SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 8 de octubre de 1996 *

En los asuntos acumulados C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 y C-190/94,

que tienen por objeto varias peticiones dirigidas al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE, por el Landgericht Bonn, destinadas a obtener, en los litigios pendientes ante dicho órgano jurisdiccional entre

Erich Dillenkofer,

Christian Erdmann,

Hans-Jürgen Schulte,

Anke Heuer, y

Werner, Ursula y Torsten Knor

y

Bundesrepublik Deutschland,

* Lengua de procedimiento: alemán.

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

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres.: G.C. Rodríguez Iglesias, Presidente; G.F. Mancini, J.C. Moitinho de Almeida, J.L. Murray y L. Sevón, Presidentes de Sala; C.N. Kakouris, P.J.G. Kapteyn, C. Gulmann (Ponente), D.A.O. Edward, J.-P. Puissochet, G. Hirsch, P. Jann y H. Ragnemalm, Jueces;

Abogado General: Sr. G. Tesauro;
Secretario: Sr. R. Grass;

consideradas las observaciones escritas presentadas:

— En nombre de la Sra. Anke Heuer, por el Sr. Gert Meier, Abogado de Colonia;

— en nombre de la Bundesrepublik Deutschland, por los Sres. Karlheinz Stöhr, Ministerialrat del Bundesjustizministerium; Alfred Dittrich, Regierungsdirektor del mismo Ministerio; Ernst Röder, Ministerialrat del Bundeswirtschaftsministerium, en calidad de Agentes, y Dieter Sellner, Abogado de Bonn;

— en nombre del Gobierno neerlandés, por el Sr. Adriaan Bos, Juridisch Adviseur del Ministerie van Buitenlandse Zaken, en calidad de Agente;

— en nombre del Gobierno del Reino Unido, por los Sres. John Collins, Assistant Treasury Solicitor, en calidad de Agente, Stephen Richards y Rhodri Thompson, Barristers;

— en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por el Sr. Rolf Wägenbaur, Consejero Jurídico principal, en calidad de Agente, y la Sra. Barbara Rapp, Abogada de Bruselas;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídas las observaciones orales del Sr. Erich Dillenkofer, representado por el Sr. Roland Gappa, Abogado de Dahn; de la Sra. Anke Heuer, representada por el Sr. Gert Meier; de los Sres. Werner y Torsten Knor y la Sra. Ursula Knor, representados por la Sra. Karin Schumacher-d'Hondt, Abogada de Bonn; de la Bundesrepublik Deutschland, representada por los Sres. Ernst Röder y Dieter Sellner; del Gobierno neerlandés, representado por el Sr. Marc Fierstra, Adjunct Juridisch Adviseur del Ministerie voor Buitenlandse Zaken, en calidad de Agente; del Gobierno francés, representado por la Sra. Catherine de Salins, sous-directeur de la direction des affaires juridiques del ministère des Affaires étrangères, en calidad de Agente; del Gobierno del Reino Unido, representado por el Sr. Stephen Richards, y de la Comisión, representada por la Sra. Barbara Rapp, expuestas en la vista de 17 de octubre de 1995;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 28 de noviembre de 1995;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante resoluciones de 6 de junio de 1994, recibidas en el Tribunal de Justicia el 28 de junio siguiente, respecto a los asuntos C-178/94 y C-179/94, y el 1 de julio de 1994, respecto a los asuntos C-188/94, C-189/94 y C-190/94, el Landgericht Bonn planteó al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE, doce cuestiones prejudiciales sobre la interpretación de la Directiva 90/314/CEE, del Consejo, de 13 de junio de 1990, relativa a los viajes combinados, las vacaciones combinadas y los circuitos combinados (DO L 158, p. 59; en lo sucesivo, «Directiva»).

