



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda)

de 8 de junio de 2023*

«Incumplimiento de Estado — Viajes combinados y servicios de viaje vinculados — Directiva (UE) 2015/2302 — Artículo 12, apartados 2 a 4 — Terminación del contrato de viaje combinado — Circunstancias inevitables y extraordinarias — Pandemia de COVID-19 — Reembolso de los pagos que el viajero afectado haya realizado por el viaje combinado — Reembolso en forma de una cantidad de dinero o en forma de viaje combinado alternativo — Obligación de reembolsar al viajero en un plazo no superior a catorce días a partir de la terminación del contrato de que se trate — Excepción temporal a esta obligación»

En el asunto C-540/21,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo al artículo 258 TFUE, el 27 de agosto de 2021,

Comisión Europea, representada por el Sr. R. Lindenthal, la Sra. I. Rubene y el Sr. A. Tokár, en calidad de agentes,

parte demandante,

apoyada por

Reino de Dinamarca, representado inicialmente por las Sras. V. Pasternak Jørgensen y M. Søndahl Wolff, y posteriormente por la Sra. Søndahl Wolff, en calidad de agentes,

parte coadyuvante,

contra

República Eslovaca, representada por la Sra. B. Ricziová, en calidad de agente,

parte demandada,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

integrado por la Sra. A. Prechal (Ponente), Presidenta de Sala, y la Sra. M. L. Arastey Sahún y los Sres. F. Biltgen, N. Wahl y J. Passer, Jueces;

Abogada General: Sra. T. Ćapeta;

* Lengua de procedimiento: eslovaco.

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

vista la decisión adoptada por el Tribunal de Justicia, oída la Abogada General, de que el asunto sea juzgado sin conclusiones;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante su recurso, la Comisión Europea solicita al Tribunal de Justicia que declare que la República Eslovaca ha incumplido la obligación que le incumbe en virtud del artículo 12, apartados 2, 3, letra b), y 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 (DO 2015, L 326, p. 1), en relación con el artículo 4 de la Directiva 2015/2302, al introducir, mediante la adopción de la zákon č. 136/2020 Z. z (Ley n.º 136/2020 Rec.), de 20 de mayo de 2020 (en lo sucesivo, «Ley n.º 136/2020»), el artículo 33a en la zákon č. 170/2018 Z. z. o zázajdoch, spojených službách cestovného ruchu, niektorých podmienkach podnikania v cestovnom ruchu a o zmene a doplnení niektorých zákonov (Ley n.º 170/2018 Rec., sobre viajes combinados, servicios turísticos vinculados y determinados requisitos para el ejercicio de la actividad turística, que modifica y completa determinadas leyes), de 15 de mayo de 2018 (en lo sucesivo, «Ley n.º 170/2018»).

Marco jurídico

Derecho de la Unión

Directiva 2015/2302

- 2 A tenor de los considerandos 4, 5, 31, 40 y 46 de la Directiva 2015/2302:
 - «(4) La Directiva 90/314/CEE [del Consejo, de 13 de junio de 1990, relativa a los viajes combinados, las vacaciones combinadas y los circuitos combinados (DO 1990, L 158, p. 59),] deja un amplio margen de apreciación a los Estados miembros para su transposición, razón por la cual subsisten divergencias significativas en su legislación. La fragmentación jurídica supone mayores costes para las empresas y obstáculos para los empresarios que desean desarrollar actividades transfronterizas, limitando de este modo las opciones de los consumidores.
 - (5) [...] Es necesario armonizar los derechos y obligaciones que se derivan de los contratos relativos a los viajes combinados y a los servicios de viaje vinculados para crear un auténtico mercado interior de los consumidores en este ámbito, estableciendo un equilibrio adecuado entre un elevado nivel de protección de los consumidores y la competitividad de las empresas.

[...]

- (31) Los viajeros también deben poder poner fin al contrato de viaje combinado en cualquier momento antes de su inicio a cambio del pago de una penalización por terminación que sea adecuada y justificable, teniendo [en] cuenta el ahorro de costes y los ingresos esperados por la utilización alternativa de los servicios de viaje. 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. [...] Eso va a suponer en general que la garantía haya de cubrir un porcentaje lo suficientemente elevado del volumen de negocios del organizador en concepto de viajes combinados [...]. 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.

[...]

- (46) Procede confirmar que los viajeros no pueden renunciar a los derechos que emanan de la presente Directiva y que los organizadores o empresarios que facilitan servicios de viaje vinculados no pueden rehuir sus obligaciones alegando que actúan como simples prestadores de servicios de viaje, como intermediarios o en cualquier otra calidad.»

3 El artículo 1 de la Directiva 2015/2302 establece:

«La presente Directiva tiene por objeto contribuir al buen funcionamiento del mercado interior y a la consecución de un nivel de protección de los consumidores elevado y lo más uniforme posible mediante la aproximación de determinados aspectos de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros en relación con los contratos entre viajeros y empresarios relativos a viajes combinados y a servicios de viaje vinculados.»

4 El artículo 3 de esta Directiva dispone:

«A efectos de la presente Directiva, se entenderá por:

[...]

- 6) “viajero”: toda persona que tiene la intención de celebrar un contrato o tiene derecho a viajar con arreglo a un contrato celebrado en el ámbito de aplicación de la presente Directiva;

[...]

8) “organizador”: un empresario que combina y vende u ofrece viajes combinados, directamente o a través de otro empresario o junto con él [...]

[...]

12) “circunstancias inevitables y extraordinarias”: 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;

[...]».

5 El artículo 4 de la citada Directiva, titulado «Nivel de armonización», determina:

«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.»

6 El artículo 12 de la misma Directiva, titulado «Terminación del contrato de viaje combinado y derecho de desistimiento antes del inicio del viaje», establece:

«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.

[...]»

7 El artículo 23 de la Directiva 2015/2302, titulado «Carácter imperativo de la Directiva», dispone:

«[...]

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.»

Recomendación (UE) 2020/648

8 La Recomendación (UE) 2020/648 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 (DO 2020, L 151, p. 10), declara, en sus considerandos 9, 13 a 15, 21 y 22:

«(9) La Directiva [2015/2302] establece que, si se cancela un viaje combinado debido a “circunstancias inevitables y extraordinarias”, los viajeros tienen derecho a obtener el reembolso de la totalidad de los pagos realizados por el viaje combinado, sin demora injustificada y, en cualquier caso, en un plazo de catorce días a partir de la terminación del contrato. En este contexto, el organizador puede ofrecer al viajero el reembolso en forma de bono, pero esta posibilidad no priva al viajero de su derecho al reembolso del dinero.

[...]

(13) Las numerosas cancelaciones provocadas por la pandemia de COVID-19 han conducido a los sectores del transporte y los viajes a una situación insostenible de tesorería e ingresos. Los problemas de liquidez de los organizadores se ven exacerbados por el hecho de que tienen que reembolsar al viajero el precio total del viaje combinado, mientras que ellos no siempre reciben a su debido tiempo el reembolso de los servicios que ya han pagado y que forman parte del viaje combinado. Esto puede, *de facto*, dar lugar a un reparto injusto de la carga entre los operadores del sector de los viajes.

(14) Si los organizadores o los transportistas se declaran insolventes, existe el riesgo de que muchos viajeros y pasajeros no reciban reembolso alguno, ya que sus reclamaciones contra organizadores y transportistas no están protegidas. El mismo problema puede surgir en un contexto interempresarial, si los organizadores reciben de los transportistas un bono como reembolso de los servicios ya pagados, y posteriormente los transportistas se declaran insolventes.

