SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA

de 15 de junio de 1999 *

En el asunto C-140/97,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE (actualmente, artículo 234 CE), por el Landesgericht Linz (Austria), destinada a obtener, en el litigio pendiente ante dicho órgano jurisdiccional entre

Walter Rechberger y Renate Greindl,

Hermann Hofmeister y otros

y

Republik Österreich,

una decisión prejudicial sobre la interpretación del artículo 7 de la Directiva 90/314/CEE del Consejo, de 13 de junio de 1990, relativa a los viajes combinados, las vacaciones combinadas y los circuitos combinados (DO L 158, p. 59), así como sobre los requisitos para la responsabilidad del Estado por los daños causados a los particulares por las violaciones del Derecho comunitario,

* Lengua de procedimiento: alemán.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres.: G.C. Rodríguez Iglesias, Presidente; P.J.G. Kapteyn, G. Hirsch y P. Jann, Presidentes de Sala; G.F. Mancini, J.C. Moitinho de Almeida, C. Gulmann (Ponente), L. Sevón y M. Wathelet, Jueces;

Abogado General: Sr. A. Saggio;

Secretario: Sr. H.A. Rühl, administrador principal;

consideradas las observaciones escritas presentadas:

— En nombre del Sr. Rechberger y de la Sra. Greindl, por el Sr. Wolfgang Graziani-Weiss, Abogado de Viena;

— en nombre del Sr. Hofmeister y otros, por el Sr. Christian Ebert, Abogado de Viena;

— en nombre de la Republik Österreich, por el Sr. Harald Ropper, Hofrat de la Finanzprokuratur, Viena;

— en nombre del Gobierno francés, por las Sras. Kareen Rispal-Bellanger, sous-directeur du droit économique international et droit communautaire de la direction des affaires juridiques del ministère des Affaires étrangères, y Régine Loosli-Surrans, chargé de mission de la misma Dirección, en calidad de Agentes;

— en nombre del Gobierno del Reino Unido, por la Sra. Stephanie R. Ridley, del Treasury Solicitor's Department, en calidad de Agente, asistida por los Sres. Stephen Richards y Jon Turner, Barristers;

— en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por el Sr. Pieter van Nuffel, miembro del Servicio Jurídico, en calidad de Agente, asistido por M[es] Maria Pflügl y Thomas Eilmansberger, Abogados de Bruselas;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídas las observaciones orales del Sr. Rechberger y de la Sra. Greindl, representados por el Sr. Wolfgang Graziani-Weiss; del Sr. Hofmeister y otros, representados por el Sr. Christian Ebert; de la Republik Österreich, representada por el Sr. Harald Ropper; del Gobierno sueco, representado por el Sr. Erik Brattgård, departementsråd del handelsavdelning (UE) del Utrikesdepartementet; del Gobierno del Reino Unido, representado por la Sra. Stephanie R. Ridley, asistida por los Sres. Jon Turner y Philip Sales, Barrister, y de la Comisión, representada por M[es] Maria Pflügl y Thomas Eilmansberger, expuestas en la vista de 5 de mayo de 1998;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 25 de junio de 1998;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante resolución de 26 de marzo de 1997, recibida en el Tribunal de Justicia el 15 de abril siguiente, el Landesgericht Linz planteó, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE (actualmente, artículo 234 CE), seis cuestiones prejudiciales sobre la interpretación del artículo 7 de la Directiva 90/314/CEE del Consejo, de 13 de junio de 1990, relativa a los viajes combinados, las vacaciones combinadas y los circuitos combinados (DO L 158, p. 59; en lo sucesivo, «Directiva»), así

como sobre los requisitos de la responsabilidad del Estado por daños causados a los particulares por las violaciones del Derecho comunitario.

2 Estas cuestiones se suscitaron en el marco de varios litigios entre el Sr. Rechberger, la Sra. Greindl y el Sr. Hofmeister y otros, y la Republik Österreich (República de Austria), en relación con la responsabilidad exigible a ésta a raíz de la incorrecta adaptación del ordenamiento jurídico interno a la Directiva, que les impidió obtener la devolución de los fondos pagados a un organizador de viajes declarado insolvente.

3 El artículo 1 de la Directiva establece que su objeto es la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a los viajes combinados, las vacaciones combinadas y los circuitos combinados vendidos u ofrecidos a la venta en el territorio de la Comunidad.

4 El artículo 2 de la Directiva dispone:

«A efectos de la presente Directiva se entenderá por:

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

a) transporte,

b) alojamiento,

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

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

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

[...]

4) Consumidor: la persona que compra o se compromete a comprar el viaje combinado ("el contratante principal"), la persona en nombre de la cual el contratante principal se compromete a comprar el viaje combinado ("los demás beneficiarios") o la persona a la cual el contratante principal u otro beneficiario cede el viaje combinado ("cesionario");

[...]»

5 En sus artículos 3 a 6, la Directiva contiene disposiciones relativas a la protección del consumidor contra determinadas contingencias inherentes a los viajes combinados, a saber, las indicaciones engañosas sobre la descripción del viaje combinado, las formas de pago del precio del viaje combinado, la dispersión de las responsabilidades entre el organizador y/o el detallista del viaje combinado y los distintos prestadores cuyos servicios combinados constituyen ese viaje.

6 El artículo 7 de la Directiva dispone que el organizador de viajes debe facilitar «pruebas suficientes de que, en caso de insolvencia o de quiebra, quedarán garantizados el reembolso de los fondos depositados y la repatriación del consumidor».

7 Según el artículo 9, los Estados miembros debían adoptar las medidas necesarias para dar cumplimiento a la Directiva a más tardar el 31 de diciembre de 1992. No obstante, de conformidad con el Acta relativa a las condiciones de adhesión de la República de Austria, de la República de Finlandia y del Reino de Suecia y a las adaptaciones de los Tratados en los que se funda la Unión Europea (DO 1994, C 241, p. 21, y DO 1995, L 1, p. 1), la República de Austria debía dar cumplimiento a la Directiva, como más tarde, el 1 de enero de 1995.