2 Estas cuestiones se suscitaron en el marco de varios recursos de indemnización interpuestos por el Sr. Erich Dillenkofer, el Sr. Christian Erdmann, el Sr. Hans-Jürgen Schulte, la Sra. Anke Heuer, así como los Sres. Werner y Torsten Knor y la Sra. Ursula Knor (en lo sucesivo, «demandantes») contra la República Federal de Alemania debido a los daños sufridos por dichos demandantes a raíz de la no adaptación del Derecho nacional a la citada Directiva dentro del plazo establecido.

3 Según su artículo 1, el objeto de la Directiva 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 contiene diversas definiciones. Según este precepto,

« [...] 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.

[...]

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.

3) Detallista: la persona que vende u ofrece a la venta el viaje combinado establecido por un organizador.

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 El artículo 7 dispone: «El organizador y/o el detallista que sean parte en el contrato facilitarán pruebas suficientes de que, en caso de insolvencia o de quiebra, quedarán garantizados el reembolso de los fondos depositados y la repatriación del consumidor.»

6 El artículo 8 precisa que los Estados miembros podrán adoptar, o mantener, disposiciones más estrictas en el ámbito regulado por la Directiva, a fin de proteger al consumidor.

7 Según el artículo 9, los Estados miembros debían tomar las medidas necesarias para dar cumplimiento a la Directiva a más tardar el 31 de diciembre de 1992.

8 El 24 de junio de 1994, el legislador alemán adoptó la Ley relativa a la aplicación de la Directiva del Consejo de 13 de junio de 1990 sobre viajes combinados (BGBl, I, p. 1322). Esta Ley introdujo en el Bürgerliches Gesetzbuch (Código Civil alemán; en lo sucesivo, «BGB») un nuevo artículo 651 k, conforme al cual:

«1. El organizador deberá garantizar que el adquirente de un viaje combinado obtenga el reembolso

1) del precio pagado, si las prestaciones de viaje no se llevan a cabo por razón de insolvencia o quiebra del organizador, y

2) de los gastos necesarios en que incurra el viajero para su repatriación por razón de insolvencia o quiebra del organizador.

El organizador sólo podrá cumplir las obligaciones previstas en la primera frase

1) mediante un seguro suscrito con una compañía autorizada para operar en el ámbito de aplicación de la presente Ley o

2) mediante una promesa de pago de una entidad de crédito autorizada para operar en el ámbito de aplicación de la presente Ley.

2. [...]

3. Para cumplir la obligación que le impone el apartado 1, el organizador deberá conferir al viajero un derecho directamente ejercitable frente al asegurador o la entidad de crédito y acreditarlo mediante entrega de una confirmación expedida por esta empresa (certificado de garantía).

4. Salvo un depósito de un 10 %, como máximo, del precio del viaje, pero no superior a 500 DM, el organizador no podrá exigir o aceptar del viajero, antes del fin del viaje, pagos a cuenta del precio de éste sin entregarle un certificado de garantía.

[...]»

9 Esta Ley entró en vigor el 1 de julio de 1994. Se aplica a los contratos celebrados después de esta fecha y relativos a viajes que debían comenzar en una fecha posterior al 31 de octubre de 1994.

10 Los demandantes contrataron diversos viajes combinados. Debido a la quiebra, en 1993, de los dos operadores a los que habían adquirido sus respectivos viajes, los demandantes bien no pudieron iniciar los viajes bien tuvieron que correr con los gastos de regreso de su lugar de vacaciones, sin conseguir que se les devolvieran las cantidades que habían pagado a dichos operadores o los gastos en que incurrieron para su regreso.

11 En el marco de los recursos de indemnización que interpusieron contra la República Federal de Alemania, alegaron que, si se hubiera adaptado el Derecho alemán al artículo 7 de la Directiva dentro del plazo fijado, es decir, antes del 31 de diciembre de 1992, habrían estado protegidos contra la quiebra de los operadores a los que habían adquirido los viajes combinados.

