Directiva 2015/2302 un reembolso por medio de un bono obligatorio se ve corroborada por la *finalidad* que persigue dicha Directiva. Según se afirma en su considerando 7, la mayoría de los viajeros que contratan viajes combinados son consumidores en el sentido del Derecho de la Unión vigente en materia de protección del consumidor. La Directiva 2015/2302 es un acto dirigido a conseguir un alto nivel de protección de los consumidores, a tenor de la lectura conjunta de los artículos 169 TFUE, apartados 1 y 2, letra a), y 114 TFUE, apartado 3, en relación con el artículo 38 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.¹⁵ Una interpretación extensa del concepto de «reembolso» que incluya los bonos podría socavar este objetivo.

28. El Gobierno eslovaco adopta una postura diferente a la propuesta en las presentes conclusiones. En su opinión, algunas versiones lingüísticas, incluida la inglesa, diferencian entre «reembolsos» y «devoluciones» de cualesquiera pagos realizados. Del uso de estos dos términos diferentes, el Gobierno eslovaco deduce que las «devoluciones» han de ser en efectivo, mientras que un «reembolso» también puede incluir la entrega de un bono (a elección del organizador). El artículo 12, apartado 4, de la Directiva 2015/2302 se refiere a la obligación del organizador de proporcionar cualesquiera «reembolsos» exigidos en los apartados 2 y 3, o, con respecto al apartado 1, de «reembolsar» cualquier pago realizado por el viajero o en su nombre por el viaje combinado menos la penalización adecuada por terminación. La obligación de proporcionar un «reembolso» nace cuando se pone fin al contrato de viaje combinado, entre otras razones, por circunstancias inevitables y extraordinarias, con arreglo al artículo 12, apartados 2 y 3, de la Directiva 2015/2302. La obligación de pagar «devoluciones» se origina cuando el viajero pone fin al contrato de viaje combinado mediante el pago de una penalización por terminación que sea adecuada y justificable.

29. No obstante, no hay ningún elemento en el uso de los términos «reembolso» y «devolución» que indique que el organizador tiene derecho a efectuar un reembolso en forma de bono obligatorio. Tal como he señalado en el punto 21 de las presentes conclusiones, el término «refund» en inglés denota devolución de dinero y se utiliza, en particular, cuando la persona que lo reclama no está satisfecha con un producto o servicio.

30. En cualquier caso, según reiterada jurisprudencia, la formulación utilizada en una de las versiones lingüísticas de una disposición del Derecho de la Unión no puede constituir la única base para la interpretación de dicha disposición; tampoco se le puede reconocer carácter prioritario frente a otras versiones lingüísticas.¹⁶ En las versiones lingüísticas francesa, griega y española, por ejemplo, el artículo 12, apartado 4, de la Directiva 2015/2302 utiliza el mismo término para la devolución de cualesquiera pagos recibidos, independientemente del motivo de la terminación del contrato. Por lo tanto, el uso de dos términos en solo algunas versiones lingüísticas no puede llevar a una conclusión diferente de la que claramente se deduce del contexto y la finalidad de la Directiva.

31. Por lo tanto, considero que la obligación del organizador de proporcionar un reembolso al viajero con arreglo al artículo 12, apartado 4, de la Directiva 2015/2302 solo comprende una devolución en efectivo, con exclusión de cualquier opción alternativa impuesta por el organizador, en particular en forma de bono.

¹⁵ Directiva 2015/2302, considerando 3.

¹⁶ Sentencia de 7 de abril de 2022, I (Exención del IVA aplicable a determinadas prestaciones hospitalarias) (C-228/20, EU:C:2022:275), apartado 47 y jurisprudencia citada.

32. El viajero no puede renunciar a su derecho a recibir la devolución en efectivo. En efecto, de conformidad con el artículo 23 de la Directiva 2015/2302, los viajeros no pueden renunciar a los derechos que les confieren las disposiciones nacionales de transposición de dicha Directiva. Dicho esto, el carácter imperativo de la Directiva 2015/2302 no impide al organizador ofrecer al viajero un bono *opcional*, que este sea libre de aceptar *después* de que se haya producido el acontecimiento que ha generado el derecho al reembolso. Tal como aclara la Recomendación (UE) 2020/648 de la Comisión,¹⁷ el ofrecimiento de un bono por el organizador «no priva al viajero de su derecho al reembolso del dinero». Por consiguiente, un bono obligatorio es incompatible con el carácter imperativo de la Directiva 2015/2302.

33. En atención a las consideraciones anteriores, llego a la conclusión de que el artículo 12, apartado 4, de la Directiva 2015/2302 debe interpretarse en el sentido de que obliga al organizador de un viaje combinado, en caso de terminación del contrato, a reembolsar en efectivo la totalidad de los pagos realizados y de que prohíbe que dicho organizador imponga una opción alternativa, en particular en forma de bono por valor de los pagos realizados. Sin embargo, dicha disposición no impide al viajero optar por recibir dicho bono después de que se haya producido el acontecimiento que ha generado el derecho al reembolso.

Segunda cuestión prejudicial

34. En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente desea saber, en esencia, si la crisis sanitaria derivada de la pandemia de COVID-19 y el extraordinario impacto que tuvo sobre el sector turístico justifican una excepción, y, si es así, en qué condiciones y con qué limitaciones, a la obligación del organizador de reembolsar al viajero todos los pagos realizados por el viaje combinado en el plazo de los catorce días siguientes a la terminación del contrato establecida en el artículo 12, apartado 4, de la Directiva 2015/2302.

35. Para poder dar una respuesta útil a la cuestión planteada por el órgano jurisdiccional remitente, a continuación voy a examinar diferentes aspectos de las repercusiones que la emergencia sanitaria ha tenido en el alcance y el ejercicio de los derechos reconocidos por la Directiva 2015/2302. El primero de ellos es si las posibles restricciones a la libertad de circulación que adoptaron los Estados miembros por la pandemia de COVID-19 pueden justificar una excepción a la obligación del organizador de proporcionar un reembolso. El segundo se refiere a la cuestión de si la pandemia constituye una situación que no está comprendida en el ámbito de las circunstancias «inevitables y extraordinarias» previstas en la Directiva 2015/2302. El tercero es la aplicabilidad de la Directiva 2015/2302 en una situación de pandemia. El cuarto es si una emergencia sanitaria puede justificar una excepción a una disposición concreta del Derecho derivado de la Unión, por constituir una causa de fuerza mayor.

a) Restricciones a la libertad de circulación y sus repercusiones en los derechos y obligaciones emanados del Derecho derivado de la Unión

36. Un aspecto preliminar que se ha de considerar respecto a una posible excepción al Derecho de la Unión a la luz de la pandemia se refiere a las repercusiones de las restricciones en la libertad de circulación de los ciudadanos de la Unión. La protección de la salud pública, el orden público y la seguridad pública puede justificar la restricción de los derechos y libertades reconocidos por el

¹⁷ Recomendación de la Comisión, de 13 de mayo de 2020, 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-19, C/2020/3125 (DO 2020, L 151, p. 10) (en lo sucesivo, «Recomendación de la Comisión sobre los bonos»), puntos 9 y 15.

Derecho de la Unión en cuanto a la libre circulación de personas.¹⁸ Una grave amenaza para el orden público o la seguridad interior puede justificar el restablecimiento temporal de los controles en las fronteras interiores con arreglo al código de fronteras Schengen.¹⁹ Además, «en una situación extremadamente crítica, un Estado miembro puede constatar la necesidad de restablecer controles fronterizos en respuesta al riesgo generado por una enfermedad contagiosa». ²⁰ La protección de la salud pública, que pertenece al ámbito competencial de los Estados miembros de conformidad con el artículo 168 TFUE, apartado 7, puede justificar la adopción de mayores restricciones a la libertad de circulación. Sin embargo, estas deben «respetar los principios del Derecho de la [Unión], en particular la proporcionalidad y la no discriminación». ²¹ Durante la pandemia, la Unión Europea trató de evitar las repercusiones de que los Estados miembros adoptasen medidas unilaterales, que causaran perturbaciones significativas a empresas y ciudadanos, e intentó garantizar la coordinación entre los Estados miembros. ²²

37. La cuestión concreta que plantea el presente asunto es si una excepción justificada a la libertad de circulación en la Unión Europea puede justificar, de modo semejante, otras excepciones a una disposición específica del Derecho derivado de la Unión que presupone el ejercicio del derecho a la libre circulación. A este respecto, procede recordar que la Directiva 2015/2302 armoniza los derechos y obligaciones derivados de los contratos de viaje combinado para facilitar la creación de un auténtico mercado interior de los consumidores. ²³

38. La pandemia de COVID-19 indujo a los Estados miembros a restablecer los controles fronterizos y a adoptar otras medidas sanitarias, que tuvieron repercusiones significativas en la libertad de circulación de personas y servicios. En tales circunstancias, podría argumentarse que, si existe una justificación excepcional para que los Estados miembros restrinjan la libertad de circulación, han de estar facultados para adoptar otras medidas en el ámbito del Derecho derivado armonizado de la Unión que presupongan la libertad de circulación, a fin de abordar los efectos colaterales de las restricciones a dicha libertad.

39. Sin embargo, si se reconociese tan amplia excepción, no prevista en los Tratados, se verían gravemente socavadas la primacía del Derecho de la Unión, su carácter vinculante y su aplicación uniforme. Llevada a sus últimas consecuencias lógicas, tal excepción podría excluir la aplicabilidad del Derecho de la Unión durante una emergencia sanitaria. ²⁴

¹⁸ Véase Koutrakos, P., Nic Shuibhne, N., y Syrpis, P. (eds.): *Exceptions from EU Free Movement Law – Derogation, Justification and Proportionality*, Hart Publishing, 2016.

¹⁹ Artículos 25 y ss. del Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por el que se establece un código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (código de fronteras Schengen) (DO 2016, L 77, p. 1). Tal como ha declarado el Tribunal de Justicia y se recuerda en el considerando 27 del código de fronteras Schengen, las excepciones y los casos de inaplicación del principio de libre circulación de personas deben interpretarse con criterio restringido [sentencia de 26 de abril de 2022, Landespolizeidirektion Steiermark (Duración máxima de los controles en las fronteras interiores), C-368/20 y C-369/20, EU:C:2022:298, apartado 64].