(15) Hacer que los bonos resulten más atractivos como alternativa al reembolso del dinero aumentaría su aceptación entre los pasajeros y los viajeros. Esto ayudaría a aliviar los problemas de liquidez de transportistas y organizadores y, en última instancia, podría conducir a una mejor protección de los intereses de pasajeros y viajeros.

[...]

- (21) Por lo que se refiere a posibles necesidades adicionales de liquidez de los operadores en los sectores de los viajes y el transporte, la Comisión adoptó el 19 de marzo de 2020 un Marco Temporal relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía en el contexto de la actual crisis de la COVID-19 [...], sobre la base del artículo 107 [TFUE], apartado 3, letra b), [...] para poner remedio a la grave perturbación en la economía de los Estados miembros. [...]
- (22) El Marco Temporal se aplica, en principio, a todos los sectores y empresas, incluidas las empresas de transportes y de viajes, y reconoce que los sectores del transporte y de los viajes se encuentran entre los más afectados. Su objetivo es remediar la escasez de liquidez a la que se enfrentan las empresas permitiendo, por ejemplo, subvenciones directas, ventajas fiscales, garantías estatales para préstamos y préstamos públicos bonificados. [...] En este contexto, los Estados miembros pueden decidir sobre la ayuda a los operadores de los sectores de los viajes y el transporte para garantizar que se satisfagan las solicitudes de reembolso causadas por la pandemia de COVID-19, con el fin de asegurar la protección de los derechos de los pasajeros y los consumidores, así como la igualdad de trato para los pasajeros y los viajeros.»

9 A tenor del punto 1 de esta Recomendación:

«La presente Recomendación se refiere a los bonos que los transportistas o los organizadores pueden proponer a los pasajeros o viajeros como alternativa al reembolso del dinero, a condición de que el pasajero o viajero los acepte de forma voluntaria, en las siguientes circunstancias:

- a) en caso de cancelación por parte del transportista o del organizador efectuada a partir del 1 de marzo de 2020 por motivos relacionados con la pandemia de COVID-19, en el marco de las disposiciones siguientes:

[...]

- 5) artículo 12, apartados 3 y 4, de la Directiva [2015/2302];

[...]».

Derecho eslovaco

- 10 El artículo 33a de la Ley n.º 170/2018, que fue introducido en esta Ley por la Ley n.º 136/2020, se titula «Disposiciones provisionales relativas a la situación excepcional derivada de la COVID-19». Es del siguiente tenor:

«1. Si, debido a la situación excepcional derivada de la COVID-19 en Eslovaquia o a una situación similar en el lugar de destino o en cualquier punto del itinerario del viaje combinado, no es posible prestar al viajero los elementos esenciales de los servicios turísticos acordados en un contrato de viaje combinado, el organizador de viajes estará autorizado a:

- a) proponer al viajero una modificación del contrato de viaje combinado; o
- b) enviar al viajero una notificación proponiéndole un viaje combinado alternativo, si el viajero no acepta la modificación del contrato de viaje combinado propuesta en virtud de la letra a).

2. Si el viajero acepta la modificación del contrato de viaje combinado a que se refiere el apartado 1, letra a), y el precio del viaje combinado resultante de dicha modificación difiere de la suma de los pagos ya recibidos por el contrato de viaje combinado, las partes saldarán entre ellas la diferencia entre el precio del viaje que es objeto de la modificación del contrato de viaje combinado y la suma de los pagos recibidos por el contrato inicial.

3. La notificación del viaje combinado alternativo se efectuará por escrito y se comunicará al viajero en un soporte duradero, del mismo modo en que se comunicó al viajero el contrato inicial de viaje combinado, salvo pacto en contrario entre las partes. La notificación del viaje combinado alternativo incluirá, en particular:

- a) la suma de los pagos recibidos por el contrato de viaje combinado;
- b) la indicación de que los elementos esenciales de los servicios turísticos acordados en el contrato de viaje combinado podrán modificarse, de común acuerdo con el viajero, en el marco del viaje combinado alternativo;
- c) el derecho del viajero a transferir el contrato de viaje combinado de conformidad con el artículo 18.

4. El viajero que haya celebrado un contrato de viaje combinado tendrá derecho a rechazar el viaje combinado alternativo, por escrito y en un plazo de catorce días a partir de la fecha de recepción de la notificación del viaje combinado alternativo, si:

- a) mientras persista la situación excepcional derivada de la COVID-19 en Eslovaquia, está inscrito en el registro de demandantes de empleo, lo que se acreditará mediante una notificación escrita de su inscripción en el registro de demandantes de empleo;
- b) es un trabajador por cuenta propia o una sociedad unipersonal de responsabilidad limitada que haya recibido ayuda financiera en el marco de un proyecto destinado a promover el mantenimiento del empleo tras la declaración de una situación excepcional, un estado de emergencia o un estado de excepción y la regulación de sus consecuencias, lo que se acreditará mediante la confirmación de la concesión de esa ayuda;
- c) es un progenitor único que haya obtenido el derecho a una asignación de asistencia en tiempo de pandemia, lo que se acreditará mediante la confirmación de la concesión de esa asignación y una declaración jurada sobre su condición de progenitor único;
- d) es una persona embarazada en la fecha de recepción de la notificación del viaje combinado alternativo, lo que se acreditará mediante un certificado médico; o
- e) es una persona de sesenta y cinco años de edad o más, lo que se acreditará mediante la fecha de nacimiento que figure en la tarjeta de identidad o en cualquier otro documento de identidad similar.

5. El viajero que haya celebrado un contrato de viaje combinado tendrá derecho a rechazar solo una parte del viaje combinado alternativo, por escrito y en un plazo de catorce días a partir de la fecha de recepción de la notificación del viaje combinado alternativo, si al menos uno de los viajeros mencionados en el contrato de viaje combinado se encuentra en alguna de las situaciones descritas en el apartado 4.

6. Si un viajero que ha celebrado un contrato de viaje combinado rechaza, con arreglo al apartado 4, el viaje combinado alternativo, el organizador de viajes estará obligado a reembolsarle, sin penalización por terminación, todos los pagos recibidos por el contrato de viaje combinado, sin demora indebida y en un plazo no superior a catorce días a partir de la fecha de recepción del rechazo del viaje combinado alternativo. Si un viajero que ha celebrado un contrato de viaje combinado rechaza, en virtud del apartado 5, una parte del viaje combinado alternativo en relación con uno o varios viajeros incluidos en un mismo contrato de viaje combinado, el organizador de viajes estará obligado a reembolsarle, sin penalización por terminación por las personas que no participen en el viaje combinado alternativo, los pagos recibidos por el contrato de viaje combinado, sin demora indebida y en un plazo no superior a catorce días a partir de la fecha de recepción del rechazo parcial del viaje combinado alternativo.

7. El organizador de viajes estará obligado a acordar con el viajero que proporcionará a este un viaje combinado alternativo a más tardar el 31 de agosto de 2021.

8. Si el precio del viaje alternativo difiere de la suma de los pagos recibidos por el contrato de viaje combinado, las partes saldarán entre ellas la diferencia entre la cantidad indicada en la notificación del viaje combinado alternativo y el precio de ese viaje, en un plazo de catorce días a partir de la fecha en que el organizador de viajes haya acordado con el viajero el suministro de un viaje combinado alternativo.

9. Si el organizador de viajes no llegara a un acuerdo con el viajero sobre el suministro de un viaje combinado alternativo antes del 31 de agosto de 2021, se considerará que ha puesto fin al contrato de viaje combinado y reembolsará al viajero todos los pagos recibidos por el contrato de viaje combinado, sin demora indebida y a más tardar el 14 de septiembre de 2021.