12 Los demandantes se apoyan, en particular, en la sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de noviembre de 1991, Francovich y otros (asuntos acumulados C-6/90 y C-9/90, Rec. p. I-5357), apartados 39 y 40 (en lo sucesivo, «sentencia Francovich»), según la cual, cuando un Estado miembro incumple la obligación que le incumbe, en virtud del párrafo tercero del artículo 189 del Tratado, de adoptar todas las medidas necesarias para conseguir el resultado prescrito por una Directiva, la plena eficacia de esa norma de Derecho comunitario impone un derecho a indemnización siempre y cuando el resultado prescrito por la Directiva implique la atribución, a favor de particulares, de derechos cuyo contenido pueda ser identificado basándose

en las disposiciones de la Directiva y exista, además, una relación de causalidad entre el incumplimiento de la obligación que incumbe al Estado y el daño sufrido por las personas cuyos derechos han sido lesionados. Según los demandantes, en los casos de autos se cumplen estos requisitos, por lo que solicitan la devolución de las cantidades pagadas por los viajes no realizados o de los gastos en que incurrieron para regresar de ellos.

13 El Gobierno alemán se opone a estas pretensiones. Considera que en los casos de autos no concurren los requisitos de la sentencia Francovich y que, sea como fuere, la no adaptación del Derecho interno a una Directiva dentro del plazo sólo puede generar la responsabilidad de un Estado miembro si puede imputarse a éste una violación del Derecho comunitario caracterizada, es decir, manifiesta y grave.

14 El Landgericht Bonn, que considera que el Derecho alemán no ofrece ninguna base que permita estimar las pretensiones de indemnización, albergando dudas sobre las consecuencias de la sentencia Francovich, decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) 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, ¿tiene como objetivo atribuir al adquirente de un viaje combinado, a través de las disposiciones nacionales de adaptación a la Directiva, un derecho individual que garantice las cantidades pagadas y los gastos de repatriación en caso de insolvencia del organizador del viaje (véase el apartado 40 de la sentencia Francovich)?

2) ¿El contenido de este derecho está identificado de modo suficiente en la Directiva?

3) ¿Cuáles son los requisitos mínimos que deben reunir las "medidas necesarias" que los Estados miembros deben adoptar, con arreglo al artículo 9 de la Directiva?

4) A efectos del artículo 9 de la Directiva, ¿bastaba con que el legislador nacional hubiera dispuesto para el 31 de diciembre de 1992 el marco jurídico necesario para imponer al organizador o al detallista la obligación legal de adoptar medidas de garantía en el sentido del artículo 7 de la Directiva?

¿O bien la necesaria modificación legislativa, habida cuenta de los plazos de consulta a los sectores del turismo, de los seguros y del crédito, debía entrar en vigor con la suficiente antelación antes del 31 de diciembre de 1992 para que dicha garantía fuera efectiva en el mercado de los viajes combinados a partir del 1 de enero de 1993?

5) ¿Se cumple con la posible finalidad protectora de la Directiva si el Estado miembro autoriza al organizador a exigir el pago de un depósito del 10 %, como máximo, del precio del viaje, pero no superior a 500 DM, antes de entregar documentos con valor jurídico?

6) ¿Hasta qué punto obliga la Directiva a los Estados miembros a adoptar medidas (legislativas) para proteger a los adquirentes de viajes combinados contra su propia negligencia?

7) a) Habida cuenta de la sentencia sobre "pagos anticipados" (Vorkasse-Urteil) dictada por el Bundesgerichtshof el 12 de marzo de 1987 (BGHZ 100, 157; NJW 86, 1613), ¿hubiera podido la República Federal de Alemania renunciar totalmente a una adaptación normativa de su Derecho interno a la Directiva?

b) ¿Falta también la "garantía", a efectos del artículo 7 de la Directiva, cuando los viajeros, en el momento de pagar el precio del viaje, estaban en posesión de documentos con valor jurídico que constituían un título para exigir el cumplimiento de las obligaciones frente a los distintos prestadores de servicios (compañía aérea/hotelero)?