8 El ordenamiento jurídico austriaco fue adaptado a la Directiva mediante varias disposiciones de carácter normativo. En lo que atañe al artículo 7 de la Directiva, el 15 de noviembre de 1994, el Gobierno austriaco adoptó el Reisebüro-Sicherungsverordnung (Decreto relativo al seguro de las agencias de viajes, BGBl nº 881, de 15 de noviembre de 1994, p. 6501; en lo sucesivo, «Decreto»). El apartado 1 del artículo 3 del Decreto establece que el organizador de viajes garantizará al viajero, mediante la formalización de un contrato de seguro celebrado con una compañía de seguros autorizada a realizar operaciones comerciales en Austria, el reembolso de los pagos efectuados, cuando no se presten los servicios relativos al viaje, en su totalidad o en parte, a causa de la insolvencia del organizador de viajes, y los gastos necesarios para el viaje de regreso que se originen como consecuencia de la insolvencia del organizador de viajes. Según el artículo 4 del Decreto, el organizador de viajes podrá asimismo garantizar al viajero los servicios anteriormente mencionados mediante la constitución de una garantía bancaria irrevocable e incondicional prestada por una entidad de crédito autorizada a desarrollar sus operaciones en Austria o mediante la presentación de una garantía de características semejantes por parte de un organismo de Derecho público.

9 Según el apartado 2 del artículo 3 del Decreto, la cantidad garantizada «ascenderá, como mínimo, al 5 % del volumen de negocios de la actividad del organizador en el correspondiente trimestre del año natural anterior. En el primer año de actividad se tomará como base el volumen de negocios estimado de la actividad proyectada. En el supuesto de que el organizador del viaje reciba del

cliente en concepto de pago a cuenta una cantidad superior al 10 % del precio del viaje o de que cobre el saldo del precio con una antelación de más de diez días respecto al inicio del viaje, la cantidad garantizada deberá ascender, como mínimo, al 10 % del valor de referencia indicado en la frase anterior.»

10 Según su artículo 6, el Decreto es aplicable a todos los viajes combinados reservados con posterioridad al 1 de enero de 1995, cuya fecha de salida esté fijada, como más pronto, para el 1 de mayo de 1995.

11 Los demandantes del procedimiento principal son suscriptores del diario «Neue Kronenzeitung» (en lo sucesivo, «Kronenzeitung»). En noviembre de 1994 recibieron una carta de la sociedad editora en la que se les informaba de que, como agradecimiento a sus suscriptores por su fidelidad, Kronenzeitung había realizado las gestiones necesarias para que el organizador de viajes Arena-Club-Reisen les ofreciera como obsequio (sin incluir los derechos aeroportuarios) un viaje de cuatro o siete días a cuatro destinos de Europa.

12 La oferta comprendía, en particular, los siguientes servicios: viaje en avión con refrigerio a bordo, habitación doble con desayuno para tres o seis noches en un hotel de cuatro estrellas y visitas guiadas. Las personas que acompañaran a los suscriptores debían pagar el precio indicado en el folleto. Si un suscriptor decidía viajar solo, debía pagar un suplemento por habitación individual de 500 ÖS.

13 El suscriptor que hubiera aceptado la oferta recibía una confirmación de reserva del organizador de viajes y debía efectuar a favor de éste un pago a cuenta equivalente al 10 % del importe a su cargo, y el resto debía satisfacerse, como más tarde, diez días antes de la fecha prevista de salida.

14 Pues bien, la oferta de que se trata tuvo un éxito muy superior al que esperaba el organizador de viajes, lo que le ocasionó a éste dificultades de carácter operativo y económico. En estas circunstancias, el 4 de julio de 1995, el organizador de viajes instó un procedimiento para ser declarado en quiebra. Posteriormente, el

Tribunal Supremo consideró que la campaña publicitaria organizada por Kronenzeitung era contraria al Derecho nacional de la competencia.

15 Los demandantes en el procedimiento principal reservaron sus viajes entre los días 19 de noviembre de 1994 y 12 de abril de 1995, algunos para viajar solos y otros, acompañados por una a tres personas. Todos pagaron por adelantado la integridad de sus gastos de viaje. Los viajes que, según las reservas, debían tener lugar entre los días 10 de abril y 23 de julio de 1995, fueron previamente cancelados por distintas razones.

16 Dado que tres de los demandantes del procedimiento principal habían efectuado su reserva en 1994, no se les reconoció garantía alguna, por cuanto el Decreto era aplicable únicamente a los viajes combinados reservados con posterioridad al 1 de enero de 1995. Dos de ellos incluyeron sus créditos en el pasivo de la sociedad organizadora, pero, aunque fueron admitidos, no han recibido pago alguno con cargo a la masa. Para los tres demandantes que habían reservado su viaje después del 1 de enero de 1995 y que debían salir después del 1 de mayo de 1995, los pagos estaban cubiertos, en principio, por una garantía otorgada con arreglo al Decreto. No obstante, la garantía bancaria de 4.000.000 de ÖS presentada por el organizador de viajes no fue suficiente para reembolsar los gastos de viaje en que habían incurrido, por lo que finalmente la cuota de cobertura ascendió al 25,38 % de la cantidad pagada.

17 Los demandantes en el procedimiento principal interpusieron un recurso contra la República de Austria ante el órgano jurisdiccional remitente, en el que sostienen la responsabilidad de dicho Estado por adaptación tardía e incompleta de su ordenamiento jurídico al artículo 7 de la Directiva, con el fin de obtener la devolución de la totalidad de los pagos que habían efectuado y que aún no habían sido reembolsados. La República de Austria niega su responsabilidad alegando, en particular, que los suscriptores que efectuaron reservas para viajar solos no están comprendidos en el ámbito de aplicación de la Directiva, que no se ha producido ninguna violación caracterizada del Derecho comunitario, habida cuenta de la fecha de entrada en vigor del Decreto y de las demás disposiciones adoptadas para adaptar el ordenamiento jurídico interno a la Directiva, y que en el caso de autos no se da relación alguna de causalidad ya que, además de una posible responsabilidad del Estado, existen algunas circunstancias de hecho que han influido de manera determinante en el daño causado a los viajeros y que no eran normalmente previsibles.