10. Si, durante el período comprendido entre el 12 de marzo de 2020 y la entrada en vigor de la presente Ley, un viajero o un organizador de viajes ha puesto fin al contrato de viaje combinado de conformidad con el artículo 21, apartados 2 o 3, letra b), y el organizador de viajes, a raíz de dicha terminación, no ha reembolsado al viajero todos los pagos recibidos por el contrato de viaje combinado, se aplicará el procedimiento previsto en el apartado 1.

11. Si, en el período comprendido entre el 12 de marzo de 2020 y la entrada en vigor de la presente Ley, el viajero ha puesto fin al contrato de viaje combinado de conformidad con el artículo 21, apartado 1, y no se ha abonado la penalización por terminación del contrato, se aplicará el procedimiento previsto en el apartado 1.

12. Si, a pesar de la situación excepcional derivada de la COVID-19 en Eslovaquia o de una situación similar en el lugar de destino o en cualquier punto del itinerario del viaje combinado, es posible proporcionar un viaje combinado de conformidad con el contrato de viaje combinado, pero el viajero rechaza el servicio, este estará obligado a informar al organizador de viajes por escrito al menos treinta días antes del inicio del viaje combinado; en los primeros treinta días posteriores a la fecha de entrada en vigor de la presente Ley, este plazo será de al menos quince días antes del inicio del viaje combinado. En un plazo de catorce días a partir de la fecha de recepción de la información mencionada en la primera frase, el organizador de viajes deberá enviar al viajero la notificación del viaje combinado alternativo a que se refiere el apartado 3 y proceder de conformidad con los apartados 7 a 9; no será de aplicación lo dispuesto en los apartados 4, 5 y 6.

13. Mientras persista la situación excepcional derivada de la COVID-19 en Eslovaquia o una situación similar en el lugar de destino o en cualquier punto del itinerario del viaje combinado, el organizador de viajes no podrá exigir al viajero el pago de un anticipo sobre el precio del viaje combinado; esta disposición no se aplicará si el viajero acepta modificar el contrato de viaje combinado de conformidad con el apartado 1, letra a).

14. La protección frente a la insolvencia de que disfruta el contrato de viaje combinado se aplicará *mutatis mutandis* al contrato de viaje combinado incluso después de la modificación de este o después del envío de una notificación de viaje combinado alternativo.»

Procedimiento administrativo previo y procedimiento ante el Tribunal de Justicia

- 11 Mediante escrito de 14 de mayo de 2020 dirigido a la República Eslovaca, la Comisión señaló que había recibido información que parecía indicar que, en el contexto de la pandemia mundial de COVID-19, dicho Estado miembro preparaba medidas nacionales que podían resultar contrarias a la Directiva 2015/2302. La Comisión instó a las autoridades eslovacas a facilitar información adicional sobre el estado de preparación de estas medidas.
- 12 Mediante escrito de 28 de mayo de 2020, la República Eslovaca informó a la Comisión de que el Consejo Nacional de la República Eslovaca había adoptado, el 20 de mayo de 2020, la Ley n.º 136/2020, por la que se modificaba la Ley n.º 170/2018. Este Estado miembro explicó que, en virtud de la Ley n.º 136/2020, las agencias de viajes tenían la posibilidad de proponer a sus clientes una modificación del contrato de viaje combinado en curso o, si los clientes rechazaban la modificación, un viaje combinado alternativo, lo que implicaba que la agencia de viajes y el cliente afectados tenían que acordar un nuevo viaje combinado antes de finales del mes de agosto de 2021.
- 13 El 3 de julio de 2020, la Comisión remitió a la República Eslovaca un escrito de requerimiento en el que declaraba que dicho Estado miembro había incumplido la obligación que le incumbía en virtud del artículo 12, apartados 2, 3, letra b), y 4, de la Directiva 2015/2302, en relación con el artículo 4 de esta, al introducir, mediante la adopción de la Ley n.º 136/2020, el artículo 33a en la Ley n.º 170/2018.
- 14 La República Eslovaca respondió al requerimiento mediante escrito de 28 de agosto de 2020. En este escrito, aun reconociendo que la modificación de la Ley n.º 170/2018 resultante de la Ley n.º 136/2020 constituía una excepción a lo dispuesto en la Directiva 2015/2302, este Estado miembro alegó que la adopción de esa modificación estaba justificada por razones legítimas, puesto que las empresas que actuaban en el sector turístico necesitaban un plazo adicional para reembolsar progresivamente a todos sus clientes, so pena de incurrir en quiebra.
- 15 El 30 de octubre de 2020, la Comisión remitió a la República Eslovaca un dictamen motivado en el que, por una parte, imputaba a dicho Estado miembro haber incumplido la obligación mencionada en el apartado 13 de la presente sentencia al adoptar la Ley n.º 136/2020 y, por otra parte, lo instaba a adoptar las medidas necesarias para atenerse al dictamen motivado en un plazo de dos meses contados a partir de la recepción de este, a saber, el 30 de diciembre de 2020.
- 16 La República Eslovaca respondió al dictamen motivado mediante escrito de 18 de diciembre de 2020, en el que indicó que la modificación legislativa en cuestión estaba justificada a la luz de la situación excepcional generada por la extensa propagación de la COVID-19 y que el objetivo de

dicha modificación no era privar a los viajeros de sus derechos, sino conceder a los organizadores de viajes un período de tiempo en el que pudieran regularizar todas sus relaciones contractuales con los viajeros.

- 17 Considerando que, tanto en el momento en que expiró el plazo fijado en el dictamen motivado como incluso en la fecha en que se interpuso el presente recurso, el Derecho eslovaco seguía siendo contrario a la Directiva 2015/2302, la Comisión decidió interponer el presente recurso.
- 18 Mediante decisión del Presidente del Tribunal de Justicia de 21 de enero de 2022, se admitió la intervención del Reino de Dinamarca en apoyo de las pretensiones de la Comisión.

Sobre el recurso

Alegaciones de las partes

- 19 En apoyo de su recurso, la Comisión aduce que el artículo 33a de la Ley n.º 170/2018 priva a los viajeros de su derecho a poner fin a un contrato de viaje combinado y a recibir un reembolso con arreglo al artículo 12 de la Directiva 2015/2302, precisamente en un momento en que aquellos sufrían las duras consecuencias de la pandemia mundial de COVID-19. La Comisión, aun admitiendo que los efectos de la crisis de COVID-19 han supuesto un mayor riesgo de quiebra para numerosos organizadores de viajes, considera que ni la Directiva 2015/2302 ni ningún otro acto jurídico de la Unión permiten a los Estados miembros establecer excepciones a dicho artículo 12.
- 20 A este respecto, la Comisión alega, en primer lugar, que el artículo 12 de la Directiva 2015/2302 era aplicable a la pandemia de COVID-19, y no solo a situaciones de ámbito local o regional. Considera que, en efecto, la aparición de esa pandemia está comprendida en el concepto de «circunstancias inevitables y extraordinarias», recogido en el artículo 12 y definido en el artículo 3, punto 12, de esa Directiva. El hecho de que el considerando 31 de dicha Directiva se refiera, en este contexto y a modo de ejemplo, a la aparición de una enfermedad grave en el lugar de destino no demuestra, según la Comisión, que el mencionado artículo 12 se refiera únicamente a acontecimientos locales.
- 21 Por otro lado, la Comisión opina que, como ese concepto está vinculado al de fuerza mayor, la fuerza mayor no puede aplicarse fuera del marco definido por la Directiva 2015/2302.
- 22 Según la Comisión, aunque en el momento en que se adoptó la Directiva 2015/2302 no se contempló la posibilidad de una pandemia de una dimensión como la de la COVID-19, esta Directiva fue concebida precisamente para hacer frente a circunstancias inevitables y extraordinarias de esa índole. Admitir que dicha Directiva se aplica en caso de problemas a una escala territorial más reducida, pero no en caso de problemas a mayor escala o a escala mundial, tendría consecuencias absurdas.
- 23 La Comisión añade que del artículo 4 de la Directiva 2015/2302, en relación con los considerandos 4 y 5 de esta, se desprende que dicha Directiva lleva a cabo una armonización total del ámbito material al que se aplica. Ahora bien, según la Comisión, el artículo 33a de la Ley n.º 170/2018 responde a la voluntad de proteger a los organizadores de viajes en perjuicio de los consumidores, que, sin embargo, también se vieron afectados por la pandemia mundial de COVID-19. A este respecto, la Comisión señala que, aunque la República Eslovaca decidió