8) a) ¿Basta, como hecho generador de la responsabilidad, el mero incumplimiento del plazo mencionado en el artículo 9 de la Directiva para poder afirmar la existencia de un derecho a indemnización, en el sentido de la sentencia Francovich, o puede el Estado miembro oponer la objeción de que el plazo para efectuar la adaptación del Derecho interno a la Directiva ha resultado insuficiente?

b) En caso de que no pueda oponerse tal objeción:

¿Tampoco puede oponerse cuando el Estado miembro no puede alcanzar el objetivo de protección de la Directiva mediante meras modificaciones legislativas (como, por ejemplo, en materia de indemnización de los trabajadores en caso de quiebra del empresario), sino que, para alcanzar dicho objetivo, precisa la colaboración de terceros que pertenecen al sector privado (organizadores de viajes, sector bancario y sector de los seguros)?

9) La responsabilidad del Estado miembro por infracción del Derecho comunitario, ¿presupone un incumplimiento de sus obligaciones caracterizado, es decir, manifiesto y grave?

10) Para que se genere la responsabilidad del Estado miembro, ¿es preciso que éste haya sido condenado en un procedimiento por incumplimiento con anterioridad a la realización del hecho dañoso?

11) ¿Puede deducirse de la sentencia Francovich que el derecho a indemnización derivado de una infracción del Derecho comunitario no depende de que el Estado miembro haya incurrido en culpa en general o, en cualquier caso, al no adoptar actos normativos, incumpliendo sus obligaciones?

12) En el caso de que esa conclusión sea inexacta:

> La sentencia sobre "pagos anticipados" dictada por el Bundesgerichtshof, ¿puede constituir un motivo válido de justificación o de excusa para la República Federal de Alemania por no haber adaptado su Derecho interno a la Directiva, en el sentido de las respuestas a las cuestiones cuarta y séptima, hasta después de la expiración del plazo señalado en el artículo 9?»

Sobre los requisitos para que exista la responsabilidad del Estado (cuestiones octava, novena, décima, undécima y duodécima)

15 Deben abordarse en primer lugar las cuestiones octava, novena, décima, undécima y duodécima, mediante las que el Juez nacional pregunta sobre los requisitos necesarios para que exista la responsabilidad del Estado frente a los particulares en caso de que el ordenamiento jurídico nacional no haya sido adaptado a una Directiva dentro del plazo prescrito.

16 Mediante estas cuestiones, el órgano jurisdiccional nacional pregunta esencialmente si la no adaptación del Derecho nacional a la Directiva dentro del plazo prescrito basta, por sí sola, para generar un derecho a reparación en favor de los particulares perjudicados, o si es preciso además que concurran otros requisitos.

17 El órgano jurisdiccional nacional pregunta, más en particular, sobre la importancia que debe atribuirse a la objeción formulada por el Gobierno alemán según la cual el plazo de adaptación de la Directiva resultó insuficiente (octava cuestión). Pregunta, además, si la responsabilidad del Estado presupone la existencia de un incumplimiento de sus obligaciones comunitarias caracterizado, es decir, manifiesto y grave (novena cuestión); si antes de producirse el daño debe existir una declaración del incumplimiento (décima cuestión); si la responsabilidad supone la concurrencia de culpa, por acción o por omisión, al adoptar el Estado miembro los actos normativos (undécima cuestión), y, por último, en caso de respuesta afirmativa a

esta última cuestión, si dicha responsabilidad puede quedar excluida por la existencia de una sentencia como la sentencia sobre «pagos anticipados» dictada por el Bundesgerichtshof, mencionada en la séptima cuestión prejudicial (duodécima cuestión).