18 En estas circunstancias, el órgano jurisdiccional nacional ha decidido suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes:

«1) La protección prevista en el artículo 7 de la Directiva 90/314/CEE del Consejo, de 13 de junio de 1990, relativa a los viajes combinados, las vacaciones combinadas y los circuitos combinados, ¿comprende también los viajes para los cuales, con arreglo al contrato, el suscriptor debe pagar,

a) si viaja solo, además de los derechos aeroportuarios (tasas de salida al extranjero), únicamente el suplemento por habitación individual o

b) si viaja en compañía de, como mínimo, otra persona que pague la totalidad del precio, únicamente los derechos aeroportuarios,

mientras que no debe pagar contrapartida alguna por el viaje en avión y el alojamiento en una habitación no individual?

2) ¿Están comprendidos tales viajes en el ámbito de aplicación de la Directiva aunque se ofrezcan como obsequio por el diario de mayor tirada de un Estado miembro, exclusivamente para sus suscriptores, en el marco de una campaña publicitaria ilícita según el Derecho de la competencia?

En el supuesto de que las cuestiones primera y segunda se contesten en sentido afirmativo:

3) ¿Se adaptó dentro de plazo el ordenamiento jurídico nacional al artículo 7 de la Directiva si la normativa nacional publicada el 15 de noviembre de 1994 sólo se aplica a los viajes, vacaciones y circuitos combinados reservados a partir del 1 de enero de 1995, y cuya fecha de salida se hubiera fijado, como más pronto, el 1 de mayo de 1995, especialmente si se tiene en cuenta que

   a) Austria forma parte del Espacio Económico Europeo desde el 1 de enero de 1994, y que

   b) Austria se adhirió a la Unión Europea el 1 de enero de 1995?

En el supuesto de que la tercera cuestión se conteste en sentido negativo:

4) La no adaptación dentro de plazo del ordenamiento jurídico interno únicamente al artículo 7 de la Directiva, ¿constituye en sí misma una violación caracterizada del Derecho comunitario y, por lo tanto, da derecho a las víctimas a una indemnización cuando el Estado miembro ha adoptado dentro de plazo las medidas necesarias para adaptar el ordenamiento jurídico interno a todas las demás disposiciones de la Directiva?

5) ¿Debe interpretarse el artículo 7 de la Directiva en el sentido de que no se pueden alcanzar los objetivos que persigue si la normativa nacional

a) para cubrir el riesgo tan sólo exige un contrato de seguro o una garantía bancaria por un importe (cobertura) que debe ser igual, como mínimo, al 5 % del volumen de negocios que el organizador haya obtenido con su actividad durante el correspondiente trimestre del año natural anterior,

b) en el primer año de actividad sólo obliga al organizador a basarse, para determinar la suma garantizada (cobertura), en el volumen de negocios estimado correspondiente a la actividad prevista del organizador de viajes,

c) no tiene en cuenta, a tal efecto, los aumentos del volumen de negocios del organizador en el año corriente,

d) ni prevé ninguna obligación de control por parte del Estado miembro sobre las cantidades garantizadas necesarias?

6) ¿Existe una relación causal directa que genere la responsabilidad del Estado miembro y le obligue a devolver la totalidad de los fondos no garantizados entre una adaptación tardía o incompleta del ordenamiento jurídico interno al artículo 7 de la Directiva y un perjuicio sufrido por este motivo por un consumidor, cuando el Estado miembro pruebe que la causa (o una de las causas esenciales) del perjuicio consiste en una actuación ilícita del organizador (tercero) o en un aumento del riesgo totalmente excepcional e imprevisible?»

Observaciones preliminares

19 Mediante estas cuestiones el órgano jurisdiccional nacional se plantea, fundamentalmente, si debe acoger las pretensiones de los demandantes del procedimiento principal relativas a la responsabilidad de la República de Austria con arreglo al Derecho comunitario por daños resultantes de la adaptación supuestamente tardía e incompleta del ordenamiento jurídico interno al artículo 7 de la Directiva.

20 El órgano jurisdiccional remitente se remite, a este respecto, a la sentencia del Tribunal de Justicia de 8 de octubre de 1996, Dillenkofer y otros (asuntos acumulados C-178/94, C-179/94 y C-188/94 a C-190/94, Rec. p. I-4845), en la que el Tribunal de Justicia, ante la alegación de la no adaptación del ordenamiento jurídico interno al artículo 7 de la Directiva, tuvo que examinar los requisitos necesarios, en virtud del Derecho comunitario, para que se reconozca la responsabilidad de un Estado miembro como consecuencia de los perjuicios causados a particulares en el caso de no adaptación del ordenamiento jurídico interno a una Directiva dentro del plazo establecido.

21 En el apartado 20 de dicha sentencia el Tribunal de Justicia declaró que el principio de la responsabilidad del Estado por daños causados a los particulares por violaciones del Derecho comunitario que le son imputables es inherente al sistema del Tratado y que los requisitos necesarios para que la responsabilidad del Estado genere un derecho a indemnización depende de la naturaleza de la violación del Derecho comunitario que origine el perjuicio causado. Además, en el apartado 21 el Tribunal de Justicia declaró que los particulares perjudicados tienen un derecho a indemnización cuando se cumplen tres requisitos, a saber, que la norma de Derecho comunitario violada tenga por objeto conferirles derechos, que la violación esté suficientemente caracterizada y que exista una relación de causalidad directa entre tal violación y el perjuicio sufrido por los particulares.