proteger a los organizadores de viajes combinados, otros muchos Estados miembros no lo hicieron. Así pues, no todos los viajeros de la Unión han podido beneficiarse del mismo nivel de protección, lo que supone un obstáculo al doble objetivo de armonización y protección de los consumidores perseguido por la Directiva 2015/2302.

- 24 Finalmente, por lo que respecta a la alegación de la República de Eslovaquia de que existía un riesgo inmediato de que desapareciera un gran número de organizadores de viajes combinados, la Comisión recuerda que estos habrían podido beneficiarse de determinadas medidas de ayuda de Estado.
- 25 En segundo lugar, la Comisión alega que la notificación de un viaje combinado alternativo establecida en el artículo 33a de la Ley n.º 170/2018, asimilable a un bono, no corresponde al concepto de «reembolso», en el sentido del artículo 12 de la Directiva 2015/2302, puesto que, en su opinión, un reembolso implica que una persona que haya realizado un pago recupere el importe abonado en forma de una cantidad de dinero, lo que le permitirá disponer libremente de esta. Según la Comisión, si el legislador de la Unión hubiera tenido la intención de autorizar una modalidad de reembolso tan particular y desfavorable para el viajero, habría mencionado expresamente esa posibilidad, como ha hecho en otros actos legislativos, como los relativos a los derechos de los pasajeros aéreos o a los derechos de los consumidores.
- 26 En tercer y último lugar, la Comisión considera que no puede acogerse que un Estado miembro alegue que la Directiva 2015/2302 no era aplicable a la pandemia mundial de COVID-19 y aduzca, a la vez, que esta pandemia constituyó un caso de fuerza mayor que le impidió cumplir las obligaciones que le incumbían en virtud de esa Directiva.
- 27 El Reino de Dinamarca, que apoya íntegramente las pretensiones de la Comisión, alega, en particular, que, al adoptar la Directiva 2015/2302, el legislador de la Unión optó por establecer una protección de los consumidores particularmente elevada para el caso de que se produjeran circunstancias inevitables y extraordinarias, como la pandemia mundial de COVID-19. Por lo tanto, la crisis sanitaria generada por esta pandemia no puede justificar que se prorrogue el plazo de reembolso establecido en el artículo 12, apartado 4, de esta Directiva.
- 28 En este contexto, el Reino de Dinamarca indica que el sistema de crédito que se instituyó en dicho Estado miembro en el seno del Rejsegarantifonden (Fondo de Garantía de Viajes), que permitía a las agencias de viajes que necesitaran liquidez adicional obtener préstamos en condiciones favorables para garantizar el reembolso a los clientes en el plazo de catorce días previsto en la referida disposición, muestra que, a pesar de la pandemia, era posible reembolsar a los consumidores en forma de una cantidad de dinero en ese plazo.
- 29 La República Eslovaca solicita que se desestime el recurso de la Comisión. Alega, en primer lugar, que el artículo 12 de la Directiva 2015/2302 no se aplica a una situación de crisis sanitaria mundial como la pandemia de COVID-19, ya que la ponderación de los intereses de los viajeros y de los organizadores de viajes que se llevó a cabo en el momento de la adopción de esa Directiva se hizo en circunstancias totalmente diferentes de las que marcaron el inicio de la pandemia.
- 30 A este respecto, la República Eslovaca considera que del tenor del artículo 12, apartado 2, de la Directiva 2015/2302, en relación con el considerando 31 de esta, resulta que, en el momento de la adopción de dicha Directiva, solo se tuvo en cuenta la eventualidad de que apareciera una enfermedad grave «en el lugar de destino o en las inmediaciones». Aunque el artículo 12, apartado 3, letra b), de la Directiva no contenga esa indicación, debería interpretarse, a su juicio,

de manera idéntica mediante una interpretación sistemática. Inversamente, la República Eslovaca opina que el marco legal establecido por esta Directiva no es adecuado para responder a una situación excepcional como la pandemia mundial de COVID-19, como se desprende también del alcance limitado, expuesto en el considerando 40 de dicha Directiva y reconocido por la propia Comisión, del sistema de protección de los organizadores de viajes contra la insolvencia, contemplado en el artículo 17 de la misma Directiva.

- 31 Por lo tanto, la República Eslovaca rechaza que la Directiva 2015/2302 haya sido concebida precisamente para hacer frente a circunstancias como las resultantes de esta pandemia. A este respecto, subraya, refiriéndose en particular a la sentencia de 18 de marzo de 2021, *Kuoni Travel* (C-578/19, EU:C:2021:213), que esta Directiva no regula las situaciones de fuerza mayor, que, en cambio, estaban reguladas por la Directiva 90/314 que la precedió. En este contexto, no se desprende en modo alguno del artículo 3, punto 12, de la Directiva 2015/2302 que las «circunstancias inevitables y extraordinarias» definidas en dicha disposición deban tener un carácter anormal e imprevisible, como el Tribunal de Justicia, en reiterada jurisprudencia, exige para que una circunstancia particular pueda calificarse de caso de «fuerza mayor».
- 32 Por lo demás, según dicho Estado miembro, si no se hubiera adoptado una normativa especial, podrían haberse visto perjudicados no solo los intereses de los organizadores de viajes, sino también los de los viajeros, es decir, los de los consumidores, poniendo en peligro a las empresas afectadas e imposibilitando posteriormente cualquier reembolso.
- 33 Por consiguiente, la República Eslovaca considera que, ante la situación de pandemia mundial y sus consecuencias, estaba autorizada a adoptar medidas que no estaban comprendidas en el marco de la Directiva 2015/2302, como el artículo 33a de la Ley n.º 170/2018, al objeto de tener en cuenta el importante desplazamiento del punto de equilibrio entre los intereses de los viajeros y los de los profesionales.
- 34 En segundo lugar, la República Eslovaca alega, con carácter subsidiario, que la notificación de un viaje alternativo, prevista en el artículo 33a de la Ley n.º 170/2018, puede constituir un reembolso de los pagos realizados, en el sentido del artículo 12 de la Directiva 2015/2302. Dicho Estado miembro subraya que tal notificación podía cambiarse por la prestación de otros servicios de viajes, estaba amparada por una protección contra la quiebra, era transferible a otras personas y, si no se utilizaba durante el período indicado, daba derecho al reembolso en forma de una cantidad de dinero de la totalidad de los pagos ya realizados.
- 35 En efecto, según la República Eslovaca, en el lenguaje corriente, el término «reembolso» no se refiere únicamente a la restitución de una cantidad de dinero, sino que incluye también la indemnización de otro modo de los pagos realizados. A su juicio, esta interpretación también se ve respaldada por el hecho de que las disposiciones pertinentes de la Directiva 2015/2302, en particular en sus versiones en lengua inglesa y alemana, establecen una distinción entre la concesión de un reembolso y la devolución de los pagos. Además, habida cuenta de la ordenación general y de la finalidad de esta Directiva, es posible interpretar los términos «reembolso» o «reembolsar» en el sentido de que permiten también una indemnización de dichos pagos en una forma distinta de una cantidad de dinero.
- 36 Asimismo, la República Eslovaca indica que no resulta pertinente el hecho de que otros actos legislativos de la Unión establezcan expresamente otras formas de reembolso, ya que dichos actos se distinguen de la Directiva 2015/2302, ya sea por su naturaleza, ya sea por sus ámbitos o sus objetivos. A falta de identidad entre las relaciones jurídicas establecidas por tales actos, la

adopción de cualquier acto requiere proceder a una nueva apreciación del equilibrio existente entre los diferentes derechos e intereses legítimos de todos los destinatarios del acto de que se trate.