18 Los Gobiernos alemán, neerlandés y del Reino Unido han alegado, en particular, que el Estado sólo incurre en responsabilidad derivada del retraso en adaptar el ordenamiento jurídico nacional a una Directiva si puede imputársele una violación del Derecho comunitario caracterizada, es decir, manifiesta y grave. Según estos mismos Gobiernos, tal imputación depende de las circunstancias que hayan ocasionado el incumplimiento del plazo.

19 Para responder a estas cuestiones, procede, con carácter preliminar, reiterar la jurisprudencia de este Tribunal de Justicia sobre el derecho a reparación de los daños causados a particulares por las violaciones del Derecho comunitario imputables a un Estado miembro.

20 El Tribunal de Justicia ha declarado 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 (sentencias Francovich, apartado 35; 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 31; de 26 de marzo de 1996, British Telecommunications, C-392/93, Rec. p. I-1631, apartado 38, y de 23 de mayo de 1996, Hedley Lomas, C-5/94, Rec. p. I-2553, apartado 24). Además, el Tribunal de Justicia ha señalado que los requisitos necesarios para que la responsabilidad del Estado genere un derecho a indemnización dependen de la naturaleza de la violación del Derecho comunitario que origine el perjuicio causado (sentencias, antes citadas, Francovich, apartado 38; Brasserie du pêcheur y Factortame, apartado 38, y Hedley Lomas, apartado 24).

21 En sus sentencias Brasserie du pêcheur y Factortame, apartados 50 y 51; British Telecommunications, apartados 39 y 40, y Hedley Lomas, apartados 25 y 26, antes citadas, el Tribunal de Justicia, habida cuenta de las circunstancias que concurrían en dichos asuntos, 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 otra parte, de la citada sentencia Francovich, que, como los presentes asuntos, se refería a la no adopción de medidas de adaptación del ordenamiento jurídico nacional a una Directiva dentro del plazo fijado, resulta que la plena eficacia del párrafo tercero del artículo 189 del Tratado impone un derecho a indemnización siempre que el resultado prescrito por la Directiva implique la atribución, a favor de particulares, de derechos cuyo contenido pueda ser identificado basándose en las disposiciones de la Directiva y exista, además, una relación de causalidad entre el incumplimiento de la obligación que incumbe al Estado y el daño sufrido por las personas cuyos derechos han sido lesionados.

23 Básicamente, los requisitos enunciados en estas diferentes sentencias son los mismos, puesto que el requisito de la violación suficientemente caracterizada, que ciertamente no se mencionaba en la sentencia Francovich, era, sin embargo, inherente a las circunstancias del asunto.

24 De hecho, al afirmar que los requisitos necesarios para que la responsabilidad genere un derecho a indemnización dependen de la naturaleza de la violación del Derecho comunitario que origine el perjuicio causado, el Tribunal de Justicia consideró que la apreciación de estos requisitos variaba en función de cada tipo de situación.

25 En efecto, por una parte, una violación es suficientemente caracterizada cuando una Institución o un Estado miembro, en el ejercicio de su facultad normativa, vulnera, de manera manifiesta y grave, los límites impuestos al ejercicio de sus facultades (véanse las sentencias de 25 de mayo de 1978, HNL y otros/Consejo y Comisión, asuntos acumulados 83/76, 94/76, 4/77, 15/77 y 40/77, Rec. p. 1209, apartado 6; Brasserie du pêcheur y Factortame, antes citada, apartado 55, y British Telecommunications, antes citada, apartado 42) y, por otra parte, en el supuesto de que el Estado miembro de que se trate, en el momento en que cometió la infracción, no estuviera confrontado a opciones normativas y dispusiera de un margen

de apreciación considerablemente reducido, incluso inexistente, la mera infracción del Derecho comunitario puede bastar para demostrar la existencia de una violación suficientemente caracterizada (véase la sentencia Hedley Lomas, antes citada, apartado 28).