²⁰ Comisión Europea, *COVID-19: Directrices sobre medidas de gestión de fronteras para proteger la salud y garantizar la disponibilidad de los bienes y de los servicios esenciales* (DO 2020, C 86 I, p. 1), punto 18.

²¹ 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 2020, L 337, p. 3), considerando 10.

²² *Ibidem*, considerandos 11 y 12.

²³ Véase el considerando 5 de la Directiva 2015/2302.

²⁴ Véase la Declaración 20/567 de la Presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, en relación con las medidas de emergencia de los Estados miembros, de 31 de marzo de 2020, donde señaló lo siguiente: «[...] Todos debemos cooperar para superar esta crisis. En este empeño, ratificaremos nuestros valores europeos y los derechos humanos. Esto es lo que somos y por lo que luchamos».

40. En cambio, desde que comenzó la pandemia, las instituciones de la Unión se han esforzado por promover la coordinación. Las acciones unilaterales a las que recurrieron algunos Estados miembros al inicio de la pandemia fueron cediendo progresivamente frente a las medidas coordinadas.²⁵ En efecto, según recalca la Comisión en una de sus comunicaciones relativas a la estrategia de vacunación de la Unión, «la columna vertebral de la contundente respuesta europea a la pandemia de COVID ha sido la unidad y el mantenimiento de la función del mercado único».²⁶ También conviene señalar que el plan de recuperación adoptado en respuesta a la crisis de COVID-19 ha dado lugar al mayor paquete de incentivos de la historia: el NextGenerationEU.

41. En consecuencia, soy del parecer de que ninguna excepción al Derecho de la Unión en materia de libertad de circulación puede justificar excepciones a disposiciones específicas del Derecho derivado de la Unión y, en concreto, al derecho de los viajeros a recibir un reembolso con arreglo al artículo 12, apartado 4, de la Directiva 2015/2302.

42. Una vez considerado este aspecto preliminar, voy a examinar el acomodo de la emergencia sanitaria causada por la pandemia de COVID-19 en el sistema de la Directiva 2015/2302.

b) «Circunstancias inevitables y extraordinarias» y «fuerza mayor»

43. La Directiva 2015/2302 reconoce, en su artículo 12, apartado 2, el derecho del viajero a poner fin al contrato de viaje combinado sin pagar ninguna penalización «de concurrir 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». Asimismo, el organizador puede poner fin al contrato de viaje combinado, de conformidad con el apartado 3, letra b), del mismo artículo, si se ve en la imposibilidad de ejecutar el contrato por «circunstancias inevitables y extraordinarias». En ambos casos, el viajero tiene derecho a recibir el reembolso de cualesquiera pagos realizados. Por lo tanto, para determinar si el viajero tiene derecho a recibir un reembolso con arreglo a dicha Directiva en el contexto de la pandemia de COVID-19, es necesario dilucidar, antes que nada, si dicha pandemia debe considerarse comprendida, con carácter general, en el concepto de «circunstancias inevitables y extraordinarias».²⁷

44. El concepto de «circunstancias inevitables y extraordinarias» se define en el artículo 3, punto 12, de la Directiva 2015/2302 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». El considerando 31 de dicha Directiva ofrece algunos ejemplos de supuestos comprendidos en este concepto, entre los que figuran los «riesgos importantes para la salud humana como el brote de una enfermedad grave en el lugar de destino». La irrupción de la pandemia de COVID-19 expuso a riesgos importantes la salud humana no solo en cada lugar de destino, sino en todo el mundo. En general, una pandemia reúne los elementos constitutivos del

²⁵ Véanse las notas 20 y 21 de las presentes conclusiones. Véase Dubout, E., y Picod, F.: «L'Union européenne au défi du coronavirus : le passage au "monde d'après" ?», en Dubout, E., y Picod, F. (eds.), *Coronavirus et droit de l'Union européenne*, Bruylant, 2021, pp. 15 y ss., especialmente p. 19.

²⁶ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo, «Un frente común para derrotar a la COVID-19» (COM/2021/35 final).

²⁷ Este análisis se lleva a cabo sin perjuicio de la valoración individual de las circunstancias específicas de cada caso a la hora de determinar si es posible invocar la pandemia como fundamento del derecho a poner fin al contrato con arreglo al artículo 12, apartados 2 y 3, de la Directiva 2015/2302.

concepto de «circunstancias inevitables y extraordinarias». En efecto, se trata de una situación incontrolable y cuyas consecuencias no habrían podido evitarse incluso si se hubieran adoptado todas las medidas razonables.

45. Sin embargo, el Gobierno francés alega que la pandemia constituye una situación de fuerza mayor que no debe asimilarse a las «circunstancias inevitables y extraordinarias» contempladas en la Directiva. En esencia, dicho Gobierno considera que el extraordinario alcance de la pandemia de COVID-19 hace de ella una situación que *va más allá* de las «circunstancias inevitables y extraordinarias». Los Gobiernos checo, italiano y eslovaco alegan que la Directiva 2015/2302 no es aplicable a la pandemia de COVID-19. En consecuencia, los Estados miembros conservan sus competencias para establecer obligaciones contractuales diferentes de las previstas en el artículo 12, apartado 4, de la Directiva.

46. En apoyo de su postura, el Gobierno francés alude a los elementos constitutivos del concepto de fuerza mayor, que, de acuerdo con la jurisprudencia, comprende las «circunstancias ajenas a quien lo invoca, anormales e imprevisibles, cuyas consecuencias no habrían podido evitarse a pesar de toda la diligencia empleada».²⁸ Dicho Gobierno sostiene que el concepto de «circunstancias inevitables y extraordinarias» no «sustituye completamente» al de fuerza mayor, que queda fuera del ámbito de aplicación de la Directiva 2015/2302.

47. A este respecto, el Gobierno francés observa que el concepto de fuerza mayor no está presente en el artículo 12 de la Directiva 2015/2302. Además, señala que la definición del concepto de «circunstancias inevitables y extraordinarias» con arreglo al artículo 3, punto 12, de la Directiva 2015/2302 no es idéntica a la del concepto de fuerza mayor, pues no requiere que las circunstancias sean «anormales e imprevisibles». A su parecer, una lectura conjunta del artículo 12, apartado 4, y el considerando 31 de la Directiva 2015/2302 respalda la conclusión de que esta Directiva se refiere a acontecimientos extraordinarios que se dan de forma aislada y limitada en el espacio y en el tiempo. Considera que la Directiva no contempla los acontecimientos extraordinarios de alcance y repercusión mundial. Alega que su interpretación es compatible con el efecto útil del artículo 12 de la Directiva 2015/2302, que se basa en la premisa de que el organizador pueda soportar las consecuencias económicas de la terminación del contrato a causa de circunstancias inevitables y extraordinarias. Si dicha disposición se aplicase también en el contexto de una pandemia que obliga a interrumpir la actividad comercial de los organizadores de viajes combinados, ello entraría en contradicción con el objetivo perseguido por la Directiva, a saber, preservar la competitividad de las empresas al tiempo que se asegura un alto nivel de protección de los consumidores.

48. A este respecto, procede recordar que, según una reiterada jurisprudencia, dado que el concepto de fuerza mayor no posee un contenido idéntico en los diversos ámbitos de aplicación del Derecho de la Unión, su significado debe determinarse en función del marco legal en el que está destinado a producir efectos.²⁹ En mi opinión, dentro del contexto jurídico de la Directiva 2015/2302, el concepto de «fuerza mayor» queda comprendido en el de «circunstancias inevitables y extraordinarias».

49. Como cuestión preliminar, como ya he mencionado, la pandemia reúne, con carácter general, los elementos constitutivos de la definición de «circunstancias inevitables y extraordinarias». No hay nada en la Directiva 2015/2302 que dé a entender que un acontecimiento comprendido en dicho concepto, no obstante, deba quedar excluido de este si es de gran magnitud o

²⁸ Sentencia de 25 de enero de 2017, Vilkas (C-640/15, EU:C:2017:39), apartado 53.

²⁹ Sentencia de 25 de enero de 2017, Vilkas (C-640/15, EU:C:2017:39), apartado 54.

particularmente extraordinario. No me convence que pueda extraerse una conclusión diferente del artículo 12, apartado 2, de la Directiva 2015/2302, donde se establece el derecho del viajero a poner fin al contrato de viaje combinado «de concurrir circunstancias inevitables y extraordinarias en el lugar de destino o en las inmediaciones». De hecho, esta frase pone el énfasis en la necesidad de examinar la situación del lugar de ejecución del viaje combinado, es decir, el lugar de destino, a fin de valorar la concurrencia de circunstancias inevitables y extraordinarias. Sin embargo, no pretende excluir los acontecimientos que se produzcan no solo en el lugar de destino, sino también en otros lugares.

50. A continuación, considero importante señalar que el Tribunal de Justicia trata con cautela los intentos de los transportistas de invocar una categoría distinta de acontecimientos particularmente extraordinarios que les permitan eludir sus obligaciones. A este respecto, me permito citar un ejemplo extraído del ámbito de los derechos de los pasajeros aéreos. En la célebre sentencia McDonagh,³⁰ relativa a la erupción del volcán Eyjafjallajökull, el Tribunal de Justicia declaró que, «aparte de las “circunstancias extraordinarias” mencionadas en su artículo 5, apartado 3, el Reglamento n.º 261/2004 no contiene ninguna indicación que permita concluir que reconoce una categoría distinta de acontecimientos “*particularmente extraordinarios*” que tengan como consecuencia exonerar al transportista aéreo de todas sus obligaciones [...]».³¹

51. La aplicación del razonamiento desarrollado en la sentencia McDonagh³² por analogía a la Directiva 2015/2302 llevaría a la conclusión de que no hay nada en esta Directiva que respalde la conclusión de que en ella se reconoce una categoría distinta de acontecimientos aparte de las «circunstancias inevitables y extraordinarias» a que se refiere su artículo 3, punto 12. Esto resulta tanto más evidente cuanto que dicha Directiva, con arreglo a su artículo 4, efectúa una armonización completa de los derechos y obligaciones de las partes del contrato de viaje combinado.