- 37 Pues bien, la República Eslovaca considera que la Directiva 2015/2302 tiene por objeto proteger a los viajeros y los derechos de los organizadores profesionales de viajes combinados. A este respecto, indica que, cuando se enfrentan varios derechos protegidos por el Derecho de la Unión, resulta indispensable interpretar los actos de que se trate respetando la necesaria conciliación de las exigencias relacionadas con la protección de los distintos derechos, así como el justo equilibrio entre ellos (sentencia de 31 de enero de 2013, McDonagh, C-12/11, EU:C:2013:43, apartado 62).
- 38 En tercer y último lugar, la República Eslovaca alega, con carácter subsidiario de segundo grado, que la situación desfavorable generada por la pandemia mundial de COVID-19 podría considerarse un caso de fuerza mayor, en el sentido de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.
- 39 Dicho Estado miembro subraya que, aunque tal alegación se formule con carácter subsidiario de segundo grado, esta no es en absoluto incompatible con la alegación, formulada con carácter principal, de que la Directiva 2015/2302 no es aplicable a la pandemia. Añade que la alegación de la Comisión según la cual esta Directiva ya no permite que el concepto de fuerza mayor se aplique fuera del marco que ella regula es errónea. En efecto, a su juicio, es necesario distinguir la aplicación de este concepto, por una parte, en lo que se refiere a los derechos y obligaciones establecidos en el marco de la relación contractual entre el organizador y el viajero, previstos en dicha Directiva, y, por otra parte, como motivo que justifique un incumplimiento de Estado.
- 40 La República Eslovaca considera que, en el presente asunto, se cumplen los requisitos que regulan la invocación de la fuerza mayor entendida en este último sentido, resultantes de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. En efecto, la pandemia mundial de COVID-19 y la seria limitación del turismo que conllevó a escala mundial constituyen circunstancias ajenas e independientes de la voluntad de la República Eslovaca, que esta no hubiera podido prever ni impedir, ni siquiera desplegando todos los esfuerzos posibles y actuando con la debida diligencia.
- 41 Dicho Estado miembro precisa que la falta de liquidez y el riesgo de insolvencia de las agencias de viajes y de repercusiones negativas para el conjunto del sector económico de que se trata, resultante de la evolución de esa pandemia y de las medidas relacionadas con ella, supusieron dificultades insuperables que le impidieron cumplir temporalmente las obligaciones que le incumbían en virtud de la Directiva 2015/2302. Con todo, la aplicación del artículo 33a de la Ley n.º 170/2018 se limitó a la duración necesaria y ha cesado ya, habida cuenta de la necesidad de garantizar un elevado nivel de protección de los consumidores y de establecer un equilibrio adecuado entre este y la competitividad de las empresas.
- 42 En cuanto a la pertinencia del ejemplo de una medida de ayuda de Estado, como la adoptada en Dinamarca a través del Rejsegarantifonden (Fondo de Garantía de Viajes), la República Eslovaca señala que la posibilidad de conceder ayudas de Estado mediante un fondo de garantía se vio limitada por la forma en que estaba organizado el sistema nacional de protección contra la insolvencia y habría exigido una compleja modificación del Derecho eslovaco, imposible de realizar en un período de crisis aguda. Por otro lado, afirma que las ayudas de Estado deben ser medidas de último recurso (*ultima ratio*), puesto que constituyen una interferencia sustancial en la competencia y el funcionamiento del mercado.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 43 Mediante su recurso, la Comisión reprocha a la República Eslovaca que esta haya incumplido la obligación que le incumbe en virtud del artículo 12, apartados 2, 3, letra b), y 4, de la Directiva 2015/2302, en relación con el artículo 4 de esta, al adoptar el artículo 33a de la Ley n.º 170/2018, en la medida en que este establece, en esencia, por una parte, que, cuando, debido a la situación excepcional derivada de la pandemia mundial de COVID-19, no era posible ejecutar un contrato de viaje combinado, el organizador estaba autorizado a ofrecer a los viajeros afectados un viaje combinado alternativo en lugar del reembolso de los pagos realizados, en el sentido del artículo 12 de la Directiva, y, por otra parte, que, en consecuencia, los viajeros solo tenían derecho a ese reembolso después del 31 de agosto de 2021 y hasta el 14 de septiembre de 2021 como máximo.
- 44 En primer lugar, debe examinarse si esa situación excepcional puede estar comprendida en el concepto de «circunstancias inevitables y extraordinarias», en el sentido del artículo 12 de la Directiva 2015/2302, de modo que el artículo 12, apartados 2 y 3, letra b), de la Directiva 2015/2302 pueda aplicarse a los supuestos contemplados en el artículo 33a de la Ley n.º 170/2018.
- 45 Para dilucidar esta cuestión, procede recordar que dicho concepto 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».
- 46 El considerando 31 de esta Directiva aclara el alcance del citado concepto precisando que «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».
- 47 Además, del artículo 12, apartado 2, de la Directiva 2015/2302 se desprende que las circunstancias inevitables y extraordinarias solo pueden justificar una terminación del contrato por parte del viajero que le dé derecho al reembolso completo de cualesquiera pagos realizados por el viaje combinado cuando dichas circunstancias concurren «en el lugar de destino o en las inmediaciones» y «afecten de forma significativa a la ejecución del viaje combinado o al transporte de pasajeros al lugar de destino».
- 48 Si bien es cierto que, a efectos de la terminación del contrato de viaje combinado, la calificación de un acontecimiento determinado como situación comprendida en el concepto de «circunstancias inevitables y extraordinarias», en el sentido del artículo 12 de la Directiva 2015/2302, depende necesariamente de las circunstancias específicas del asunto de que se trate y, en particular, de los servicios de viaje concretamente acordados y de las consecuencias de ese acontecimiento en el lugar de destino previsto, no es menos cierto que, como ha alegado la Comisión, debe considerarse que una crisis sanitaria mundial como la pandemia de COVID-19 puede, como tal, estar comprendida en este concepto.
- 49 En efecto, un acontecimiento de esa índole escapa manifiestamente a todo control y sus consecuencias no habrían podido evitarse incluso si se hubieran adoptado todas las medidas razonables. Por otro lado, ese acontecimiento pone de manifiesto la existencia de «riesgos importantes para la salud humana», mencionados en el considerando 31 de dicha Directiva.