22 Por lo que se refiere al primer requisito, en el apartado 42 de esta misma sentencia, el Tribunal de Justicia declaró que el resultado prescrito por el artículo 7 de la Directiva implica la atribución al adquirente de un viaje combinado de derechos que garanticen la devolución de los fondos depositados y su repatriación en caso de insolvencia o de quiebra del organizador. Declaró, en

segundo lugar, en el apartado 44, que los consumidores, tal como se definen en el artículo 2 de la Directiva, están suficientemente identificados como titulares de los derechos derivados del artículo 7 y que lo mismo ocurre con el contenido de estos derechos, que consiste en garantías del reembolso de los fondos depositados por los adquirentes de viajes combinados y de su repatriación en caso de insolvencia o quiebra del organizador. En estas circunstancias, el Tribunal de Justicia consideró que el artículo 7 de la Directiva tiene por objeto atribuir en favor de los particulares derechos cuyo contenido puede ser determinado con suficiente precisión.

23 En estas circunstancias, dado que el Tribunal de Justicia ya declaró, en la sentencia Dillenkofer y otros, antes citada, que el artículo 7 supone la atribución de derechos cuyo contenido puede ser determinado en favor de los particulares, debe señalarse que las cuestiones prejudiciales que le han sido sometidas en el caso de autos han sido planteadas para permitir que el Juez nacional adopte una posición, en primer lugar, sobre la cuestión de si la República de Austria ha incumplido las obligaciones que se derivan del artículo 7 de la Directiva con respecto a los demandantes del procedimiento principal, además, si, en su caso, la violación está suficientemente caracterizada y, por último, si existe una relación de causalidad.

Sobre las cuestiones primera y segunda

24 Mediante sus cuestiones primera y segunda, que deben examinarse conjuntamente, el órgano jurisdiccional nacional pide, fundamentalmente, que se dilucide si el artículo 7 de la Directiva se aplica a los viajes que se ofrecen como obsequio por un diario en favor exclusivamente de sus suscriptores, formando parte de una campaña publicitaria ilícita con arreglo al Derecho nacional de la competencia y por los cuales el contratante principal paga, si viaja solo, los derechos aeroportuarios, así como el suplemento por habitación individual o, si va acompañado por, al menos, una persona que pague el precio íntegro, únicamente los derechos aeroportuarios.

25 Los demandantes en el procedimiento principal, los Gobiernos francés y del Reino Unido, así como la Comisión, consideran que esta cuestión debe responderse en sentido afirmativo.

26 En cambio, el Gobierno austriaco señala, particularmente, que sólo hay viaje combinado cuando el consumidor debe pagar un precio como contrapartida de la prestación global prevista en el contrato, correspondiente al contravalor de la prestación global y calculado en función de ésta. Si por un viaje esencialmente ofrecido como obsequio, salvo eventuales gastos complementarios sin importancia, el viajero sólo paga un suplemento por habitación individual en vez de un precio global, no existe, a juicio de dicho Gobierno, un viaje combinado en el sentido de la Directiva. Por lo demás, el ámbito de aplicación de la Directiva no abarca los viajes que no se vendan en el mercado a una cantidad ilimitada de clientes potenciales, o cuya venta sea ofrecida en tales condiciones, sino que sólo se ofrecen como obsequio a una categoría de personas previamente determinada.

27 Con carácter preliminar, procede recordar que el objetivo del artículo 7 de la Directiva es proteger a los consumidores contra los riesgos derivados de la insolvencia o de la quiebra del organizador del viaje combinado. Tales riesgos, inherentes al contrato celebrado entre el consumidor y el organizador, obedecen al pago por adelantado del precio del viaje combinado y en la dispersión de las responsabilidades entre el organizador y los diferentes prestadores cuyos servicios combinados constituyen el objeto del contrato. Así pues, el resultado prescrito por el artículo 7 de la Directiva implica la atribución al viajero de derechos que garanticen la devolución de los fondos que depositó y su repatriación en caso de insolvencia o de quiebra del organizador (sentencia de 14 de mayo de 1998, Verein für Konsumenteninformation, C-364/96, Rec. p. I-2949, apartado 18).

28 Procede señalar, en primer lugar, que, en el caso de autos, los demandantes del procedimiento principal estuvieron expuestos a las contingencias que el artículo 7 tiene precisamente como objetivo reparar. En efecto, en primer lugar, al depositar fondos antes del inicio del viaje, se arriesgaron a perder tales cantidades y, en segundo lugar, en caso de insolvencia o de quiebra del organizador de viajes, durante el viaje, se arriesgaron a quedar bloqueados en el lugar de estancia, al negarse el transportista a prestar el servicio correspondiente al viaje de vuelta en razón de esa insolvencia o quiebra.

29 Es preciso recordar además que, según el punto 1 del artículo 2 de la Directiva, para que haya un viaje combinado basta con que exista una combinación previa

de, como mínimo, dos de los tres elementos que en él se citan, cuando tal combinación se vende o se ofrece a la venta por un precio global.

30 Habida cuenta del objetivo del artículo 7 y de dicha definición del concepto de «viaje combinado», procede señalar que el artículo 7 se aplica aunque la contrapartida que el comprador deba pagar no corresponda al valor total del viaje o solamente corresponda a un único elemento del viaje.

31 Además, procede señalar que limitar el ámbito de aplicación de la Directiva a los viajes combinados ofrecidos a un número potencialmente ilimitado de consumidores en modo alguno se fundamenta en el texto de la Directiva e iría en contra del objetivo de ésta. En efecto, para que se aplique la Directiva basta, por una parte, que los viajes se vendan o se ofrezcan a la venta en el territorio de la Comunidad por un precio global y, por otra, que el viaje combinado comprenda, como mínimo, dos de los elementos mencionados en el punto 1 del artículo 2 de la Directiva.

32 Por último, debe señalarse que el hecho de que la operación publicitaria consistente en viajes ofrecidos como obsequio por el diario Kronenzeitung se haya considerado contraria al Derecho nacional de la competencia no puede impedir que dichos viajes se califiquen de viajes combinados en el sentido de la Directiva.

33 En estas circunstancias, procede responder a las cuestiones primera y segunda que el artículo 7 de la Directiva se aplica a los viajes que se ofrecen como obsequio por un diario a favor exclusivamente de sus suscriptores en el marco de una campaña publicitaria ilícita con arreglo al Derecho nacional de la competencia y por los cuales el contratante principal paga, si viaja solo, los derechos aeroportuarios, así como el suplemento por habitación individual o, si va acompañado por, como mínimo, una persona que pague el precio íntegro, únicamente los derechos aeroportuarios.

