COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 21.6.2019
COM(2019) 270 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

sobre las disposiciones 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 que se aplican a reservas en línea efectuadas en diferentes puntos de venta

{SWD(2019) 270 final}

1. Contexto y finalidad del informe

En la actualidad, los consumidores combinan servicios de viaje (transporte, alojamiento, alquiler de vehículos, actividades de ocio) para el mismo viaje o vacación de muy diversas maneras. Adquieren, en línea o fuera de línea, viajes combinados «preestablecidos» o «personalizan» ellos mismos sus viajes combinados. A tal fin, pueden utilizar los servicios de una agencia de viajes o reservar directamente varios elementos (transporte, alquiler de vehículos, hotel, excursiones) a través de uno o varios proveedores de servicios.

Uno de los objetivos de la Directiva relativa a los viajes combinados y a los servicios de viaje vinculados de 2015 (Directiva relativa a los viajes combinados)[1] era adaptar la legislación en materia de viajes combinados a los nuevos modelos de reserva en línea, en particular para proteger mejor a los consumidores que utilizan combinaciones de servicios.

A tal fin, la nueva Directiva relativa a los viajes combinados amplía la definición de «viaje combinado» más allá de los viajes combinados preestablecidos tradicionales. Un viaje combinado también incluye ahora combinaciones personalizadas de servicios de viaje (en línea y fuera de línea) que se combinan a petición del viajero o de acuerdo con la selección de este. Además, la Directiva introduce el concepto de «servicios de viaje vinculados», que es una combinación de servicios de viaje facilitados por un empresario, como una compañía aérea.

La Directiva ofrece un elevado nivel de protección a los viajeros que contratan viajes combinados. La protección incluye, entre otros aspectos: la garantía de devolución del dinero y la repatriación cuando el organizador se declara insolvente; la responsabilidad del organizador con respecto a la prestación de todos los servicios de viaje que forman parte del viaje combinado; una información clara para los viajeros: las modificaciones de precios únicamente se permiten en circunstancias muy específicas.

A diferencia del organizador de un viaje combinado, los empresarios que faciliten un servicio de viaje vinculado solo son responsables de su propio servicio de viaje. Deben ofrecer una garantía de devolución del dinero de los pagos que reciban del viajero en caso de que el servicio de viaje no se realice debido a su insolvencia. Esta garantía cubrirá también la repatriación cuando el empresario que facilite un servicio de viaje vinculado sea responsable del transporte de pasajeros, por ejemplo una compañía aérea. Sin embargo, los empresarios que faciliten un servicio de viaje

[1] 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 L 326 de 11.12.2015, p. 1.

vinculado no son responsables de la ejecución (o posible insolvencia) de cualquier otro proveedor de servicios en el marco del servicio de viaje vinculado.

Con el fin de que los viajeros tengan una idea clara de sus derechos más limitados en el caso de un servicio de viaje vinculado, el empresario que lo facilite debe informar a los viajeros de que la protección prevista para los viajes combinados no se aplica a su situación y de que solo están protegidos contra la insolvencia del empresario que facilita el servicio de viaje vinculado. Si el empresario no informa al viajero acerca de estas limitaciones o no ofrece protección contra la insolvencia, está obligado legalmente a asumir en gran medida las mismas responsabilidades que un organizador de viajes combinados, incluidas las relacionadas con la prestación de los servicios de los viajes combinados.

Hoy en día, la mayoría de los viajeros reservan servicios de viaje en línea y es el proceso de reserva el que determinará si el viajero ha reservado un viaje combinado, un servicio de viaje vinculado o simplemente unos servicios autónomos. Este aspecto es pertinente para las obligaciones legales de los empresarios y para el nivel de protección de los viajeros. En el caso de los servicios de viaje autónomos (por ejemplo, únicamente vuelos), no existe a nivel de la UE ninguna protección obligatoria de los viajeros contra la insolvencia del proveedor.

Cuando el viajero reserva diferentes servicios de viaje, por ejemplo, vuelo y alojamiento, en el mismo sitio web, sus derechos dependen de si los servicios de viaje se ofrecen, venden o facturan a un precio total o inclusivo o si el viajero tiene que pagar o aceptar pagar por cada uno de los servicios de viaje por separado. En el primer caso, se trata de un viaje combinado, en el segundo, de un servicio de viaje vinculado.

Cuando el viajero reserva diferentes servicios de viaje en diferentes sitios web (distintos puntos de venta), pero las reservas están relacionadas mediante enlaces que envían desde un sitio web hasta otro, esto se considera una reserva a la que se accede con un clic («click-through»). No obstante, dependiendo de las características de dichas reservas, estas pueden dar lugar a la creación de un viaje combinado con plena protección, un servicio de viaje vinculado con protección limitada o servicios autónomos, no cubiertos por la Directiva.

Los criterios para definir el «viaje combinado al que se accede con un clic» fueron objeto de largos debates durante las negociaciones legislativas. La definición requiere que el primer empresario transmita al segundo empresario los datos personales del viajero de que se trate, es decir, su nombre, información sobre el pago y su dirección de correo electrónico. Un «servicio de viaje vinculado al que se accede con un clic» requiere que el primer empresario facilite «de

manera específica» la compra de al menos un servicio de viaje adicional. En ambos casos («viaje combinado al que se accede con un clic» y «servicio de viaje vinculado al que se accede con un clic»), el viajero debe reservar el segundo servicio de viaje en un plazo de veinticuatro horas desde la reserva del primer servicio de viaje. Superado este plazo, los distintos servicios de viaje son simplemente servicios de viaje autónomos.