52. La interpretación de la Directiva 2015/2302 en el sentido de que reconoce una categoría distinta de circunstancias particularmente extraordinarias, como pueda ser la pandemia de COVID-19, que quedan excluidas del concepto de «circunstancias inevitables y extraordinarias» podría conducir a resultados contradictorios, lo que en último término socavaría la coherencia del sistema establecido por dicha Directiva. En efecto, las partes podrían poner fin al contrato si el riesgo para la salud humana emergiese en el destino del viaje y afectase a la ejecución del viaje combinado, pero seguirían estando vinculadas por el contrato en el caso de riesgo significativo para la salud humana causado por la pandemia, aunque se viese gravemente afectada la ejecución del viaje combinado. Además, el organizador podría negarse a pagar la compensación de los daños si se probase que la falta de conformidad en la ejecución del contrato de viaje combinado se debe a «circunstancias inevitables y extraordinarias» que concurren en el lugar de destino, con arreglo al artículo 14, apartado 3, letra c), de la Directiva 2015/2302, pero no podría hacerlo en un caso de pandemia.

53. Lo anterior me lleva a concluir que la interpretación propuesta por el Gobierno francés pondría en entredicho el sistema y la finalidad esencial de la Directiva 2015/2302, consistente en permitir a viajeros y empresarios beneficiarse plenamente del mercado interior, garantizando al

³⁰ Sentencia de 31 de enero de 2013, McDonagh (C-12/11, EU:C:2013:43).

³¹ Sentencia de 31 de enero de 2013, McDonagh (C-12/11, EU:C:2013:43), apartado 30 (el subrayado es mío).

³² *Ibidem*.

mismo tiempo un nivel elevado de protección de los consumidores.³³ Asimismo, produciría una gran inseguridad jurídica, al tratar de diferenciar entre situaciones de fuerza mayor y «circunstancias inevitables y extraordinarias», sin que exista una clara delimitación entre ellas.

54. Por otra parte, corrobora esta interpretación la génesis de la Directiva 2015/2302. El artículo 4, apartado 6, de la Directiva 90/314 contemplaba la posibilidad de que el organizador cancelase el contrato antes de la fecha de salida acordada. En tal caso, el viajero tenía derecho a una indemnización por parte del organizador, a no ser que «la cancelación, salvo en caso de exceso de reservas, se deb[iera] a motivos de fuerza 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». Al viajero no se le reconocía una opción de cancelación análoga. La Directiva 2015/2302 colmó esta laguna y concedió el mismo derecho a los viajeros, de modo que la voluntad del legislador era otorgar iguales derechos a las partes del contrato de viaje combinado en caso de «circunstancias inevitables y extraordinarias». Nada parece indicar que su intención fuese limitar el derecho de cancelación de ambas partes del contrato excluyendo del ámbito de las «circunstancias inevitables y extraordinarias» los casos de fuerza mayor.

55. A este respecto, es importante señalar que, aunque la propuesta legislativa de la Comisión³⁴ utilizaba la expresión «circunstancias inevitables y extraordinarias», el documento de trabajo de los servicios de la Comisión que acompañaba a la propuesta³⁵ hablaba, en ciertos casos, de «fuerza mayor».³⁶ Además, el Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación de la Directiva 2015/2302 aclara que «el concepto de “circunstancias inevitables y extraordinarias” sustituye al concepto de “fuerza mayor” utilizado en la Directiva de 1990».³⁷ En consecuencia, rastreando la génesis de la Directiva 2015/2302 se confirma la idea de que, en el contexto de esta Directiva, la fuerza mayor es un concepto equivalente al de «circunstancias inevitables y extraordinarias».

56. Habida cuenta de las consideraciones anteriores, llego a la conclusión de que, en el marco específico de la Directiva 2015/2302, el concepto de «circunstancias inevitables y extraordinarias» no excluye la pandemia como caso de fuerza mayor.

c) Aplicabilidad de la Directiva 2015/2302 en un contexto de pandemia

57. Si bien los Gobiernos belga, checo, italiano y eslovaco no diferencian entre «circunstancias inevitables y extraordinarias» y fuerza mayor, sí se oponen, en general, a la aplicabilidad de la Directiva 2015/2302 en un contexto de pandemia. En esencia, alegan que dicha Directiva se refiere a las circunstancias inevitables y extraordinarias de alcance local y limitado, lo que excluye las pandemias. Ven su argumento respaldado por el considerando 31 de la Directiva 2015/2302,

³³ Considerandos 5, 6 y 51 de la Directiva 2015/2302.

³⁴ Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo 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 y por la que se deroga la Directiva 90/314/CEE [COM(2013) 512 final], de 9.7.2013.

³⁵ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión «Impact Assessment accompanying the document on package travel and assisted travel arrangements, amending Regulation (EC) No 2006/2004 and Directive 2011/83/EU and repealing Council Directive 90/314/EEC».

³⁶ Véanse, por ejemplo, con el título «Termination rights for travellers» (Derechos de terminación de los viajeros), la p. 136: «in serious unforeseen and extraordinary circumstances (*force majeure* cases)» [en serias circunstancias imprevistas y extraordinarias (casos de fuerza mayor)], o la p. 137: «it is clear that consumers would benefit from gaining the right to decide for themselves whether they wish to embark on a holiday in the event of a *force majeure* situation, such as for example the outbreak of violent conflict or ecological disaster» (es evidente que los consumidores se beneficiarían de adquirir el derecho a decidir por sí mismos si desean iniciar unas vacaciones en una situación de fuerza mayor, como por ejemplo el estallido de un conflicto violento o una catástrofe ecológica).

³⁷ 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 [COM(2021) 90 final], nota 7.

que, entre los ejemplos de circunstancias inevitables y extraordinarias que fundamentan el derecho a poner fin anticipadamente al contrato, cita la existencia de «riesgos importantes para la salud humana como el brote de una enfermedad grave *en el lugar de destino*».³⁸

58. A mi parecer, del considerando 31 no se deduce que el legislador pretendiese limitar la aplicabilidad de la Directiva 2015/2302 a los fenómenos que ocurren en un ámbito local. Dicho considerando solo ofrece una lista indicativa de posibles circunstancias inevitables y extraordinarias. Antes que a la conclusión propuesta por los mencionados Gobiernos, parece llevar a la contraria: si la propagación de una enfermedad grave en el lugar de destino es un ejemplo de «circunstancia inevitable y extraordinaria», con mayor motivo ha de ser así también cuando la propagación de tal enfermedad es de ámbito *mundial*. El mismo razonamiento es válido también con respecto al artículo 12, apartado 2, de la Directiva 2015/2302, donde se establece el derecho del viajero a poner fin al contrato de viaje combinado de concurrir circunstancias inevitables y extraordinarias «en el lugar de destino o en las inmediaciones que afecten de forma significativa a la ejecución del viaje combinado». Si el viajero tiene derecho a poner fin al contrato de concurrir circunstancias inevitables y extraordinarias en el lugar de destino o en las inmediaciones que afecten de forma significativa a la ejecución del viaje combinado, necesariamente ha de tenerlo también cuando tal situación se produce a escala mundial y afecta de forma significativa a la ejecución del viaje combinado.

59. Dicho esto, el legislador de la Unión puede reconocer diferentes derechos y obligaciones a las partes en caso de circunstancias inevitables y extraordinarias, en función del alcance de la perturbación. A este respecto, debo recordar que la Directiva 2015/2302 se adoptó tras la crisis de ceniza volcánica de 2010, que afectó de forma significativa al sector del transporte. Aunque este impacto no se puede comparar al de la pandemia de COVID-19, proporcionó al legislador la oportunidad de modificar la normativa en consecuencia. Es lo que sucedió, por ejemplo, con la limitación de la responsabilidad del organizador de asumir el coste del alojamiento que sea necesario por un período no superior a tres noches por viajero mientras sea imposible garantizar el regreso del viajero según lo convenido en el contrato de viaje combinado debido a circunstancias inevitables y extraordinarias (artículo 13, apartado 7, de la Directiva 2015/2302). Por lo tanto, estimo razonable deducir que, si la voluntad del legislador hubiese sido limitar, excluir o diferenciar el derecho del viajero a recibir el reembolso en el plazo de catorce días a partir de la cancelación del contrato en caso de circunstancias inevitables y extraordinarias que ocasionasen cierta perturbación, lo habría hecho expresamente.

60. Los Gobiernos checo y eslovaco han alegado también que la obligación del organizador de reembolsar los pagos al viajero con arreglo al artículo 12, apartado 4, de la Directiva 2015/2302 no es aplicable, en atención al limitado alcance de la protección frente a la insolvencia. El artículo 17 de la Directiva 2015/2302 establece la obligación de los Estados miembros de garantizar que los organizadores establecidos en su territorio constituyan una garantía que permita reembolsar todos los pagos realizados por los viajeros o en su nombre en la medida en que los servicios correspondientes no se hayan ejecutado por causa de la insolvencia del organizador. Esta garantía «será efectiva y cubrirá los costes que sean previsibles de manera razonable».³⁹ El considerando 40 de la Directiva 2015/2302 afirma que 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

³⁸ El subrayado es mío.

³⁹ Artículo 17, apartado 2, de la Directiva 2015/2302.

efectividad». En tales casos, según afirma el considerando, «la garantía de los reembolsos puede ser limitada». Ambos Gobiernos alegan que, en caso de quiebra generalizada de organizadores, los viajeros no recibirían reembolso alguno, pues sus derechos no estarían protegidos.

61. A este respecto, del artículo 17 de la Directiva 2015/2302 se desprende que la obligación del organizador de constituir una garantía que permita reembolsar cualesquiera pagos realizados comprende una situación en la que los servicios de que se trate no se lleguen a prestar a causa de la insolvencia del organizador. Esto significa que el derecho al reembolso está protegido cuando el problema de liquidez se debe a tal insolvencia. Sin embargo, en el caso de una pandemia, los problemas de liquidez vienen causados por las solicitudes masivas de cancelación, que pueden entonces dar lugar a una insolvencia. Este es el motivo por el que la Recomendación de la Comisión sobre los bonos reconoce que, si los organizadores se declaran insolventes, «existe el riesgo de que muchos viajeros [...] no reciban reembolso alguno, ya que sus reclamaciones contra organizadores [...] no están protegidas».⁴⁰

62. Sin embargo, del hecho de que la Directiva 2015/2302 no armonice la protección de los derechos a reembolso frente a la insolvencia en tales situaciones no puede deducirse que no sea aplicable su artículo 12, apartado 4. Con carácter más general, la Directiva 2015/2302 no armoniza la protección frente a las medidas de restructuración ni las quiebras de los organizadores de viajes. Es cierto que el Derecho sustantivo de insolvencia, al no haber sido objeto de armonización en el ámbito del Derecho de la Unión, sigue siendo en gran medida, en la actualidad, competencia de los Estados miembros. Sin embargo, estos deben ejercer esa competencia respetando el Derecho de la Unión, incluidas las libertades fundamentales garantizadas por el TFUE.⁴¹ En consecuencia, cualquier medida que adopten los Estados miembros para aliviar los problemas de liquidez de los organizadores de viajes debe respetar el contenido esencial del derecho de los viajeros a recibir un reembolso, con arreglo al artículo 12, apartado 4, de la Directiva 2015/2302. Además, tales medidas deben respetar la legislación en materia de ayudas de Estado.