Sobre la tercera cuestión

34 Mediante su tercera cuestión el órgano jurisdiccional nacional pide que se determinen las obligaciones de la República de Austria en lo que atañe al plazo para la ejecución de la garantía prevista en el artículo 7 de la Directiva.

35 El órgano jurisdiccional nacional, refiriéndose al hecho de que el Decreto sólo se aplica a los viajes combinados reservados después del 1 de enero de 1995 y cuya fecha de salida hubiera sido fijada, como más pronto, el 1 de mayo de 1995, pide, particularmente, que se dilucide, qué influencia podría tener, en este contexto, la adhesión de la República de Austria al Espacio Económico Europeo el 1 de enero de 1994.

36 En primer lugar, procede recordar que, con arreglo al artículo 7 del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Austria, la República de Finlandia, la República de Islandia, el Principado de Liechtenstein, el Reino de Noruega, el Reino de Suecia y la Confederación Suiza, por otra parte, firmado en Oporto el 2 de mayo de 1992 (DO 1994, L 1, p. 3; en lo sucesivo, «Acuerdo EEE»), en relación con el punto 11 del Protocolo nº 1 de dicho Acuerdo, la República de Austria debía haber adaptado su ordenamiento jurídico interno a la Directiva desde la entrada en vigor de dicho Acuerdo, es decir, el 1 de enero de 1994.

37 Por consiguiente, el órgano jurisdiccional nacional se pregunta si, debido a un eventual incumplimiento de dicha obligación, la República de Austria puede ser responsable, en virtud del Acuerdo EEE, de los daños causados a los particulares por dicho incumplimiento.

38 A este respecto basta con señalar que, como han observado el Gobierno sueco y la Comisión, y como se desprende de la sentencia del Tribunal de Justicia de este mismo día, en el asunto Andersson (C-321/97, apartados 28 a 31), ni en virtud del artículo 177 del Tratado CE ni en virtud del Acuerdo EEE el Tribunal de Justicia es competente para pronunciarse sobre la interpretación del Acuerdo EEE en lo que respecta a su aplicación por parte de la República de Austria durante el período anterior a su adhesión a la Unión Europea.

39 Por otra parte, teniendo en cuenta el objetivo de interpretación y de aplicación uniforme que inspira el Acuerdo EEE, es preciso recordar que la sentencia del Tribunal de la AELC, de 10 de diciembre de 1998, Sveinbjörnsdóttir (E-9/97, aún no publicada en los EFTA Court Reports) establece los principios que regulan la responsabilidad de un Estado de la AELC por infracción de una Directiva a la que se hace referencia en el Acuerdo EEE.

40 Habida cuenta de lo que precede, el Tribunal de Justicia, sólo tiene competencia, por lo tanto, para pronunciarse sobre si el Estado miembro que se haya adherido a la Unión Europea el 1 de enero de 1995 ha adaptado correctamente su ordenamiento jurídico interno al artículo 7 de la Directiva, en el caso de que haya adoptado una normativa que proteja a los viajeros que hayan reservado viajes combinados con posterioridad al 1 de enero de 1995, cuando la protección se limita únicamente a los viajes cuyo inicio hubiera sido fijado, como más pronto, el 1 de mayo de 1995.

41 Los demandantes en el procedimiento principal sostienen que la adaptación del ordenamiento jurídico interno al artículo 7 de la Directiva es tardía, por cuanto el Estado miembro debería haber actuado de tal manera que dicha disposición surtiera plenos efectos desde el 1 de enero de 1995.

42 La República de Austria alega que no se puede hablar de adaptación tardía del ordenamiento jurídico interno a una Directiva cuando un Estado miembro haya adoptado, dentro del plazo señalado para hacerlo, medidas que sean acordes con el objetivo de dicha Directiva y que entren en vigor al expirar el mencionado plazo.

43 La Comisión considera que una normativa adoptada por un Estado miembro que se haya adherido a la Unión Europea el 1 de enero de 1995 y que únicamente proteja a los viajeros que hayan efectuado su reserva después del 1 de enero de 1995 y cuya salida hubiera sido fijada, como más pronto, el 1 de mayo de 1995, no constituye una correcta adaptación del ordenamiento jurídico interno al artículo 7 de la Directiva.

44 Por lo que respecta a la obligación que impone a la República de Austria el Derecho comunitario de dar cumplimiento a la Directiva después de su adhesión

a la Unión Europea el 1 de enero de 1995, procede señalar que, en la sentencia Dillenkofer y otros, antes citada, apartado 50, el Tribunal de Justicia declaró que, para garantizar el total cumplimiento del artículo 7 de la Directiva, los Estados miembros debían adoptar, dentro del plazo señalado, todas las medidas necesarias para garantizar, desde la fecha prevista para la adaptación del ordenamiento jurídico interno a la Directiva, a los adquirentes de viajes combinados, el reembolso de los fondos depositados y su repatriación en caso de insolvencia o quiebra del organizador.

45 De ello se deduce que las garantías previstas por el artículo 7 de la Directiva deben amparar todos los contratos celebrados desde el 1 de enero de 1995 relativos a viajes combinados que deban efectuarse a partir de esta fecha, por lo que una disposición de adaptación del Derecho interno según la cual se protege únicamente a los viajeros cuya salida haya sido fijada, como más pronto, el 1 de mayo de 1995, es contraria a la Directiva.

46 No obstante, procede señalar que la obligación de los Estados miembros de adoptar las medidas necesarias para garantizar a los adquirentes de viajes, desde la fecha prevista para la adaptación del ordenamiento jurídico interno a la Directiva, la protección prevista en el artículo 7 no puede ampliarse a los contratos de viajes celebrados antes de la fecha señalada para dicha adaptación. En efecto, habida cuenta de que una obligación de ampliar la garantía a los contratos vigentes en la fecha de adaptación del ordenamiento jurídico interno a la Directiva no está amparada por el artículo 9 de la Directiva, que establece la fecha para la ejecución de ésta, la protección de los consumidores prevista en el artículo 7 no puede ampliarse a un período durante el cual aún no era necesario establecer el régimen de garantía.