- 50 A este respecto, carece de pertinencia el hecho de que, al igual que el artículo 12, apartado 2, de la misma Directiva, ese considerando ilustre esa expresión dando el ejemplo de la aparición de una enfermedad grave «en el lugar de destino», puesto que tal precisión no tiene por objeto restringir el alcance del concepto de «circunstancias inevitables y extraordinarias» a acontecimientos locales, sino poner de manifiesto que dichas circunstancias deben, en cualquier caso, manifestarse, en particular, en el lugar de destino previsto y acarrear, por ese motivo, consecuencias graves sobre la ejecución del viaje combinado de que se trate.
- 51 Desde ese punto de vista, si la propagación de una enfermedad grave en el lugar de destino en cuestión puede estar comprendida en este concepto, lo mismo debe suceder, *a fortiori*, con la propagación de una enfermedad grave a escala mundial, puesto que los efectos de esta afectan también a ese lugar.
- 52 Además, una interpretación del artículo 12, apartados 2 y 3, letra b), de la Directiva 2015/2302 según la cual esta disposición se aplica únicamente a acontecimientos de alcance local, con exclusión de acontecimientos de mayor dimensión, sería, por una parte, contraria al principio de seguridad jurídica, ya que, como esta Directiva no contiene ningún criterio de definición a tal efecto, la delimitación entre estas dos categorías de acontecimientos podría resultar vaga y variable, lo que, en definitiva, tendría como consecuencia que la aplicación de la protección conferida por dicha disposición se tornase aleatoria.
- 53 Por otra parte, tal interpretación sería incoherente con el objetivo perseguido por dicha Directiva, que consiste, según su artículo 1, en relación con el considerando 5 de la misma Directiva, en contribuir al buen funcionamiento del mercado interior y a la consecución de un nivel de protección de los consumidores elevado y lo más uniforme posible [véase, en este sentido, la sentencia de 12 de enero de 2023, FTI Touristik (Viaje combinado a las islas Canarias), C-396/21, EU:C:2023:10, apartado 29].
- 54 En efecto, esa interpretación implicaría que los viajeros que pongan fin a su contrato de viaje combinado invocando la aparición de una enfermedad circunscrita al área local no estarán obligados a pagar penalizaciones, mientras que los viajeros que pongan fin a dicho contrato debido a la aparición de una enfermedad de dimensión mundial deberán pagar esas penalizaciones, de modo que los viajeros afectados disfrutarían de un nivel de protección menor en caso de que sobreviniera una crisis sanitaria mundial que en caso de aparición de una enfermedad circunscrita localmente.
- 55 En cuanto al objetivo de protección de los consumidores, la República Eslovaca alega, no obstante, que tal protección no puede dissociarse de la protección de los organizadores de viajes contra la insolvencia, establecida en el artículo 17 de la Directiva 2015/2302, que no está destinada a cubrir riesgos extremadamente remotos, como el estallido de una pandemia mundial. Dicho Estado miembro concluye que la aplicación del derecho al reembolso completo establecido en el artículo 12, apartados 2 y 3, letra b), de esa Directiva tampoco debe extenderse a tales supuestos.
- 56 A este respecto, como también se subraya en los considerandos 13 y 14 de la Recomendación 2020/648, es indiscutible que una crisis sanitaria mundial como la pandemia de COVID-19 puede someter a los organizadores de viajes combinados a un mayor riesgo de insolvencia no cubierto por el seguro suscrito en virtud del artículo 17 de la Directiva 2015/2302 y que tal riesgo puede afectar al derecho de los viajeros de que se trate a recibir el reembolso de los pagos que han realizado por el viaje combinado.

- 57 Dicho esto, debe señalarse que una interpretación del artículo 12, apartados 2 y 3, letra b), de la Directiva 2015/2302 que, en tales circunstancias, tuviera como efecto negar de entrada a los viajeros el disfrute de ese derecho menoscabaría necesariamente en mayor medida la protección de los intereses de estos.
- 58 Por lo que respecta a la distinción que, según la República Eslovaca, debe realizarse entre el concepto de «circunstancias inevitables y extraordinarias» y el de fuerza mayor, sabiendo que este Estado miembro considera que una pandemia como la pandemia mundial de COVID-19 está comprendida únicamente en este último concepto, procede señalar que, contrariamente a lo que arguye dicho Estado miembro, una alegación de esa índole no encuentra ningún fundamento en la sentencia de 18 de marzo de 2021, *Kuoni Travel* (C-578/19, EU:C:2021:213).
- 59 En efecto, la situación controvertida en el asunto que dio lugar a dicha sentencia se refería a la Directiva 90/314, que fue derogada y sustituida por la Directiva 2015/2302. Independientemente de que aquella primera Directiva estableciera una distinción entre los conceptos de caso de fuerza mayor y de acontecimiento que no se podía prever ni superar, mencionada en el apartado 58 de dicha sentencia, es preciso señalar que la Directiva 2015/2302 no ha recogido ninguno de estos conceptos, sino que, en este contexto, se refiere únicamente al concepto de «circunstancias inevitables y extraordinarias». Pues bien, como ya se ha señalado en los apartados 48 y 49 de la presente sentencia, una crisis sanitaria mundial como la pandemia de COVID-19 puede estar comprendida en este concepto.
- 60 Habida cuenta de lo expuesto, procede considerar que, contrariamente a lo que sostiene la República Eslovaca, el concepto de «circunstancias inevitables y extraordinarias», en el sentido del artículo 12, apartados 2 y 3, letra b), de la Directiva 2015/2302, puede abarcar el estallido de una crisis sanitaria a escala mundial, por lo que esta disposición puede aplicarse a los supuestos contemplados en el artículo 33a de la Ley n.º 170/2018, a saber, aquellos en los que no era posible prestar al viajero los elementos esenciales de los servicios turísticos acordados en un contrato de viaje combinado «debido a la situación excepcional derivada de la COVID-19 en Eslovaquia o a una situación similar en el lugar de destino o en cualquier punto del itinerario del viaje combinado».
- 61 En segundo lugar, debe examinarse la cuestión de si, como alega la República Eslovaca, la notificación de un viaje alternativo prevista en el artículo 33a de la Ley n.º 170/2018 puede constituir un reembolso de los pagos realizados, en el sentido del artículo 12, apartados 2 y 3, letra b), de la Directiva 2015/2302.
- 62 A este respecto, procede comenzar señalando que la Directiva no contiene ninguna definición del concepto de «reembolso».
- 63 Seguidamente, 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 en cuenta el contexto en el que se utilizan y los objetivos perseguidos por la normativa de la que forman parte (sentencia de 18 de marzo de 2021, *Kuoni Travel*, C-578/19, EU:C:2021:213, apartado 37).
- 64 Según su sentido habitual en el lenguaje corriente, el término «reembolsar» hace referencia al hecho de restituir a una persona una cantidad de dinero que ha desembolsado o adelantado a otra persona e implica pues, para esta última, el hecho de restituir dicha cantidad a la primera. Por otro lado, tal significado se desprende sin ambigüedad de la lectura del texto del artículo 12,

apartados 2 y 3, de la Directiva 2015/2302 en su conjunto, el cual precisa que el reembolso completo se refiere a los «pagos realizados» por el viaje combinado, lo que disipa cualquier duda en cuanto al objeto del reembolso, que se refiere a una cantidad de dinero.