63. En materia de ayudas de Estado, la Recomendación de la Comisión sobre los bonos señala que los Estados miembros están facultados para proporcionar aportes de liquidez a los operadores de los sectores de los viajes y el transporte, para garantizar que se satisfacen las solicitudes de devolución derivadas del brote de COVID-19. Dicha Recomendación se remite al Marco Temporal relativo a las medidas de ayuda estatal⁴² como fundamento de la compatibilidad de tal aporte de liquidez con la legislación de la Unión en materia de ayudas de Estado.

64. A la vista de las consideraciones precedentes, llego a la conclusión de que la Directiva 2015/2302 es aplicable en el contexto de la pandemia de COVID-19.

⁴⁰ Considerando 14.

⁴¹ Sentencia de 11 de noviembre de 2021, MH e ILA (Derechos de pensión en caso de quiebra) (C-168/20, EU:C:2021:907), apartado 76.

⁴² Comunicación de la Comisión: Marco Temporal relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía en el contexto del actual brote de COVID-19, C/2020/1863 (DO 2020, C 91 I, p. 1) (en lo sucesivo, «Marco Temporal»). Desde su adopción, el Marco Temporal ha sido modificado en seis ocasiones. En las presentes conclusiones, me refiero a la versión consolidada no oficial del Marco Temporal, modificada por última vez el 18 de noviembre de 2021, disponible en https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/coronavirus/temporary-framework_fr.

d) Emergencia sanitaria como motivo que faculta a los administrados a establecer una excepción a la aplicación de una disposición concreta de Derecho derivado de la Unión

65. La siguiente cuestión que se ha de analizar es si, en el caso de una grave emergencia sanitaria, los organizadores de viajes pueden invocar la fuerza mayor para establecer una excepción a una disposición de Derecho derivado de la Unión. En concreto, el Gobierno francés alega que el artículo 12 de la Directiva 2015/2302 no excluye la posibilidad de aplicar el principio de fuerza mayor desarrollado por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. A este respecto, se remite a la sentencia *Billerud Karlsborg y Billerud Skärblacka*⁴³ (en lo sucesivo, «sentencia Billerud») y al auto *Luxaviation*.⁴⁴

66. El asunto que dio lugar a la sentencia *Billerud* versaba sobre unas empresas que habían sido sancionadas por no entregar dentro de plazo los derechos de emisión de dióxido de carbono que les correspondían. Estas alegaron que ello se había debido a una disfunción administrativa interna. El Tribunal de Justicia, remitiéndose a su jurisprudencia anterior dictada en el asunto *Valsabbia/Comisión*,⁴⁵ declaró que, «aun a falta de disposiciones específicas, puede reconocerse un supuesto de fuerza mayor cuando una causa externa que los administrados invocan tenga consecuencias irresistibles e inevitables hasta el punto de imposibilitar objetivamente a los afectados el cumplimiento de sus obligaciones». ⁴⁶ Asimismo, el Tribunal de Justicia añadió, en el mismo apartado, que corresponde al juez nacional apreciar si el titular, a pesar de haber empleado la diligencia debida para cumplir los plazos establecidos, tuvo que hacer frente a circunstancias ajenas a él, anormales e imprevisibles, que van más allá de una mera disfunción interna. ⁴⁷

67. Del contexto en que recayó la sentencia *Billerud* se deduce que el argumento de la fuerza mayor admitido en dicha sentencia se refiere a una posibilidad limitada de evitar las *consecuencias jurídicas* que se derivan del incumplimiento de una obligación emanada del Derecho de la Unión. A continuación voy a examinar si el razonamiento desarrollado en dicha sentencia resulta pertinente en el marco del presente asunto, referido a la exención de una obligación derivada de una disposición concreta del Derecho de la Unión, en virtud de un caso de fuerza mayor.

68. En las letras b) y c) de mi análisis anterior he sostenido que los casos de fuerza mayor están comprendidos en el ámbito de aplicación de la Directiva 2015/2302 y, en general, en el concepto de «circunstancias inevitables y extraordinarias». La Directiva 2015/2302 ya contiene disposiciones específicas que regulan la relación contractual en caso de circunstancias inevitables y extraordinarias. Entre estas disposiciones figuran los apartados 2 y 3 del artículo 12, donde se reconoce el derecho del viajero y del organizador a poner fin al contrato de concurrir tales circunstancias. El efecto de la terminación del contrato, con arreglo al apartado 4 del mismo artículo, es que el organizador queda obligado a proporcionar al viajero el reembolso de la totalidad de los pagos realizados por el viaje combinado, sin demora injustificada y, en cualquier caso, en un plazo no superior a catorce días a partir de la terminación del contrato.

⁴³ Sentencia de 17 de octubre de 2013, *Billerud Karlsborg y Billerud Skärblacka* (C-203/12, EU:C:2013:664), apartado 31.

⁴⁴ Auto de 26 de marzo de 2020, *Luxaviation* (C-113/19, EU:C:2020:228), apartado 55.

⁴⁵ Sentencia de 18 de marzo de 1980, *Ferriera Valsabbia y otros/Comisión* (154/78, 205/78, 206/78, 226/78 a 228/78, 263/78, 264/78, 31/79, 39/79, 83/79 y 85/79, EU:C:1980:81), apartado 140.

⁴⁶ Sentencia de 17 de octubre de 2013, *Billerud Karlsborg y Billerud Skärblacka* (C-203/12, EU:C:2013:664), apartado 31.

⁴⁷ Véase el auto de 26 de marzo de 2020, *Luxaviation* (C-113/19, EU:C:2020:228), apartado 56.

69. Sin embargo, el hecho de que la Directiva 2015/2302 contenga disposiciones específicas sobre las repercusiones de las circunstancias inevitables y extraordinarias sobre la relación contractual no significa necesariamente que no exista margen para la aplicación de la doctrina Billerud. Esto se debe a que, en el caso de la pandemia, las circunstancias inevitables y extraordinarias no solo impidieron a los organizadores ejecutar el contrato, sino que también afectaron de forma significativa a su *capacidad administrativa* de tramitar las solicitudes de terminación y a su *capacidad financiera* para pagar los reembolsos. Desde este punto de vista, aún podría haber margen para aplicar el principio establecido en la sentencia Billerud. Dicho principio se puede entender como la aceptación de cierto grado de *tolerancia* frente a la estricta aplicación de la ley.⁴⁸ Los investigadores que estudian el impacto de la COVID-19 en la legislación y la política de consumo⁴⁹ han desarrollado el concepto de «*fuerza mayor social*» para expresar el «impacto colectivo de la pandemia en todos los intereses afectados». La esencia de dicho concepto consiste en reconocer que la pandemia ha repercutido de forma severa e inesperada tanto en los consumidores como en las empresas, convirtiéndose en un problema que afecta a toda la sociedad.

70. En tales circunstancias, el principio de fuerza mayor en relación con la *imposibilidad objetiva* de cumplir el Derecho de la Unión, establecido en la sentencia Billerud, podría aplicarse en el sentido de ofrecer una posibilidad muy limitada de *exención temporal* de una determinada obligación impuesta en un ámbito armonizado de Derecho derivado de la Unión. En tal caso, los organizadores podrían invocar fuerza mayor cuando, a pesar de haber empleado la diligencia debida para cumplir los plazos establecidos en el artículo 12, apartado 4, de la Directiva 2015/2302, la pandemia hubiera tenido consecuencias irresistibles e inevitables que derivasen en una *imposibilidad momentáneamente insuperable* hasta el punto de *imposibilitar objetivamente* a los afectados el cumplimiento de las obligaciones que les impone dicha disposición.⁵⁰ A este respecto, podría tenerse en cuenta un verdadero riesgo de quiebra que amenazase la existencia del organizador que invoque la fuerza mayor.⁵¹ Los organizadores solo pueden invocar fuerza mayor durante el tiempo necesario para remediar estas dificultades.⁵² Con tales limitaciones, la aplicación del principio general de fuerza mayor en cuanto a la imposibilidad objetiva de cumplir el Derecho de la Unión en el ámbito del contrato de viaje no constituye una cláusula general de elusión (o una «carta blanca»). Solo permite una exención temporal de los plazos estrictos y únicamente durante el tiempo necesario para disponer las devoluciones debidas.

71. La siguiente cuestión que se ha de abordar es si el principio de fuerza mayor en relación con la imposibilidad objetiva de cumplir el Derecho derivado de la Unión permite a los organizadores a utilizar un bono para retrasar la devolución. Desde el punto de vista contractual, la oferta de emisión de un bono constituye una forma de adaptación del contrato y tiene el efecto de preservar la relación contractual. En efecto, el bono implica el aplazamiento de la ejecución a un

⁴⁸ En ciertas situaciones y relaciones jurídicas, los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros contemplan la posibilidad de apartarse de la aplicación estricta de la ley (véase la sentencia de 14 de febrero de 1978, IFG/Comisión, 68/77, EU:C:1978:23, apartado 11). Entre las doctrinas relacionadas figuran la alegación de dificultad extrema, la frustración de la causa del contrato y la alteración de las circunstancias (véase Brunner, C.: *Force Majeure and Hardship under General Contract Principles: Exemption for non-performance in international arbitration*, Wolters Kluwer, Países Bajos, 2009, pp. 435 y ss.). No obstante, la forma concreta en que se regulan estas doctrinas en cada ordenamiento jurídico varía considerablemente (véase Bortolotti, F., y Ufot, D.: *Hardship and Force Majeure in International Commercial Contracts: Dealing with unforeseen events in a changing world*, Cámara de Comercio Internacional, París, 2018).