47 En este contexto, debe recordarse que el régimen del artículo 7 establece la protección de los consumidores que sean parte de un contrato de viaje combinado y que éstos no pueden contar con la protección que depara dicho régimen antes de la implantación del régimen de garantía —a cuyos gastos normalmente habrán de hacer frente—.

48 Habida cuenta de lo antedicho, procede responder a la tercera cuestión que un Estado miembro que se haya adherido a la Unión Europea el 1 de enero de 1995 no ha adaptado correctamente su ordenamiento jurídico interno al artículo 7 de la Directiva si ha adoptado una normativa que protege a los viajeros que hayan efectuado reservas de viajes combinados después del 1 de enero de 1995, cuando la protección se limita únicamente a los viajes cuyo inicio hubiera sido fijado, como más pronto, el 1 de mayo de 1995.

Sobre la cuarta cuestión

49 Mediante su cuarta cuestión el órgano jurisdiccional nacional pide fundamentalmente que se dilucide si esta adaptación incorrecta del ordenamiento jurídico interno al artículo 7 de la Directiva constituye una violación suficientemente caracterizada del Derecho comunitario que da derecho a una indemnización, siendo así que, como en el caso de autos, se han ejecutado todas las demás disposiciones de la Directiva.

50 De la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que una violación es suficientemente caracterizada cuando una Institución o un Estado miembro, en el ejercicio de su facultad normativa, ha vulnerado, de manera manifiesta y grave, los límites impuestos al ejercicio de sus facultades. A este respecto, entre los elementos que el órgano jurisdiccional competente puede tener que considerar, debe señalarse el grado de claridad y de precisión de la norma vulnerada (sentencia de 26 de marzo de 1996, British Telecommunications, C-392/93, Rec. p. I-1631, apartado 42).

51 En el caso de autos procede declarar que no puede considerarse que el artículo 7 ni ninguna otra disposición de la Directiva faculte a los Estados miembros para limitar la aplicación del mencionado artículo 7 a los viajes efectuados en una fecha determinada posterior al plazo de adaptación del ordenamiento jurídico interno. El Estado miembro no disponía de ningún margen de apreciación en cuanto a la entrada en vigor de lo dispuesto en el artículo 7 en su ordenamiento jurídico, por lo que la limitación de la protección prevista en el artículo 7 únicamente a los viajes cuyo inicio se hubiera fijado, como más pronto, el 1 de mayo de 1995, es manifiestamente incompatible con las obligaciones que se

derivan de la Directiva y, por lo tanto, constituye una violación suficientemente caracterizada del Derecho comunitario.

52 El hecho de que el Estado miembro haya ejecutado todas las demás disposiciones de la Directiva no modifica dicha apreciación.

53 Habida cuenta de lo antedicho, procede responder a la cuarta cuestión que una adaptación del ordenamiento jurídico interno al artículo 7 de la Directiva que limite la protección prescrita por esta disposición únicamente a los viajes cuyo inicio hubiera sido fijado no antes del cuarto mes posterior al plazo de adaptación del ordenamiento jurídico interno a la Directiva constituye una violación suficientemente caracterizada del Derecho comunitario, aunque el Estado miembro haya ejecutado todas las demás disposiciones de la Directiva.

Sobre la quinta cuestión

54 Mediante su quinta cuestión el órgano jurisdiccional nacional pide que se dilucide si el ordenamiento jurídico interno se ha adaptado correctamente al artículo 7 de la Directiva cuando una normativa nacional se limita a exigir, para la cobertura del riesgo, un contrato de seguro o una garantía bancaria cuyo importe debe ser equivalente, como mínimo, al 5 % del volumen de negocios realizado por el organizador en el marco de su actividad en el correspondiente trimestre del año natural anterior y que un organizador que inicie su actividad se base en una estimación del volumen de negocios correspondiente a la actividad de organizador de viajes prevista, sin tener en cuenta los aumentos del volumen de negocios del organizador que tengan lugar durante el año corriente y sin establecer control alguno por parte del Estado miembro de las cantidades garantizadas necesarias.

55 El Gobierno francés y la Comisión alegan que el artículo 7 de la Directiva debe interpretarse en el sentido de que, teniendo en cuenta que impone una obligación de resultado, no se logran sus objetivos si el legislador nacional no adopta las medidas adecuadas para garantizar la devolución de todos los fondos depositados y la repatriación de los consumidores en caso de insolvencia o de quiebra del organizador.

56 El Gobierno del Reino Unido considera que corresponde al Estado miembro asegurarse de que, habida cuenta de las circunstancias específicas que se dan en su territorio en el sector de los viajes, el importe de la garantía prevista por su normativa nacional logra los objetivos del artículo 7 de la Directiva.

57 El Gobierno austriaco sostiene que la eficacia y el carácter completo de los actos mediante los que los Estados miembros adaptan su Derecho nacional a las directivas deben apreciarse en relación con el estado de los conocimientos existente en el momento de la adaptación. A su juicio, es imposible realizar *a posteriori* una apreciación sobre el particular, especialmente cuando, respecto a las situaciones de hecho que debían regularse, no existía en el momento de la adaptación ningún instrumento jurídico ni ninguna experiencia anterior. Sostiene que, en relación con la garantía, la mayoría de los Estados miembros optó, al igual que la República de Austria, por la celebración de un contrato de seguro o por la prestación de una garantía bancaria por el organizador. En cualquier caso, el mecanismo jurídico escogido constituye una medida de adaptación del Derecho interno adecuada y ajustada al objetivo.