26 Por consiguiente, cuando, como en el asunto Francovich, un Estado miembro, infringiendo el párrafo tercero del apartado 189 del Tratado, no adopta ninguna de las medidas necesarias para conseguir el resultado prescrito por una Directiva dentro del plazo señalado por ésta, dicho Estado miembro vulnera, de manera manifiesta y grave, los límites impuestos al ejercicio de sus competencias.

27 Por consiguiente, tal violación engendra en favor de particulares un derecho a obtener reparación si el resultado prescrito por la Directiva implica la atribución, a su favor, de derechos cuyo contenido pueda ser identificado basándose en las disposiciones de la Directiva y existe, además, una relación de causalidad entre el incumplimiento de la obligación que incumbe al Estado y el daño sufrido por las personas cuyos derechos han sido lesionados, sin que proceda tener en consideración otros requisitos.

28 En particular, no se puede supeditar la reparación del daño a la exigencia de que el Tribunal de Justicia haya declarado previamente la existencia de un incumplimiento del Derecho comunitario imputable al Estado (véase la sentencia Brasserie du pêcheur y Factortame, apartados 94 a 96) ni a la existencia de un acto intencional o negligencia del órgano estatal al que sea imputable (véanse los apartados 75 a 80 de la misma sentencia).

29 Procede, pues, responder a las cuestiones octava, novena, décima, undécima y duodécima que la inexistencia de cualquier medida de adaptación del Derecho nacional a una Directiva para alcanzar el resultado prescrito por ésta dentro del plazo fijado para ello constituye, por sí sola, una violación del Derecho comunitario caracterizada y, por tanto, genera en favor de los particulares perjudicados un derecho a obtener reparación, en la medida en que, por una parte, el resultado prescrito por la Directiva implique la atribución, a favor de los particulares, de derechos cuyo contenido pueda ser identificado y, por otra parte, exista una relación de causalidad entre el incumplimiento de la obligación que incumbe al Estado y el daño sufrido.

Sobre la atribución, a favor de los particulares, de derechos cuyo contenido pueda ser suficientemente identificado (cuestiones primera y segunda)

30 Mediante sus dos primeras cuestiones, el órgano jurisdiccional nacional pregunta si 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 las cantidades pagadas y su repatriación en caso de insolvencia o de quiebra del organizador del viaje combinado y/o del detallista que sean parte en el contrato (en lo sucesivo, «organizador»), y si el contenido de estos derechos puede ser suficientemente identificado.

31 Según los demandantes y la Comisión, debe responderse afirmativamente a ambas cuestiones. En efecto, señalan que el artículo 7 reconoce, de manera clara e inequívoca, el derecho del adquirente de un viaje combinado, considerado como consumidor, a obtener la devolución de las cantidades pagadas y su repatriación en caso de insolvencia o de quiebra del organizador.

32 Los Gobiernos alemán, neerlandés y del Reino Unido discrepan de lo anterior.

33 Procede examinar, en primer lugar, si el resultado prescrito por el artículo 7 de la Directiva implica la atribución de derechos a favor de particulares.

34 A este respecto, procede referirse a la propia redacción del artículo 7, de la que 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.

35 Puesto que el objetivo de estas garantías es proteger a los consumidores contra los riesgos económicos derivados de la insolvencia o de la quiebra de los organizadores de viajes combinados, el legislador comunitario ha impuesto a los operadores la obligación de facilitar la prueba de tales garantías para proteger a los consumidores contra dichos riesgos.

36 Por consiguiente, el objetivo del artículo 7 de la Directiva es proteger a los consumidores, que disfrutan, así, del derecho a que les reembolsen las cantidades pagadas o a ser repatriados en caso de insolvencia o de quiebra del organizador al que adquirieron el viaje. En efecto, cualquier otra interpretación carecería de sentido en la medida en que la razón de ser de las garantías que los organizadores deben facilitar en virtud del artículo 7 de la Directiva es permitir la devolución de las cantidades pagadas por el consumidor o la repatriación de éste.