⁴⁹ COVID-19 Consumer Law Research Group, «Consumer Law and Policy Relating to Change of Circumstances Due to the COVID-19 Pandemic», *Journal of Consumer Policy*, 2020, vol. 43, núm. 3, pp. 437 a 450.

⁵⁰ Véase, a tal efecto, la sentencia de 17 de octubre de 2013, Billerud Karlsborg y Billerud Skärblacka (C-203/12, EU:C:2013:664), apartado 31.

⁵¹ Véase, en este sentido, la sentencia de 18 de marzo de 1980, Ferriera Valsabbia y otros/Comisión (154/78, 205/78, 206/78, 226/78 a 228/78, 263/78, 264/78, 31/79, 39/79, 83/79 y 85/79, EU:C:1980:81), apartado 143.

⁵² Véase, en este sentido, la sentencia de 19 de diciembre de 2012, Comisión/Italia (C-68/11, EU:C:2012:815), apartado 64 y jurisprudencia citada.

momento posterior, cuando las circunstancias permitan reanudar el viaje. La compatibilidad de tal adaptación contractual con la Directiva 2015/2302 dependerá de las *características* concretas del bono.

72. En el presente asunto, un bono que presente las características establecidas en el Decreto impugnado no parece compatible con la Directiva 2015/2302. Concretamente, con la oferta de dicho bono no parece que se restablezca el *equilibrio* entre las partes, alterado por la situación de fuerza mayor. Antes bien, parece *poner en desventaja* a una parte (el viajero) frente a la otra. Tal como ha señalado un analista, «es excesivo obligar al cliente a financiar a la otra parte del contrato si no desea hacerlo». ⁵³ Esto resulta especialmente claro a la vista del plazo de validez del bono, que es de dieciocho meses. Solo al concluir dicho plazo puede el viajero ejercer su derecho a la devolución, sin que exista garantía alguna frente a la insolvencia del organizador. Además, corresponde al viajero tomar la iniciativa para recuperar su dinero al final del mencionado período. Cualquier renegociación del contrato debe ser beneficiosa para ambas partes. La doctrina jurídica ha señalado, con acierto, que los operadores turísticos y los consumidores deben «beneficiarse mutuamente de un sistema de bonos», y que esto sería así «si los organizadores de viajes ofreciesen a los consumidores *algo más* de lo que ya les garantiza la ley». ⁵⁴

73. En último término, la cláusula contractual aplicable en un caso de fuerza mayor dependerá de las circunstancias concretas de cada caso, a la luz del principio de *buena fe*. ⁵⁵ En el contexto de la pandemia, en particular en sus primeros días, no pueden pasarse por alto completamente los efectos que la terminación del contrato puede acarrear para la otra parte. Dado el gran número de cancelaciones, incluso los organizadores que dispusieran de capacidad financiera para proceder a la devolución de los pagos a todos los viajeros necesitaban, al menos, un cierto tiempo para poder tramitarlos. ⁵⁶ En la vista, la Comisión admitió que en las fases iniciales de la pandemia la mayoría de los viajeros reaccionaban con pragmatismo y no esperaban que se les rembolsasen sus pagos en el estricto plazo de catorce días aplicable en circunstancias normales. Siempre que se les facilitase suficiente información sobre las condiciones de las devoluciones, estaban dispuestos a esperar un tiempo razonable. De este modo, ambas partes del contrato de viaje combinado tratarían de actuar de forma «*responsable y justa*». ⁵⁷

74. Habida cuenta de las consideraciones anteriores, opino que un determinado organizador puede invocar la fuerza mayor en circunstancias en que, a pesar de haber empleado la diligencia debida para cumplir los plazos establecidos, la pandemia de COVID-19 ha tenido consecuencias irresistibles e inevitables que han derivado en una imposibilidad momentáneamente insuperable

⁵³ Bech Serrat, J. M.: «Covid-19 Contractual Measures in Hospitality: Lessons from Problematic Regulation in Europe», *EuCML*, 2021, pp. 48 y ss., especialmente p. 51.

⁵⁴ Loos, M. B. M.: «One Day I'll Fly Away...: Voucher Schemes for Cancelled Package Travel Contracts after the Outbreak of the Covid-19 Pandemic», *EuCML*, 2021, pp. 122 y 124 (el subrayado es mío).

⁵⁵ Véase un análisis en profundidad de la cuestión de si el principio de buena fe se puede considerar un principio general «emergente» en el ámbito del Derecho contractual de la Unión en Reich, N.: *General Principles of EU Civil Law*, Intersentia, Cambridge, Amberes y Portland, 2014, p. 189.

⁵⁶ Véase United Kingdom Competition and Markets Authority (Autoridad de Competencia y Mercados del Reino Unido), *Guidance Statement on coronavirus (COVID-19), consumer contracts, cancellation and refunds*, 28 de agosto de 2020, citada por Stuyck, J.: «La protection européenne des consommateurs face à la crise de la Covid-19», en Dubout E., y Picod F.: *op. cit.*, nota 25., pp. 295 y ss., especialmente p. 305. Dicha guía afirma que, «in the initial stages of the pandemic, it may have taken businesses longer than normal to process refunds» (en las fases iniciales de la pandemia, las empresas pudieron necesitar más tiempo de lo normal para tramitar los reembolsos). Véase Borghetti, J. S.: «Non performance and the Change of Circumstances under French law», en Hondius, E., y otros: *op. cit.*, nota 4, pp. 509 y 516, quien explica que, con arreglo al Derecho francés, la fuerza mayor nunca puede impedir el cumplimiento de una obligación pecuniaria. Sin embargo, añade que el Código Civil francés «does offer some kind of relief to a party having financial difficulties» (sí ofrece algún tipo de alivio a la parte que atraviese dificultades financieras).

⁵⁷ Véase United Kingdom Cabinet Office (Gabinete del Gobierno del Reino Unido), *Guidance on responsible contractual behaviour in the performance and enforcement of contracts impacted by the Covid-19 emergency*, 7 de mayo de 2020, punto 14, citado por Twigg-Flesner, C.: *op. cit.*, nota 4, p. 1104.

hasta el punto de hacer objetivamente imposible para el organizador proporcionar el reembolso con arreglo al artículo 12, apartado 4, de la Directiva 2015/2302. El organizador solo puede invocar fuerza mayor durante el tiempo necesario para superar estas dificultades. Sin embargo, la alegación de fuerza mayor en relación con la imposibilidad objetiva de cumplir el Derecho de la Unión no permite a los organizadores emitir un bono de las características establecidas en el Decreto impugnado.

e) Emergencia sanitaria como motivo que faculta a los Estados miembros a establecer excepciones a la aplicación de una disposición concreta de Derecho derivado de la Unión

75. Si se admitiera la aplicación del razonamiento desarrollado en la sentencia Billerud también cuando a un determinado organizador le resulte objetivamente imposible cumplir, a causa de la pandemia de COVID-19, la obligación de reembolsar cualesquiera pagos realizados por los viajeros en el plazo de catorce días, con ello no se daría aún una respuesta adecuada al presente asunto. En efecto, aquí no se trata de un litigio entre particulares, sino que se discute la legalidad de una disposición legislativa en virtud de la cual un Estado miembro decide adoptar una medida que constituye una excepción a la aplicación del Derecho derivado de la Unión en respuesta a la pandemia de COVID-19. Por lo tanto, considero que las afirmaciones formuladas en la sentencia Billerud no son directamente aplicables con respecto a los Estados miembros.

76. En relación con el incumplimiento del Derecho de la Unión por un Estado miembro, procede señalar que, en el marco de los procedimientos por incumplimiento, el Tribunal de Justicia ha admitido excepcionalmente la fuerza mayor como motivo que justifica tal incumplimiento. La jurisprudencia pertinente se refiere principalmente a la no transposición de un acto de Derecho de la Unión⁵⁸ o al incumplimiento de una obligación específica impuesta por el Derecho derivado de la Unión.⁵⁹ Según dicha jurisprudencia, «un Estado miembro que halle dificultades momentáneamente insuperables que le impidan cumplir las obligaciones que resultan del Derecho de la Unión solo puede invocar una situación de fuerza mayor respecto del período necesario para remediar dichas dificultades».⁶⁰

77. En el presente asunto, dado que no es al Estado miembro, sino al organizador del viaje, a quien incumbe la obligación respecto a la que se pretende establecer una exención, podría alegarse que no es de aplicación la jurisprudencia pertinente en procedimientos por incumplimiento. Sin embargo, si la sentencia Billerud fuese aplicable a un elevado número de organizadores y afectase a una cantidad significativa de contratos, podría ser indicativo de que se trata de un *problema sistémico* y de que es necesario disponer de un tiempo adecuado para hallar una solución «sistémica» a las consecuencias de la pandemia.⁶¹ En tales circunstancias, si un Estado miembro atraviesa temporalmente una imposibilidad insuperable para aplicar en su ordenamiento jurídico una disposición que transpone Derecho derivado de la Unión, también ha de estar facultado para invocar excepcionalmente un caso de fuerza mayor.

⁵⁸ Sentencia de 13 de diciembre de 2001, Comisión/Francia (C-1/00, EU:C:2001:687).

⁵⁹ Sentencias de 17 de septiembre de 1987, Comisión/Grecia (70/86, EU:C:1987:374), y de 19 de diciembre de 2012, Comisión/Italia (C-68/11, EU:C:2012:815).

⁶⁰ Sentencia de 19 de diciembre de 2012, Comisión/Italia (C-68/11, EU:C:2012:815), apartado 64 y jurisprudencia citada.

⁶¹ Véase Ganuza, J. J., y Gómez Pomar, F.: «Government Emergency Intervention in Private Contracts in Times of Covid-19», en Hondius, E., y otros: *op. cit.*, nota 4, pp. 567 y 571, quienes observan que, «in order to deal with the emergency associated with the coronavirus, the court systems should not be the preferred institution to intervene in contracts, not even as an adjudicator to settle disputes resulting from a contracting's party unilateral decision to deviate from an agreement» (para afrontar la emergencia relativa al coronavirus, los sistemas judiciales no han de ser la institución que preferentemente intervenga en los contratos, ni siquiera para resolver los litigios derivados de la decisión unilateral de una de las partes de apartarse del contrato).