Se encomendó a la Comisión que, poco después de la entrada en vigor de la Directiva relativa a los viajes combinados, elaborara un informe acerca de las nuevas disposiciones relativas a las reservas «a las que se accede con un clic» y, en particular, sobre la conveniencia de modificar la definición de «viajes combinados a los que se accede con un clic» (artículo 26 de la Directiva)[2]. En 2021 se presentará un informe general sobre la aplicación de la Directiva.

2. Principales conclusiones sobre las reservas «a las que se accede con un clic»

En marzo de 2019, todos los Estados miembros habían transpuesto la Directiva relativa a los viajes combinados a su ordenamiento jurídico nacional. Aparte de la transposición tardía, no se han identificado hasta ahora, a primera vista, problemas relacionados específicamente con la transposición de las disposiciones pertinentes de las reservas de viajes combinados o de servicios de viaje vinculados «a los que se accede con un clic».

Para evaluar el uso de las reservas a las que se accede con un clic, se creó un grupo de expertos compuesto por veinte organizaciones diferentes que representaban a asociaciones de consumidores, asociaciones de empresas de viajes y turismo, proveedores de protección contra la insolvencia y organismos de resolución alternativa de litigios (RAL), que se reunió en dos ocasiones[3]. Además, en octubre/noviembre de 2018 se llevó a cabo una consulta específica a las partes interesadas. Se recibieron respuestas de catorce autoridades competentes, nueve organismos de resolución alternativa de litigios, cuatro asociaciones de consumidores, ciento noventa y cinco operadores de viajes y turismo o sus asociaciones y catorce proveedores de protección contra la insolvencia o sus asociaciones. La asociación de empresarios *Airlines for Europa* es miembro del grupo de expertos, pero ni esta asociación ni sus miembros participaron en la consulta específica. Esto debe tenerse en cuenta a la hora de valorar los resultados de la consulta, ya que el sector de las líneas aéreas es uno de los más afectados por las reservas «a las que se accede con un clic».

A partir de la información recopilada durante este proceso de consulta, se desprende lo siguiente:

[2] Véase el documento de trabajo de los servicios de la Comisión SWD(2019) 270.
[3] http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetail&groupID=3617&news=1

- Los «viajes combinados a los que se accede con un clic» a tenor de la definición específica del artículo 3, apartado 2, letra b), inciso v), de la Directiva, que implican la transferencia de datos personales (nombre, correo electrónico e información sobre el pago del viajero) y la presentación del formulario de información normalizada específico que figura en el anexo I, parte C, de la Directiva, son raramente propuestos, si lo hacen, por los operadores profesionales que han participado en la consulta. Sin embargo, hasta ahora no puede extraerse ninguna conclusión acerca de las prácticas de las compañías aéreas.
- Por consiguiente, antes de extraer conclusiones sobre un posible ajuste de las definiciones que figuran en la Directiva, resulta necesario realizar una valoración más profunda de las prácticas comerciales, en particular de las de las compañías aéreas y de las principales plataformas de reserva de viajes, relativas a las reservas a las que se accede con un clic.
- Las partes interesadas y las autoridades que participaron en la consulta plantearon la necesidad de seguir trabajando en la aplicación efectiva y uniforme de las nuevas normas de la Directiva, especialmente las orientaciones para garantizar una ejecución unificada.
    - En relación con los servicios de viaje vinculados, las partes interesadas señalaron, entre otras cosas, la falta de claridad del significado de «facilitación de manera específica» y los criterios para determinar si un segundo empresario ha celebrado o no un contrato con un viajero en un plazo de veinticuatro horas desde el primer contrato.
    - Al parecer, la distinción entre viajes combinados y servicios de viaje vinculados sigue siendo compleja para todos los operadores de viajes, incluidos los hoteles.
    - Por último, los consumidores deben ser más conscientes de la protección ampliada que ofrece la Directiva relativa a los viajes combinados.

3. Seguimiento

Como continuación del presente informe y a modo de preparación del informe general sobre la aplicación de la Directiva relativa a los viajes combinados previsto para 2021, la Comisión:

- para obtener una imagen más clara de la oferta de viajes combinados y de servicios de viaje vinculados a los que se accede con un clic existentes en el mercado, evaluará más a fondo los procesos de reserva en línea conectados que implican una combinación de servicios de viaje;
- completará su evaluación de las medidas nacionales de transposición de la Directiva;

- sensibilizará a los viajeros acerca de sus derechos en virtud de la Directiva, en el marco de una amplia campaña de comunicación dirigida a los consumidores que comenzará antes de finales de 2019;
- seguirá interactuando con las partes interesadas pertinentes a través del grupo de expertos para recabar información sobre los problemas relacionados con la aplicación de las disposiciones de la Directiva y, en la medida de lo posible, encontrar las soluciones adecuadas;
- facilitará la coordinación y la cooperación entre las autoridades encargadas de la aplicación de la Directiva a través de la Red de Cooperación en materia de Protección de los Consumidores (CPC) y entre los puntos centrales de contacto de los Estados miembros para facilitar la cooperación administrativa y la supervisión de los organizadores que operen en distintos Estados miembros. En los próximos meses, como parte de las actividades de la red CPC, podrían iniciarse evaluaciones coordinadas específicas del cumplimiento.