37 Por lo demás, este resultado se ve confirmado por el penúltimo considerando de la Directiva, según el cual, tanto el consumidor como el sector de los viajes combinados resultarían beneficiados si los organizadores estuvieran obligados a proporcionar garantías en caso de insolvencia o quiebra.

38 A este respecto, los Gobiernos alemán y del Reino Unido no pueden objetar que la Directiva, que está basada en el artículo 100 A del Tratado, tiene como principal objetivo garantizar la libre prestación de servicios y, de manera más general, la libre competencia.

39 En efecto, procede señalar, por una parte, que los considerandos de la Directiva aluden en varias ocasiones al objetivo de protección de los consumidores y, por otra parte, que el hecho de que la Directiva esté destinada a garantizar otros objetivos no puede excluir que sus disposiciones también persigan la protección de los consumidores. Ciertamente, según el apartado 3 del artículo 100 A del Tratado, en sus propuestas en virtud de este artículo, en particular, en materia de protección de los consumidores, la Comisión debe basarse en un nivel de protección elevado.

40 Asimismo, procede rechazar el argumento de los Gobiernos alemán y del Reino Unido según el cual, de los propios términos del artículo 7, resulta que éste se limita a imponer a los organizadores de viajes combinados la obligación de facilitar pruebas suficientes de las garantías y que la inexistencia de cualquier referencia a un posible derecho de los consumidores a disfrutar de tales garantías indica que este derecho sólo es indirecto y derivado.

41 Basta, a este respecto, con recordar que la obligación de facilitar pruebas de las garantías implica necesariamente la obligación, por parte de su titular, de proporcionar efectivamente tales garantías. Por lo demás, la obligación impuesta por el artículo 7 sólo tiene sentido en la medida en que existan efectivamente garantías que permitan, en su caso, el reembolso de los fondos depositados o la repatriación del consumidor.

42 Por consiguiente, procede llegar a la conclusión de 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.

43 Procede examinar, a continuación, si el contenido de los derechos de que se trata puede identificarse basándose sólo en las disposiciones de la Directiva.

44 A este respecto, procede señalar que los titulares de los derechos derivados del artículo 7 están suficientemente identificados, siendo los consumidores, tal como se definen en el artículo 2 de la Directiva. Lo mismo ocurre con el contenido de estos derechos. Como ya se ha indicado anteriormente, éstos consisten en garantías del reembolso de los fondos depositados por los adquirentes de viajes combinados y de la repatriación de éstos en caso de insolvencia o quiebra del organizador. Por consiguiente, procede considerar que el artículo 7 de la Directiva tiene por objetivo atribuir a favor de particulares derechos cuyo contenido puede ser determinado con suficiente precisión.

45 Esta conclusión no puede ser puesta en duda por la circunstancia de que, como subraya el Gobierno alemán, la Directiva deje un amplio margen de apreciación a los Estados miembros para elegir los medios que permitan llegar al resultado por ella perseguido. En efecto, el hecho de que el Estado pueda elegir entre una multiplicidad de medios para lograr el resultado prescrito por una Directiva carece de importancia cuando dicha Directiva tenga como objetivo atribuir, a favor de particulares, derechos cuyo contenido puede ser determinado con suficiente precisión.

46 Procede, pues, responder a las dos primeras cuestiones que el resultado prescrito por el artículo 7 de la Directiva implica la atribución al adquirente de un viaje combinado de derechos que garanticen el reembolso de los fondos depositados y su repatriación en caso de insolvencia o de quiebra del organizador y cuyo contenido puede ser suficientemente identificado.