78. La aplicación por analogía del principio de fuerza mayor en una situación de excepción a una disposición concreta de Derecho derivado de la Unión habría de someterse a límites especialmente estrictos. No debe entenderse como una cláusula general de elusión o «carta blanca» para apartarse del Derecho de la Unión. Se trata de una exención muy *excepcional, limitada en su alcance y en el tiempo*, en la medida en que sea objetivamente imposible cumplir el Derecho derivado de la Unión. Por lo tanto, considero que, en el contexto de una «emergencia sanitaria sin precedentes»,⁶² como la pandemia de COVID-19, un Estado miembro puede invocar la fuerza mayor para justificar la adopción de una medida de excepción en respuesta a la pandemia, si se ve en una imposibilidad *momentáneamente insuperable* que le impida cumplir su obligación de aplicar en su ordenamiento jurídico una determinada disposición de Derecho derivado de la Unión. Sin embargo, el Estado miembro solo puede invocar fuerza mayor durante el tiempo *necesario* para superar esta imposibilidad, y los medios elegidos para superarla deben ser respetuosos con el principio general de *proporcionalidad*. Es el Estado miembro que invoca un caso de fuerza mayor quien ha de demostrar la *necesidad* de recurrir a una excepción para conjurar la imposibilidad insuperable que atraviesa a causa de tal situación. En este sentido, el Estado miembro debe no disponer de ninguna otra alternativa que la de apartarse temporalmente del Derecho de la Unión.

79. En el presente asunto, el Gobierno francés alega que se vio obligado a establecer una excepción al Derecho de la Unión y, en concreto, a permitir a los organizadores de viajes que emitiesen un bono, en lugar de reembolsar inmediatamente las sumas pagadas, a fin de evitar una quiebra masiva de estos operadores. A este respecto, he de realizar las observaciones siguientes. Durante las fases iniciales de la pandemia, los Estados miembros se enfrentaron a gravísimos problemas para la salud de su población y para la economía. En tales circunstancias, los Gobiernos se vieron obligados a establecer diversas prioridades, proteger a los más vulnerables, apoyar a los trabajadores que habían perdido sus empleos y, al mismo tiempo, evitar que se hundiesen las empresas más duramente golpeadas por la pandemia. En la vista, el Gobierno checo insistió en que la emergencia sanitaria obligó a los Estados miembros a actuar en un gran número de áreas y a buscar un *nuevo equilibrio* de los intereses en juego, habida cuenta de las circunstancias. En consecuencia, podría resultar legítimo que un Estado miembro impusiera una suspensión, *limitada en el alcance y en el tiempo*, del ejercicio de ciertos derechos contractuales durante el plazo estrictamente necesario para que las partes se adaptasen a una situación nueva e imprevista o para que el gobierno hallase unas soluciones adecuadas. Estas soluciones podrían alentar la continuidad de los contratos a fin de evitar una crisis de liquidez en la economía, sin imponer una carga excesiva a los viajeros con derecho a reembolso.⁶³

80. El Gobierno francés aduce que la medida de excepción impugnada solo era aplicable a los contratos de viaje combinado a los que se hubiese puesto fin entre el 1 de marzo y el 15 de septiembre de 2020. No se prolongó más allá de ese período, al considerarse que el sector de los viajes ya había dispuesto del tiempo necesario para adaptarse a la nueva situación. Es cierto que la excepción fue temporal, en el sentido de que solo afectaba a los contratos a los que se hubiese puesto fin durante el mencionado período de seis meses. Sin embargo, tal como ha insistido ampliamente la Comisión en sus observaciones orales, el Decreto impugnado incidía con carácter *retroactivo* en un derecho *adquirido e imperativo* de los viajeros a percibir el dinero ya pagado. Habida cuenta de este significativo impacto en contratos celebrados con consumidores, no basta con alegar que la medida solo permaneció en vigor durante un período limitado. Debe someterse a un control particularmente estricto. A este respecto, deseo señalar dos características del sistema de bonos establecido en el Decreto impugnado que, junto con el

⁶² Recomendación 2020/1475 del Consejo, considerando 9.

⁶³ Véase Ganuza, J. J., y Gómez Pomar, F.: *op. cit.*, nota 64, p. 593.

efecto retroactivo, llevan a considerar que va más allá de lo necesario para contrarrestar el impacto de la pandemia en la terminación de los contratos de viaje. La primera característica es la *duración* de la suspensión del derecho a obtener el reembolso. El Decreto impugnado dispone que el organizador podrá ofrecer un bono durante un plazo máximo de tres meses a partir de la notificación de la terminación del contrato y que es válido durante un plazo de dieciocho meses. El consumidor solo puede ejercer su derecho a recibir en metálico el reembolso de cualesquiera pagos realizados una vez concluido este período de dieciocho meses. En la práctica, el Decreto impugnado suspende, durante un período de entre dieciocho y veintiún meses desde la terminación del contrato, el derecho de los viajeros a recuperar el dinero que ya han pagado. El Gobierno francés no ha explicado por qué fue necesario privar a los viajeros de su derecho derivado del artículo 12, apartado 4, de la Directiva 2015/2302 durante un mínimo de dieciocho meses desde la emisión del bono.

81. La segunda característica es la *ausencia de toda ventaja* para los viajeros como contrapartida a la grave injerencia en su derecho al reembolso. En efecto, el sistema de bonos establecido por el Decreto impugnado obligaba a los viajeros a asumir el riesgo del impacto de la pandemia en el contrato de viaje, sin contrapartida alguna de ese riesgo. A este respecto, considero especialmente pertinente uno de los principios desarrollados por el Instituto de Derecho Europeo para la crisis de la COVID-19 en relación con «fuerza mayor y dificultades extremas», que está redactado del siguiente modo: «In conformity with the principle of solidarity, States should ensure that the consequences of the disruption of contractual relationships, such as the cancellation of travel arrangements, should not be at the sole risk of one party, in particular of a consumer or SME» (De conformidad con el principio de solidaridad, los Estados han de garantizar que las consecuencias de la interrupción de las relaciones contractuales, como la cancelación de los contratos de viaje, no sea únicamente en detrimento de una de las partes, en particular los consumidores o las pymes).⁶⁴ Dicho de otra manera, el argumento según el cual no se ha de dejar quebrar a un operador demasiado grande no es admisible cuando derive en una desventaja para el ciudadano consumidor.

82. Respecto a las alternativas adecuadas, es oportuno hacer referencia a la Recomendación de la Comisión sobre los bonos, que contiene una sección específica sobre las medidas de apoyo y las ayudas de Estado.⁶⁵ Allí se insiste en la posibilidad de que los Estados miembros presten apoyo a los operadores de los sectores del transporte y los viajes para garantizar que satisfacen las solicitudes de reembolso causadas por la pandemia de COVID-19. En la medida en que los operadores del sector de los viajes tengan necesidad de apoyo general a la liquidez, dicha Recomendación afirma que los Estados miembros también pueden introducir regímenes para prestar dicho apoyo a estos operadores. A este respecto, hace referencia al Marco Temporal, que proporciona la base de la compatibilidad de cualquier apoyo de liquidez con las exigencias del Derecho de la Unión en materia de ayudas de Estado.

83. El Marco Temporal, modificado en seis ocasiones consecutivas, prevé distintos tipos de ayuda susceptibles de evaluación con arreglo al artículo 107 TFUE, apartados 2, letra b),⁶⁶ o 3, letra b).⁶⁷ En particular, respecto a la compensación ofrecida a las empresas turísticas, el Marco Temporal aclara que los Estados miembros pueden notificar estas medidas compensatorias y que la

⁶⁴ European Law Institute, *ELI Principles for the Covid-19 Crisis*, principio 13, apartado 3.

⁶⁵ Recomendación de la Comisión sobre los bonos, apartados 15 y ss.

⁶⁶ El artículo 107 TFUE, apartado 2, letra b), presenta el siguiente tenor: «Serán compatibles con el mercado interior: [...] las ayudas destinadas a reparar los perjuicios causados por desastres naturales o por otros acontecimientos de carácter excepcional».

⁶⁷ El artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b), presenta el siguiente tenor: «Podrán considerarse compatibles con el mercado interior: [...] las ayudas para fomentar la realización de un proyecto importante de interés común europeo o destinadas a poner remedio a una grave perturbación en la economía de un Estado miembro».

Comisión las evaluará directamente en virtud del artículo 107 TFUE, apartado 2, letra b).⁶⁸ Quisiera subrayar que la Comisión se ha comprometido a garantizar un «rápido» proceso de aprobación.⁶⁹ Son varios los Estados miembros que se han acogido al Marco Temporal y han notificado medidas de ayuda estatal para apoyar a los organizadores de viajes combinados, medidas que la Comisión ha aprobado de conformidad con el Marco Temporal o con arreglo al Tratado.⁷⁰

84. Por lo tanto, el Derecho de la Unión ofrecía a los Estados miembros instrumentos alternativos para abordar los problemas de liquidez de los organizadores. En apoyo de este argumento, el Gobierno danés ha aludido en sus observaciones el ejemplo de la adopción de un régimen de préstamos de apoyo al sector de los viajes (llamado «Rejsegarantifonden»). En sus respuestas a una pregunta formulada por el Tribunal de Justicia, los Gobiernos que intervinieron en la vista oral expusieron su postura en cuanto a la posibilidad de crear un fondo similar. El Gobierno francés alegó que no era posible trasladar a Francia la solución adoptada por el Gobierno danés, pues antes de la crisis sanitaria no existía ningún fondo similar. En particular, el Gobierno francés expuso que en Francia la función de las compañías de seguros se limita a la de garantes, por lo que no pueden prestar dinero sin autorización.

85. Al valorar las opciones de que dispone cada Estado miembro para apoyar a los organizadores de viajes en respuesta a la pandemia, es necesario tener en cuenta las diferencias estructurales de cada país. Sin embargo, en este proceso los Estados miembros deben cumplir el *principio de cooperación leal* con arreglo al artículo 4 TUE, apartado 3, principio que vincula tanto a los Estados miembros como a las instituciones de la Unión. En una situación en que un Estado miembro notifica a la Comisión las significativas dificultades que le plantea la aplicación de una disposición concreta del Derecho de la Unión debido a una emergencia sanitaria, la Comisión está obligada a tener debidamente en cuenta dichas dificultades y asistir al Estado miembro, máxime si se considera que el Derecho de la Unión no dispone de su propio «régimen general de emergencias de la Unión».⁷¹

86. También es preciso señalar que en los primeros meses de la pandemia no existía a escala de la Unión ninguna legislación específica en relación con los bonos emitidos como alternativa a la devolución para los contratos de transporte y de viaje combinado cancelados.⁷² El 5 de marzo de 2020, con actualización de 19 de marzo de 2020, la Comisión publicó en su página web unas *orientaciones oficiosas* sobre la aplicación de la Directiva 2015/2302, en las que confirmaba el derecho de los viajeros a recibir un reembolso íntegro, pero también declaraba la posibilidad de que el viajero aceptase un bono.⁷³ En un escrito, de 27 de marzo de 2020, dirigido a todos los Estados miembros, el Comisario Reynders reafirmó el derecho de los viajeros a obtener el

⁶⁸ Marco Temporal, punto 15.