- 65 De ello se desprende que el concepto de «reembolso», en el sentido del artículo 12, apartados 2 y 3, de la Directiva 2015/2302, debe entenderse como la restitución, en forma de una cantidad de dinero, de los pagos realizados por el viaje combinado.
- 66 Esta interpretación no queda desvirtuada por la alegación de la República Eslovaca basada en la distinción terminológica que se efectúa, en relación con este concepto, en particular, en las versiones en lengua alemana e inglesa del artículo 12, apartado 4, de la Directiva 2015/2302, entre, por una parte, una devolución («reimbursement» en inglés, «Rückzahlung» en alemán) de los pagos, prevista en el artículo 12, apartado 1, de esta Directiva, y, por otra parte, un «reembolso» («refund» en inglés, «Erstattung» en alemán) de estos, previsto en el artículo 12, apartados 2 y 3, de la citada Directiva, reembolso que incluye también, según ese Estado miembro, una indemnización en forma distinta de una cantidad de dinero.
- 67 En efecto, no solo tal distinción terminológica es perfectamente compatible con una interpretación de estas disposiciones que implique una restitución en forma de una cantidad de dinero, sino que, aun suponiendo que fuera de otro modo, de reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende igualmente que 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 esa disposición ni se le puede reconocer carácter prioritario frente a otras versiones lingüísticas, de modo que, en caso de divergencia entre las diversas versiones lingüísticas de una disposición del Derecho de la Unión, esta deberá interpretarse en función del contexto y de la finalidad de la normativa en que se integra (véase, en este sentido, la sentencia de 9 de julio de 2020, Banca Transilvania, C-81/19, EU:C:2020:532, apartado 33 y jurisprudencia citada).
- 68 Pues bien, el contexto del artículo 12, apartados 2 y 3, de la Directiva 2015/2302 y el objetivo de esta Directiva no hacen sino corroborar la interpretación literal adoptada en el apartado 65 de la presente sentencia.
- 69 Así, por lo que respecta, por una parte, al contexto de esta disposición, el hecho de que, en virtud del artículo 12, apartado 4, de esta Directiva, el reembolso deba tener lugar en un plazo no superior a catorce días después de la terminación del contrato de viaje combinado de que se trate parece indicar que ese reembolso debe realizarse en forma de una cantidad de dinero, en la medida en que dicho plazo tiene por objeto garantizar que el viajero afectado pueda, poco tiempo después de la terminación del contrato, disponer de nuevo libremente de la cantidad que desembolsó para el pago de ese viaje combinado. En cambio, la imposición de ese plazo sería poco útil si ese viajero tuviera que contentarse con un bono u otra prestación de carácter diferido, de la que, en cualquier caso, solo podría beneficiarse una vez expirado ese plazo.
- 70 Por otra parte, el contexto más amplio en el que se inscribe la Directiva 2015/2302, a saber, el del ámbito de los derechos de los viajeros y de la protección de los consumidores, pone de manifiesto que, cuando el legislador de la Unión contempla, en un acto legislativo determinado relativo a ese ámbito, la posibilidad de sustituir una obligación de pago de una cantidad de dinero por una prestación que revista otra forma, como, en particular, la propuesta de bonos, esta posibilidad está expresamente prevista en ese acto legislativo. Así sucede, en concreto, en el caso del artículo 7, apartado 3, del Reglamento (CE) n.º 261/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de

11 de febrero de 2004, por el que se establecen normas comunes sobre compensación y asistencia a los pasajeros aéreos en caso de denegación de embarque y de cancelación o gran retraso de los vuelos, y se deroga el Reglamento (CEE) n.º 295/91 (DO 2004, L 46, p. 1), que dispone que la compensación a que hace referencia el apartado 1 de ese artículo 7 se abonará «en metálico», por transferencia bancaria electrónica, transferencia bancaria, cheque o, previo acuerdo firmado por el pasajero, bonos de viaje u otros servicios.

- 71 La inexistencia de cualquier referencia a tal posibilidad en el tenor del artículo 12 de la Directiva 2015/2302 parece confirmar, por tanto, que dicho artículo se refiere únicamente a los reembolsos en forma de una cantidad de dinero.
- 72 Por otro lado, el derecho al reembolso conferido a los viajeros por el artículo 12, apartados 2 y 3, de la Directiva 2015/2302 es coherente con el objetivo de protección de los consumidores que persigue esta Directiva, recordado en el apartado 53 de la presente sentencia, de modo que una interpretación del concepto de «reembolso», en el sentido de ese artículo 12, según la cual el viajero afectado tiene derecho a que se le restituyan los pagos realizados por el viaje combinado de que se trate en forma de una cantidad de dinero de la que pueda disponer libremente contribuye en mayor medida a proteger los intereses del viajero y, por tanto, a alcanzar el referido objetivo que la interpretación según la cual bastaría con que el organizador afectado propusiera al viajero un viaje alternativo, un bono u otra forma de compensación diferida.
- 73 En cuanto a la alegación de la República Eslovaca de que, en particular en la situación de alteración total del mercado de que se trata, es necesario, habida cuenta del considerando 5 de la Directiva 2015/2302 y de conformidad con la jurisprudencia resultante de la sentencia de 31 de enero de 2013, McDonagh (C-12/11, EU:C:2013:43), apartado 62, llegar a una interpretación que permita establecer un equilibrio adecuado entre la protección de los consumidores y la competitividad de las empresas, basta con señalar que la interpretación adoptada en el apartado 65 de la presente sentencia refleja la ponderación de los intereses que el legislador de la Unión ha querido establecer en lo que atañe a las consecuencias financieras que conlleva la terminación de un contrato de viaje combinado en los supuestos contemplados en el artículo 12, apartados 2 y 3, de esta Directiva, disposición que, por lo demás, no solo establece una obligación de reembolso en beneficio de los viajeros, sino que precisa igualmente que, en esos supuestos, el organizador no estará obligado a una indemnización adicional.
- 74 Ello se entiende sin perjuicio de la posibilidad de que el viajero que sea parte en un contrato de viaje combinado acepte voluntariamente un bono en lugar de un reembolso en forma de una cantidad de dinero, en la medida en que tal posibilidad no lo prive de su derecho a ese reembolso, como se indica en el considerando 9 de la Recomendación 2020/648.
- 75 Por consiguiente, procede considerar que una notificación de un viaje alternativo, como la prevista en el artículo 33a de la Ley n.º 170/2018, no constituye un reembolso de los pagos realizados, en el sentido del artículo 12, apartados 2 y 3, letra b), de la Directiva 2015/2302, porque por «reembolso» debe entenderse únicamente la restitución de esos pagos en forma de una cantidad de dinero.
- 76 En tercer lugar, de las consideraciones anteriores se deduce que la Comisión afirma acertadamente que el artículo 33a de la Ley n.º 170/2018 es contrario al artículo 12, apartados 2, 3, letra b), y 4, de la Directiva 2015/2302, en relación con el artículo 4 de esta, en la medida en que, durante el período comprendido entre el 12 de marzo de 2020 y el 31 de agosto de 2021, concedía a aquellos cuyo viaje combinado no podía ejecutarse debido a circunstancias

inevitables y extraordinarias relacionadas con la pandemia mundial de COVID-19 únicamente el derecho a que se les ofreciera un viaje alternativo, en lugar de un reembolso completo, en forma de una cantidad de dinero, de los pagos realizados por ese viaje combinado.