58 Este Gobierno señala, además, que es adecuado vincular la cantidad garantizada con el volumen de negocios del organizador de viajes de que se trate, dado que el volumen de negocios constituye un parámetro indicador de la importancia de la actividad y del riesgo de insolvencia que de ella resulta. La fijación del importe de la garantía en el 5 % del volumen de negocios trimestral realizado en el año natural anterior constituye, en sí mismo, una medida de adaptación del Derecho interno acorde con el objetivo y suficiente puesto que, en el caso de una quiebra consecutiva a la insolvencia de un organizador de viajes único por sus dimensiones, y establecido durante mucho tiempo en el mercado, se ha apreciado que dicho método de cálculo es suficiente. Considera que, respecto a los organizadores de viajes de reciente implantación en el mercado, es asimismo legítimo vincular la cantidad garantizada con el volumen de negocios previsto, por carecer de otros elementos pertinentes. El hecho de que, en el asunto principal, los créditos de los suscriptores comprendidos en el ámbito de aplicación del Decreto sólo estuvieran garantizados hasta el 25,38 % no es consecuencia directa de una adaptación incorrecta del ordenamiento jurídico interno a la Directiva, sino de la coincidencia excepcional e imprevisible de actuaciones ilícitas de terceros.

59 A este respecto es preciso recordar que, como ya se ha señalado al examinar las cuestiones primera y segunda, el objetivo del artículo 7 de la Directiva consiste en

proteger al consumidor contra los riesgos resultantes de la insolvencia o de la quiebra del organizador de viajes.

60 En efecto, del propio texto del artículo 7 de la Directiva resulta que este precepto prescribe, como resultado de su cumplimiento, la obligación, por parte del organizador, de prestar garantías suficientes, que sean adecuadas para asegurar, en caso de insolvencia o de quiebra, el reembolso de los fondos depositados y la repatriación del consumidor (sentencia Dillenkofer y otros, antes citada, apartado 34).

61 En consecuencia, el objetivo del artículo 7 de la Directiva es proteger íntegramente los derechos de los consumidores mencionados en dicha disposición y, por lo tanto, proteger a éstos contra todos los riesgos definidos por dicho artículo y que resulten de la insolvencia del organizador de viajes.

62 Ahora bien, como ha señalado el Abogado General en el punto 48 de sus conclusiones, habida cuenta de que la cantidad garantizada se calcula en función del volumen de negocios realizado por una agencia determinada durante el año anterior o, en el caso de los nuevos organizadores de viajes, sobre la base del volumen de negocios previsto por el propio organizador, las modalidades concretas establecidas por el legislador austriaco eran insuficientes por cuanto el Decreto no hace sino exigir una garantía limitada, tanto desde el punto de vista de su cuantía como de su base de cálculo. Por lo tanto, por su propia estructura, dicho sistema no puede tener en cuenta acontecimientos del sector económico de que se trata, como un incremento considerable de la cantidad de reservas ya sea con respecto al volumen de negocios del año anterior, o bien al volumen de negocios previsto.

63 En efecto, ni en los considerandos de la Directiva ni en el texto del artículo 7 existe indicación alguna en virtud de la cual pueda limitarse la garantía prevista en dicha disposición, como se ha hecho al regular la garantía en Austria. Aunque es exacto, como ha señalado el Gobierno austriaco, que pueden existir

dificultades prácticas para establecer un sistema de garantía que cubra la totalidad de los riesgos definidos por el artículo 7 de la Directiva, no es menos cierto que tal sistema ha sido previsto por el legislador comunitario.

64 Por consiguiente, procede concluir que una normativa nacional sólo adapta correctamente el ordenamiento jurídico interno a las obligaciones del artículo 7 de la Directiva cuando, cualesquiera que sean las modalidades, garantice efectivamente al consumidor la devolución de todos los fondos que haya depositado y su repatriación en caso de insolvencia del organizador de viajes.

65 Por lo que atañe a la cuestión de si, con arreglo al artículo 7 de la Directiva, los Estados miembros tienen la obligación de establecer un sistema de control de las cantidades garantizadas, procede señalar, como lo ha hecho el Gobierno del Reino Unido, que la Directiva no impone obligación alguna en este sentido. Tampoco se ha demostrado que el establecimiento de un sistema de control de las cantidades garantizadas sea necesario para lograr los objetivos del artículo 7.

66 Habida cuenta de lo antedicho, procede responder a la quinta cuestión que no se ha adaptado correctamente el ordenamiento jurídico interno al artículo 7 de la Directiva cuando una normativa nacional se limita a exigir, para la cobertura del riesgo, un contrato de seguro o una garantía bancaria cuyo importe debe ser igual, como mínimo, al 5 % del volumen de negocios realizado por el organizador en el marco de su actividad en el correspondiente trimestre del año natural anterior, y que un organizador que inicie su actividad se base en una estimación del volumen de negocios correspondiente a la actividad de organizador de viajes prevista, sin tener en cuenta los aumentos del volumen de negocios del organizador que tengan lugar durante el año corriente.

Sobre la sexta cuestión

67 Mediante su sexta cuestión el órgano jurisdiccional nacional pide, fundamentalmente, que se dilucide si, cuando existe una relación de causalidad directa entre el comportamiento del Estado miembro que ha adaptado el ordenamiento jurídico interno a la Directiva de manera incompleta y el perjuicio sufrido por los particulares, dicha relación de causalidad directa no genera la responsabilidad del Estado si éste demuestra que el organizador de viajes ha actuado de forma imprudente o que se han producido acontecimientos excepcionales o imprevisibles.

68 Los demandantes del procedimiento principal sostienen que los actos ilícitos del organizador de viajes o de cualquier tercero no pueden eximir de su responsabilidad al Estado miembro afectado. En el caso de autos, el aspecto del aumento excepcional e imprevisible de los riesgos carece de pertinencia en la medida en que, a su juicio, nunca puede ser imprevisible un considerable aumento del volumen de negocios, lo cual, en cualquier caso, debería haber sido previsto por el legislador nacional.

69 La República de Austria alega que, de todos modos, no existe una relación de causalidad directa entre la adaptación fuera de plazo o incompleta del ordenamiento jurídico interno al artículo 7 de la Directiva y el perjuicio sufrido por los consumidores si la fecha y el alcance de las medidas de adaptación sólo han podido contribuir a la ocurrencia del daño debido a un cúmulo de circunstancias totalmente excepcionales e imprevisibles.