⁶⁹ Marco Temporal, punto 111. En sus observaciones orales, la Comisión ha remitido el ejemplo de la rápida aprobación del régimen de ayudas danés. Las autoridades notificaron este régimen a la Comisión el 28 de marzo de 2020, y la Comisión adoptó su decisión el 4 de abril siguiente.

⁷⁰ Informe de la Comisión al Parlamento 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, *op. cit.*, nota 37, p. 17. Véase un análisis detallado de todos los regímenes aprobados en «Factsheet, Coronavirus Outbreak – List of Member State Measures approved under Articles 170(2)b, 107(3)b and 170(3)c TFEU and under the State Aid Temporary Framework», disponible en https://ec.europa.eu/competition-policy/state-aid/coronavirus/temporary-framework_en.

⁷¹ Véase De Witte, B.: «EU emergency law and its impact in the EU legal order», *Common Market Law Review*, 2022, pp. 3 y 6, donde se señala que el Derecho de la Unión en materia de emergencias consiste en una serie de competencias *específicas* en este ámbito.

⁷² Véase también Bech Serrat, J. M., y Carvalho, J. M.: «The impact of Covid-19 on EU Travel Law – Are vouchers here to stay?», *European Journal of Consumer Law*, 1, 2022, p. 49.

⁷³ Recomendación de la Comisión sobre los bonos, considerando 12.

reembolso. Sugirió la posibilidad de que los operadores turísticos ofreciesen bonos, con la condición de que estos no fuesen obligatorios. También propuso a los Estados miembros adoptar medidas para aumentar la confianza de los viajeros de cara a la aceptación de los bonos.⁷⁴

87. Mientras tanto, varios Estados miembros solicitaron a la Comisión que suspendiese el derecho a reembolso dentro del plazo de catorce días o lo sustituyese por un sistema de bonos temporal, o ambas cosas.⁷⁵ Sin embargo, la Comisión se reafirmó en su postura según la cual los derechos de los consumidores no debían quedar suspendidos y «no iba a atender las peticiones encaminadas a la reducción de la protección de los consumidores».⁷⁶ El 13 de mayo de 2020, la Comisión publicó su Recomendación sobre los bonos. En ella, la Comisión reconoce plenamente las graves repercusiones de las cancelaciones debidas a la pandemia, los problemas de liquidez de los organizadores y el riesgo de que muchos viajeros no recibieran reembolso alguno, ya que sus reclamaciones contra organizadores y transportistas no están protegidas. Según dicha Recomendación, la solución a estos problemas reside en aumentar el atractivo de los bonos para los viajeros. En aras de este objetivo, la Comisión invitó a los Estados miembros a estudiar la adopción de regímenes de garantía para apoyar a los operadores de los sectores de los viajes y el transporte, de conformidad con la normativa sobre ayudas de Estado de la Unión. La Comisión sugirió que los Estados miembros estudiaran también la adopción de medidas temporales de ayuda de Estado en las condiciones establecidas en el Marco Temporal.

88. En la vista, la Comisión adujo que en otros ámbitos del Derecho⁷⁷ las instituciones de la Unión consideraron necesario y justificado proponer al legislador de la Unión que adoptase una excepción a la aplicación de disposiciones concretas de Derecho derivado de la Unión. Sin embargo, se decidió no hacerlo en relación con el artículo 12, apartado 4, de la Directiva 2015/2302. La Comisión expuso que modificar la Directiva 2015/2302 afectaría retroactivamente a derechos adquiridos por los consumidores. Además, la Comisión señaló que aproximadamente la mitad de los Estados miembros no consideraban absolutamente necesario modificar dicha Directiva y estaban afrontando de diversas formas su adaptación a la nueva situación. Al margen de la elección política realizada, creo que, habida cuenta de las profundas inquietudes expresadas por distintos Estados miembros sobre las repercusiones de las cancelaciones masivas de contratos de viaje, cabría esperar la propuesta de un acto legislativo (y no de una recomendación) para abordar la situación de una forma coordinada. Sin embargo, esta observación no significa, por sí sola, que los Estados miembros tengan libertad para introducir excepciones unilaterales al Derecho de la Unión más allá de lo estrictamente necesario para superar una situación de fuerza mayor.

89. Mi comentario final se refiere a las lecciones que se deben extraer para el futuro. La necesidad de considerar los problemas planteados por la pandemia de COVID-19 se refleja en la actual revisión de las normas de la Unión vigentes en materia de viajes combinados. Tal como ha

⁷⁴ *Ibidem*.

⁷⁵ Informe de la Comisión al Parlamento 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, *op. cit.*, nota 37, p. 15. Dicho Informe cita como ejemplo a este respecto la decisión del Gobierno alemán de 2 de abril de 2020 de solicitar a la Comisión la presentación de propuestas a escala de la Unión sobre los viajes combinados y los derechos de los pasajeros para la sustitución temporal de los reembolsos en metálico por bonos en el caso de las cancelaciones relacionadas con la COVID-19.

⁷⁶ *Ibidem*.

⁷⁷ Véase el Reglamento (UE) 2020/1043 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de julio de 2020, relativo a la realización de ensayos clínicos y al suministro de medicamentos para uso humano que contengan organismos modificados genéticamente [OMG] o estén compuestos por estos organismos, destinados a tratar o prevenir la enfermedad coronavírica (COVID-19) (DO 2020, L 231, p. 12). Este Reglamento prevé exenciones específicas a la obligación de efectuar una evaluación del riesgo medioambiental en relación con los ensayos clínicos de medicamentos de uso humano en investigación que contengan OMG o estén compuestos por estos organismos y estén destinados a tratar o prevenir la COVID-19.

anunciado en su Nueva Agenda del Consumidor, la Comisión se ha comprometido a, dentro de 2022, analizar «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». ⁷⁸ No obstante, la Comisión aclara que este análisis «no tendrá por objeto reducir la protección de los consumidores».

90. A tenor de las reflexiones anteriores, considero que procede responder a la segunda cuestión que la crisis sanitaria desatada por la pandemia de COVID-19 y el extraordinario impacto que ha tenido en el sector del turismo pueden justificar una excepción temporal a la obligación de los organizadores de reembolsar a los viajeros todos los pagos realizados por el viaje combinado en el plazo de los catorce días siguientes a la terminación del contrato, establecida en el artículo 12, apartado 4, de la Directiva 2015/2302, pero solo durante el tiempo necesario para que el Estado miembro venza la imposibilidad insuperable que le impiden aplicar la disposición nacional que transpone dicha obligación. Los medios elegidos para abordar dicha imposibilidad deben ser respetuosos con el principio de proporcionalidad. Es el Estado miembro que invoca un caso de fuerza mayor quien ha de demostrar la necesidad de recurrir a una excepción para conjurar dicha imposibilidad que atraviesa a causa de tal situación. A este respecto, se ha de verificar que no existen medidas alternativas distintas del recurso a una excepción al Derecho de la Unión. Sin embargo, el Decreto impugnado resulta exceder de lo que es necesario y proporcionado para abordar la imposibilidad insuperable, en particular por lo que respecta a su efecto retroactivo, a la duración de la suspensión del derecho a obtener el reembolso y a la ausencia de toda ventaja ofrecida a los viajeros en contrapartida por el efecto retroactivo en sus derechos derivados del contrato de viaje combinado.

Tercera cuestión prejudicial

91. Con su tercera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente desea saber, en esencia, si, en el supuesto de que el Tribunal de Justicia decida que el artículo 12, apartado 4, de la Directiva 2015/2302 debe interpretarse en el sentido de que no permite una excepción como la establecida en el Decreto impugnado, en las circunstancias descritas en la segunda cuestión es posible modular los efectos en el tiempo de una resolución por la que se anule un acto de Derecho nacional contrario a dicha disposición.

92. A este respecto, procede recordar que solo el Tribunal de Justicia puede, con carácter excepcional y en atención a consideraciones imperiosas de seguridad jurídica, suspender provisionalmente el efecto de exclusión que ejerce una norma de la Unión sobre el Derecho nacional contrario a ella. Si los órganos jurisdiccionales nacionales estuvieran facultados para otorgar primacía a las normas nacionales contrarias al Derecho de la Unión, aunque fuera con carácter provisional, se estaría actuando en menoscabo de la aplicación uniforme de este último ordenamiento. ⁷⁹

93. En consecuencia, solo con carácter excepcional puede el Tribunal de Justicia, aplicando el principio general de seguridad jurídica inherente al ordenamiento jurídico de la Unión, limitar la posibilidad de que los interesados invoquen una disposición por él interpretada con el fin de

⁷⁸ 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], p. 3.

⁷⁹ Sentencia de 29 de julio de 2019, *Inter-Environnement Wallonie y Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen* (C-411/17, EU:C:2019:622), apartado 177.

cuestionar relaciones jurídicas establecidas de buena fe. Para poder decidir dicha limitación, es necesario que concurren dos criterios esenciales, a saber, la buena fe de los círculos interesados y el riesgo de trastornos graves.⁸⁰

94. En el presente asunto, respecto al primer criterio relativo al principio de buena fe, cabe aducir que el Gobierno francés actuó respetando este principio, al menos, por lo que se refiere a las fases iniciales de la pandemia y, al menos, hasta que se publicó la Recomendación de la Comisión sobre los bonos. Es cierto que la Comisión dio a conocer su postura desde que se declaró la pandemia.⁸¹ Sin embargo, la comunicación de 5 de marzo de 2020 (actualizada el 19 de marzo de 2020) no era sino unas «orientaciones oficiosas».⁸² La Comisión reconoció en sus observaciones escritas que se vio obligada a abordar una serie de dificultades relativas a la inadecuación de la legislación de la Unión para las circunstancias particulares de la crisis. A fin de resolver estas dificultades, consideró necesario formular unas propuestas legislativas urgentes para adaptarse temporalmente a la situación. Como ya he mencionado en mi análisis de la segunda cuestión prejudicial,⁸³ por lo que respecta a la Directiva 2015/2302, varios Estados miembros solicitaron a la Comisión que suspendiese el derecho a reembolso en el plazo de catorce días, o lo sustituyese por un sistema de bonos temporal, o ambas soluciones.