- 77 Por consiguiente, al adoptar el artículo 33a de la Ley n.º 170/2018, la República Eslovaca ha incumplido la obligación que le incumbe de tomar, en su ordenamiento jurídico nacional, todas las medidas necesarias para garantizar la plena eficacia de la Directiva 2015/2302, conforme al objetivo que esta persigue (véase, en este sentido, la sentencia de 12 de julio de 2022, Nord Stream 2/Parlamento y Consejo, C-348/20 P, EU:C:2022:548, apartado 69).
- 78 Sin embargo, la República Eslovaca alega que la situación desfavorable generada por la pandemia mundial de COVID-19 constituyó un caso de fuerza mayor que le impidió cumplir las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 2015/2302.
- 79 Por lo que respecta a esta alegación, es preciso subrayar que el Tribunal de Justicia ya ha declarado que el temor a que puedan surgir dificultades internas no puede justificar el incumplimiento por parte de un Estado miembro de las obligaciones que le incumben en virtud del Derecho de la Unión (véanse, en este sentido, las sentencias de 1 de abril de 2004, Comisión/Italia, C-99/02, EU:C:2004:207, apartado 22 y jurisprudencia citada, y de 13 de septiembre de 2017, Comisión/Bélgica, C-591/14, EU:C:2017:670, apartado 44).
- 80 Es cierto que de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que, cuando un Estado miembro no ha cumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Derecho de la Unión, no puede excluirse que dicho Estado miembro invoque la fuerza mayor en relación con ese incumplimiento.
- 81 A este respecto, según reiterada jurisprudencia, aunque el concepto de fuerza mayor no presupone una imposibilidad absoluta, este exige, sin embargo, que la no realización del hecho de que se trate responda a circunstancias anormales e imprevisibles, ajenas a quien las invoca, cuyas consecuencias no hubieran podido evitarse ni siquiera actuando con la mayor diligencia, y que la situación de fuerza mayor solo pueda invocarse respecto del período necesario para remediar esas dificultades (véanse, en este sentido, las sentencias de 13 de diciembre de 2001, Comisión/Francia, C-1/00, EU:C:2001:687, apartado 131 y jurisprudencia citada, y de 4 de marzo de 2010, Comisión/Italia, C-297/08, EU:C:2010:115, apartado 85 y jurisprudencia citada).
- 82 Pues bien, es preciso señalar que es evidente que el artículo 33a de la Ley n.º 170/2018 no cumple los requisitos que rigen la invocación de la fuerza mayor.
- 83 En primer término, aunque una crisis sanitaria de una envergadura como la de la pandemia de COVID-19 sea tanto ajena a la República Eslovaca como anormal e imprevisible, una normativa nacional que libere de manera generalizada, salvo determinadas excepciones en beneficio de categorías de viajeros más vulnerables, a todos los organizadores de viajes combinados de la obligación de reembolso establecida en el artículo 12, apartados 2 a 4, de la Directiva 2015/2302 por lo que respecta a los contratos que no hayan podido ejecutarse debido a la pandemia no puede, por su propia naturaleza, estar justificada por las limitaciones dimanantes de tal acontecimiento ni, por ende, cumplir los requisitos que regulan la invocación de la fuerza mayor.
- 84 En efecto, al conducir, en la práctica, a una suspensión provisional generalizada de la obligación de reembolso, la aplicación de tal normativa no se limita únicamente a los supuestos en los que tales limitaciones, en particular financieras, se hayan manifestado realmente, sino que se extiende a

todos los contratos que no podían ejecutarse debido a circunstancias inevitables y extraordinarias relacionadas con la pandemia mundial de COVID-19, sin tener en cuenta la situación financiera concreta e individual de los organizadores de viajes afectados.

- 85 En segundo término, de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia no se desprende que las consecuencias financieras a las que el artículo 33a de la Ley n.º 170/2018 pretendía hacer frente no hubieran podido evitarse de otro modo que infringiendo el artículo 12, apartados 2 a 4, de la Directiva 2015/2302, en particular, adoptando, en beneficio de los organizadores de viajes afectados, determinadas medidas de ayuda de Estado que podían autorizarse con arreglo al artículo 107 TFUE, apartado 2, letra b), posibilidad esta que fue recordada en los considerandos 21 y 22 de la Recomendación 2020/648 y por la que optaron otros Estados miembros.
- 86 En este contexto, aunque la República Eslovaca haya insistido en que la adopción de medidas como las ayudas de Estado se vio sometida a dificultades particulares, ya que la posibilidad de adoptar esas medidas en un plazo breve dependía, en particular, de las estructuras existentes para la organización del sector de viajes combinados y del tiempo necesario para adoptar esas medidas conforme a los procedimientos internos de dichas estructuras, procede recordar a este respecto que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, un Estado miembro no puede alegar dificultades de orden interno para justificar el incumplimiento de las obligaciones resultantes del Derecho de la Unión (sentencias de 25 de junio de 2013, Comisión/República Checa, C-241/11, EU:C:2013:423, apartado 48 y jurisprudencia citada, y de 6 de noviembre de 2014, Comisión/Bélgica, C-395/13, EU:C:2014:2347, apartado 51).
- 87 Tampoco puede acogerse, en este contexto, la alegación formulada por la República Eslovaca según la cual la solución consistente en la concesión de ayudas de Estado debe ser un «último recurso». A este respecto, basta con señalar que el Derecho de la Unión permite a los Estados miembros, siempre que se cumplan los requisitos establecidos a tal efecto, prever determinadas formas de ayuda de Estado, en particular, aquellas que puedan considerarse compatibles con el mercado interior en virtud del artículo 107 TFUE, apartado 2, letra b), mientras que, precisamente, como se desprende del apartado 77 de la presente sentencia, no les permite incumplir su obligación de adoptar, en su ordenamiento jurídico nacional, todas las medidas necesarias para garantizar la plena eficacia de una directiva, en el presente asunto, la Directiva 2015/2302.
- 88 Procede señalar, además, que los Estados miembros también tenían la posibilidad de introducir mecanismos destinados no a imponer, sino a fomentar o facilitar que los viajeros aceptasen bonos en lugar de reembolsos en forma de una cantidad de dinero, ya que tales soluciones podían contribuir, asimismo, a mitigar los problemas de liquidez de los organizadores de viajes, como se indica en la Recomendación 2020/648, en particular, en el considerando 15 de esta.
- 89 En tercer término, es manifiesto que una norma nacional como el artículo 33a de la Ley n.º 170/2018, que libera a los organizadores de viajes combinados de su obligación de reembolso durante un período que puede llegar hasta cerca de dieciocho meses a partir de la notificación de la terminación del contrato de viaje combinado de que se trate, no está concebida con el fin de que sus efectos se limiten al período necesario para remediar las dificultades causadas por el acontecimiento que puede constituir fuerza mayor.
- 90 En consecuencia, debe estimarse el recurso interpuesto por la Comisión.

- 91 Habida cuenta del conjunto de las consideraciones expuestas, procede declarar que la República Eslovaca ha incumplido la obligación que le incumbe en virtud del artículo 12, apartados 2, 3, letra b), y 4, de la Directiva 2015/2302, en relación con el artículo 4 de esta, al introducir, mediante la adopción de la Ley n.º 136/2020, el artículo 33a en la Ley n.º 170/2018.

Costas

- 92 A tenor del artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Al haber solicitado la Comisión la condena en costas de la República Eslovaca y al haber sido desestimadas las pretensiones de esta, procede condenarla en costas.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Segunda) decide:

- 1) **Declarar que la República Eslovaca ha incumplido la obligación que le incumbe en virtud del artículo 12, apartados 2, 3, letra b), y 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, en relación con el artículo 4 de la Directiva 2015/2302, al introducir, mediante la adopción de la zákon č. 136/2020 Z. z. (Ley n.º 136/2020 Rec.), de 20 de mayo de 2020, el artículo 33a en la zákon č. 170/2018 Z. z. o zázadoch, spojených službách cestovného ruchu, niektorých podmienkach podnikania v cestovnom ruchu a o zmene a doplnení niektorých zákonov (Ley n.º 170/2018 Rec., sobre viajes combinados, servicios turísticos vinculados y determinados requisitos para el ejercicio de la actividad turística, que modifica y completa determinadas leyes), de 15 de mayo de 2018.**
- 2) **Condenar en costas a la República Eslovaca.**

Firmas