70 Los Gobiernos del Reino Unido y sueco indican que corresponde al órgano jurisdiccional nacional decidir, según los principios aplicables de su Derecho nacional, si en un caso concreto se da una relación de causalidad directa entre, por una parte, la falta o insuficiencia de la adaptación del ordenamiento jurídico interno al artículo 7 dentro de plazo por parte del Estado miembro y, por otra, el

perjuicio sufrido por el consumidor, que genere la responsabilidad del Estado miembro y le obligue a devolver la totalidad de los fondos no garantizados.

71 La Comisión estima que procede considerar que existe tal relación de causalidad aun cuando la insolvencia del organizador y la importancia de ésta se deban a causas completamente excepcionales e imprevisibles.

72 A este respecto, es preciso indicar, como declaró el Tribunal de Justicia en la sentencia de 5 de marzo de 1996, Brasserie du pêcheur y Factortame (asuntos acumulados C-46/93 y C-48/93, Rec. p. I-1029), apartado 65, que corresponde a los órganos jurisdiccionales nacionales comprobar si existe una relación de causalidad directa entre el incumplimiento de la obligación que incumbe al Estado y el daño sufrido por las personas lesionadas.

73 En el caso de autos procede observar, en primer lugar, que el Juez remitente ha señalado que existía tal relación de causalidad directa entre el comportamiento del Estado miembro que ha adaptado de manera incompleta su ordenamiento jurídico a la Directiva y el perjuicio sufrido por los particulares.

74 Además, procede señalar que el artículo 7 de la Directiva implica la obligación de resultado de conferir a los adquirentes de viajes combinados un derecho a las garantías de devolución de los fondos pagados y de repatriación en caso de quiebra del organizador de viajes. La finalidad de esta garantía es precisamente proteger al consumidor contra las consecuencias de la quiebra, sean cuales fueren sus causas.

75 En estas circunstancias, no cabe descartar la responsabilidad del Estado miembro por infracción del artículo 7 de la Directiva en razón de comportamientos

imprudentes del organizador de viajes o de la ocurrencia de hechos excepcionales o imprevisibles.

76 En efecto, tales circunstancias no pueden excluir la existencia de una relación de causalidad directa, en la medida en que no habrían constituido un obstáculo para la devolución de los fondos depositados y la repatriación de los consumidores si se hubiera establecido el sistema de garantía con arreglo al artículo 7 de la Directiva.

77 Por consiguiente, procede responder a la sexta cuestión que, en la medida en que se determine una relación de causalidad directa, no puede excluirse la responsabilidad del Estado miembro por infracción del artículo 7 de la Directiva en razón de comportamientos imprudentes del organizador de viajes o de la ocurrencia de hechos excepcionales o imprevisibles.

Costas

78 Los gastos efectuados por los Gobiernos francés, sueco y del Reino Unido, así como por la Comisión, que han presentado observaciones ante este Tribunal de Justicia, no pueden ser objeto de reembolso. Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante los órganos jurisdiccionales nacionales, corresponde a éstos resolver sobre las costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

pronunciándose sobre las cuestiones planteadas por el Landesgericht Linz mediante resolución de 26 de marzo de 1997, declara:

1) El artículo 7 de la Directiva 90/314/CEE del Consejo, de 13 de junio de 1990, relativa a los viajes combinados, las vacaciones combinadas y los circuitos combinados, se aplica a los viajes que se ofrecen como obsequio por un diario a favor exclusivamente de sus suscriptores en el marco de una campaña publicitaria ilícita con arreglo al Derecho nacional de la competencia y por los cuales el contratante principal paga, si viaja solo, los derechos aeroportuarios, así como el suplemento por habitación individual o, si viaja acompañado por, como mínimo, una persona que pague el precio íntegro, únicamente los derechos aeroportuarios.

2) Un Estado miembro que se haya adherido a la Unión Europea el 1 de enero de 1995 no ha adaptado correctamente su ordenamiento jurídico interno al artículo 7 de la Directiva 90/314 si ha adoptado una normativa que protege a los viajeros que hayan efectuado reservas de viajes combinados después del 1 de enero de 1995, siempre que la protección se limite únicamente a los viajes cuyo inicio hubiera sido fijado, como más pronto, el 1 de mayo de 1995.

3) Una adaptación de un ordenamiento jurídico interno al artículo 7 de la Directiva 90/314 que limite la protección prescrita por esta disposición únicamente a los viajes cuyo inicio hubiera sido fijado no antes del cuarto mes posterior al plazo de adaptación del ordenamiento jurídico interno a la Directiva constituye una violación suficientemente caracterizada del Derecho comunitario, aunque el Estado miembro haya ejecutado todas las demás disposiciones de la Directiva.

4) No se ha adaptado correctamente el ordenamiento jurídico interno al artículo 7 de la Directiva 90/314 cuando una normativa nacional se limita a exigir, para la cobertura del riesgo, un contrato de seguro o una garantía bancaria cuyo importe debe ser igual, como mínimo, al 5 % del volumen de negocios realizado por el organizador en el marco de su actividad en el correspondiente trimestre del año natural anterior y que un organizador que inicie su actividad se base en una estimación del volumen de negocios correspondiente a la actividad de organizador de viajes prevista, sin tener en cuenta los aumentos del volumen de negocios del organizador que tengan lugar durante el año corriente.

5) En la medida en que se determine una relación de causalidad directa, no puede excluirse la responsabilidad del Estado miembro por la infracción del artículo 7 de la Directiva 90/314 en razón de comportamientos imprudentes del organizador de viajes o de la ocurrencia de hechos excepcionales o imprevisibles.

Rodríguez Iglesias	Kapteyn	Hirsch
Jann	Mancini	Moitinho de Almeida
Gulmann	Sevón	Wathelet

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 15 de junio de 1999.

El Secretario

R. Grass

El Presidente

G.C. Rodríguez Iglesias