95. La Comisión afirma en sus observaciones escritas que, al principio de la pandemia, sus servicios valoraron la posibilidad de adoptar medidas específicas para proteger a los organizadores. Finalmente, la Comisión decidió que no procedía formular una propuesta legislativa en este sentido. Según explicó en la vista, uno de los factores decisivos para tomar esta decisión fue que afectaría retroactivamente a los contratos celebrados por los viajeros. En lugar de esta solución, la Comisión adoptó la Recomendación sobre los bonos.

96. La secuencia de los acontecimientos recién descrita demuestra, a mi parecer, que, al menos en las *fases iniciales* de la pandemia, existían motivos razonables para que los Estados miembros considerasen la necesidad de adaptar la legislación vigente ante las circunstancias de la pandemia de COVID-19. Por lo tanto, estoy de acuerdo con el Gobierno belga en que el Gobierno francés actuó de buena fe, al menos en las fases iniciales de la pandemia, cuando decidió adoptar el Decreto impugnado. Sin embargo, tras la publicación de la Recomendación de la Comisión sobre los bonos, la postura del Gobierno francés de mantener el Decreto impugnado deja de ser convincente.

97. La segunda condición que exige la jurisprudencia citada en el punto 93 de las presentes conclusiones para restringir el efecto temporal de una sentencia del Tribunal de Justicia es que se aprecie un «riesgo de trastornos graves». En el presente asunto, el órgano jurisdiccional remitente ha señalado que el importe de los bonos emitidos por los organizadores de viajes franceses a 15 de septiembre de 2020, fecha límite de aplicación del Decreto impugnado, se estimó en 990 millones de euros, lo que representa aproximadamente el 10 % del volumen de negocio del sector en un año normal. Sin embargo, el hecho de que los organizadores atravesasen problemas de liquidez al principio de la pandemia no significa que aún los sigan atravesando. A este respecto, cabe señalar que, más de dos años después de la entrada en vigor del Decreto impugnado y dos años después de su expiración (el 15 de septiembre de 2020), los recursos financieros de que

⁸⁰ Sentencia de 22 de junio de 2021, Latvijas Republikas Saeima (Puntos por infracciones de tráfico) (C-439/19, EU:C:2021:504), apartado 132.

⁸¹ Véase el punto 86 de las presentes conclusiones.

⁸² Informe de la Comisión al Parlamento 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, *op. cit.*, nota 78, p. 14.

⁸³ Punto 87.

disponen los Estados miembros para mitigar las necesidades de liquidez de los organizadores afectados por la pandemia están sólidamente establecidos.⁸⁴ Podría suceder que se exigiese a los organizadores pagar intereses por los reembolsos no efectuados mientras estuvo en vigor el Decreto impugnado. Sin embargo, ni el órgano jurisdiccional remitente ni el Gobierno francés han hecho más observaciones sobre este aspecto ni sobre la posibilidad de que derive en un «riesgo de trastornos graves».

98. Así pues, al no haberse demostrado un *riesgo de trastornos graves* derivado de la interpretación que se propone en las presentes conclusiones, no procede limitar en el tiempo los efectos de la sentencia,⁸⁵ ya que los criterios mencionados en el punto 93 de las presentes conclusiones son acumulativos.

99. Para proporcionar una respuesta completa, procede observar que, caso por caso y con carácter excepcional, el Tribunal de Justicia ha reconocido a un órgano jurisdiccional nacional la facultad de determinar los efectos de la anulación de una disposición nacional juzgada incompatible con el Derecho de la Unión, siempre que se observen los requisitos establecidos por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.⁸⁶

100. El Tribunal de Justicia ha admitido tal posibilidad en el marco de una «consideración imperiosa» relacionada con la protección del medio ambiente, siempre y cuando se cumpliesen ciertas condiciones definidas en la jurisprudencia.⁸⁷ Asimismo, también con carácter excepcional, el Tribunal de Justicia ha reconocido la posibilidad de mantener los efectos de las medidas en materia de Derecho medioambiental si ese mantenimiento está justificado por consideraciones imperiosas relacionadas con la necesidad de evitar una amenaza real y grave de corte del suministro eléctrico del Estado miembro afectado a la que no podría hacerse frente por otros medios y otras alternativas, en particular en el marco del mercado interior.⁸⁸ Dicho mantenimiento solo podrá extenderse el tiempo estrictamente necesario para corregir la referida ilegalidad. En consecuencia, la aplicación de la citada jurisprudencia está supeditada a la existencia de una «amenaza real y grave de corte del suministro energético».

101. En el litigio principal, difícilmente se puede afirmar que exista un interés imperioso comparable, al menos, al de suministro eléctrico en un Estado miembro. Es más: el Decreto impugnado ya no está en vigor. Por lo tanto, como ya ha señalado, en esencia, la Comisión, la limitación temporal de los efectos de la sentencia que dicte el Tribunal de Justicia en el presente asunto no permitiría a la administración subsanar la infracción apreciada. Por el contrario, implicaría una validación de hecho de una infracción del Derecho de la Unión.

102. Es preciso señalar también que las consecuencias prácticas de anular el Decreto impugnado son un aspecto que incumbe al órgano jurisdiccional remitente. Los autos que obran ante el Tribunal de Justicia no contienen información sobre las repercusiones concretas que tendría para

⁸⁴ Véase, en particular, el Marco Temporal relativo a las medidas de ayuda estatal.

⁸⁵ Véase, en este sentido, la sentencia de 22 de junio de 2021, Latvijas Republikas Saeima (Puntos por infracciones de tráfico) (C-439/19, EU:C:2021:504), apartado 136.

⁸⁶ Sentencia de 29 de julio de 2019, Inter-Environnement Wallonie y Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622), apartado 178.

⁸⁷ Sentencias de 28 de febrero de 2012, Inter-Environnement Wallonie y Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103), apartados 58 y ss., y de 28 de julio de 2016, Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603), apartados 36 y ss.

⁸⁸ Sentencia de 29 de julio de 2019, Inter-Environnement Wallonie y Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622), apartado 179.

los organizadores la anulación de dicho Decreto. En cualquier caso, las repercusiones económicas de la anulación no son una razón suficiente que justifique la limitación de los efectos temporales de la sentencia que dicte el Tribunal de Justicia.⁸⁹

103. Habida cuenta de las consideraciones anteriores, soy del parecer de que procede responder a la tercera cuestión prejudicial que no es apropiado modular los efectos en el tiempo de una resolución por la que se anule un acto de Derecho nacional contrario al artículo 12, apartado 4, de la Directiva 2015/2302.

Conclusión

104. Basándome en el análisis que antecede, propongo al Tribunal de Justicia que responda del siguiente modo a las cuestiones prejudiciales planteadas por el Conseil d'État (Consejo de Estado, actuando como Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Francia):

«1) El artículo 12, apartado 4, 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, 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,

debe interpretarse de la manera siguiente:

en caso de terminación del contrato, el organizador del viaje combinado está obligado a proporcionar un reembolso en efectivo de cualesquiera pagos realizados y se le prohíbe imponer una opción alternativa, en particular en forma de bono por valor de los pagos realizados. Sin embargo, dicha disposición no impide al viajero optar por recibir dicho bono después de que se haya producido el acontecimiento que ha generado el derecho al reembolso.

2) La crisis sanitaria desatada por la pandemia de COVID-19 y el extraordinario impacto que ha tenido en el sector del turismo pueden justificar una exención temporal de la obligación de los organizadores de reembolsar a los viajeros todos los pagos realizados por el viaje combinado en el plazo de los catorce días siguientes a la terminación del contrato, establecida en el artículo 12, apartado 4, de la Directiva 2015/2302, pero solo durante el tiempo necesario para que el Estado miembro venza la imposibilidad insuperable que le impide mantener la disposición nacional que transpone dicha obligación. Los medios elegidos para abordar dicha imposibilidad deben ser respetuosos con el principio de proporcionalidad. Es el Estado miembro que invoca un caso de fuerza mayor quien ha de demostrar la necesidad de recurrir a una excepción para conjurar dicha imposibilidad insuperable que atraviesa a causa de tal situación. A este respecto, se ha de verificar que no existen medidas alternativas distintas de recurrir a una excepción al Derecho de la Unión. Sin embargo, el Decreto impugnado resulta

⁸⁹ Véase, en este sentido, la sentencia de 21 de diciembre de 2016, Gutiérrez Naranjo y otros (C-154/15, C-307/15 y C-308/15, EU:C:2016:980), donde el Tribunal de Justicia declaró que el artículo 6, apartado 1, de la Directiva 93/13/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993, sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores (DO 1993, L 95, p. 29) debe interpretarse en el sentido de que se opone a una jurisprudencia nacional que limita en el tiempo los efectos restitutorios vinculados a la declaración del carácter abusivo de una cláusula contenida en un contrato celebrado con un consumidor por un profesional, circunscribiendo tales efectos restitutorios exclusivamente a las cantidades pagadas indebidamente en aplicación de tal cláusula con posterioridad al pronunciamiento de la resolución judicial mediante la que se declaró el carácter abusivo de la cláusula en cuestión. Esta apreciación se formuló a pesar de que una de las consideraciones de dicha jurisprudencia nacional era que la retroactividad de la declaración de nulidad de las cláusulas en cuestión generaría el riesgo de *trastornos económicos graves* en el sector bancario español.

exceder de lo que es necesario y proporcionado para abordar la imposibilidad insuperable, en particular por lo que respecta al efecto retroactivo de la medida impugnada, a la duración de la suspensión del derecho a obtener el reembolso y a la ausencia de toda ventaja ofrecida a los viajeros en contrapartida por el impacto retroactivo en sus derechos derivados del contrato de viaje combinado.

- 3) No es apropiado modular los efectos en el tiempo de una resolución por la que se anule un acto de Derecho nacional contrario al artículo 12, apartado 4, de la Directiva 2015/2302.»