Sobre las medidas necesarias para garantizar la correcta adaptación del Derecho nacional a la Directiva (cuestiones tercera, cuarta, quinta, sexta y séptima)

Sobre las cuestiones tercera y cuarta

47 Mediante sus cuestiones tercera y cuarta, el órgano jurisdiccional nacional pide al Tribunal de Justicia básicamente que precise cuáles son las «medidas necesarias» que los Estados miembros debían adoptar para cumplir el artículo 9 de la Directiva.

48 Con carácter preliminar, procede subrayar que, según jurisprudencia reiterada, las disposiciones de una Directiva deben ser ejecutadas con indiscutible fuerza imperativa y con la especificidad, precisión y claridad exigidas, para cumplir la exigencia de seguridad jurídica (sentencia de 30 de mayo de 1991, Comisión/Alemania, C-59/89, Rec. p. I-2607, apartado 24).

49 Procede, a continuación, señalar que, al prever que los Estados miembros debían tomar las medidas necesarias para dar cumplimiento a la Directiva a más tardar el 31 de diciembre de 1992, el artículo 9 obligaba a estos Estados a adoptar todas las medidas necesarias para dotar de plena eficacia a las disposiciones de la Directiva y, por lo tanto, garantizar la realización del resultado que ésta prescribe.

50 Habida cuenta de la respuesta dada a las dos primeras cuestiones, procede, pues, señalar 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, a partir del 1 de enero de 1993, a los adquirentes de viajes combinados, el reembolso de los fondos depositados y su repatriación en caso de insolvencia o quiebra del organizador.

51 Por consiguiente, el cumplimiento del artículo 7 no habría sido completo si, dentro del plazo señalado, el legislador nacional se hubiera limitado a adoptar el marco jurídico necesario para imponer al organizador la obligación legal de facilitar pruebas de las garantías.

52 Tal como resulta de la resolución de remisión, el Gobierno alemán ha alegado que el plazo previsto para la adaptación a la Directiva era demasiado corto, en particular debido a las importantes dificultades que, al parecer, suscita en Alemania el establecimiento de un sistema de garantías conforme con la Directiva para el sector económico afectado. A este respecto, el Gobierno alemán ha señalado que el cumplimiento de la Directiva no podía realizarse mediante simples modificaciones legislativas, sino que tenía que apoyarse en la colaboración de terceros particulares (organizadores de viajes, sectores profesionales del seguro y del crédito).

53 Procede indicar que tal circunstancia no puede justificar la no adaptación del ordenamiento jurídico nacional a una Directiva dentro del plazo señalado. En efecto, según jurisprudencia consolidada, un Estado miembro no puede alegar disposiciones, prácticas o situaciones de su ordenamiento jurídico interno para justificar el

incumplimiento de las obligaciones y de los plazos establecidos por una Directiva (véase, en particular, la sentencia de 21 de junio de 1988, Comisión/Bélgica, 283/86, Rec. p. 3271, apartado 7).

54 Por otra parte, procede recordar que, si el plazo para la ejecución de una Directiva resulta demasiado corto, la única actuación compatible con el Derecho comunitario consiste en que el Estado miembro interesado tome, en el marco comunitario, las iniciativas apropiadas para lograr que la Institución comunitaria competente prorrogue el plazo el tiempo necesario (véase la sentencia de 26 de febrero de 1976, Comisión/Italia, 52/75, Rec. p. 277, apartado 12).

55 Procede, pues, responder a las cuestiones tercera y cuarta que, para respetar el artículo 9 de la Directiva, el Estado miembro debería haber adoptado, dentro del plazo señalado, todas las medidas necesarias para garantizar a los particulares, a partir del 1 de enero de 1993, una protección efectiva contra los riesgos de insolvencia y de quiebra de los organizadores.

Sobre la quinta cuestión

56 Mediante su quinta cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pregunta si el objetivo de protección de los consumidores perseguido por el artículo 7 de la Directiva se cumple cuando un Estado miembro autoriza al organizador a exigir el pago de un depósito del 10 %, como máximo, del precio del viaje, pero no superior a 500 DM, antes de entregar a su cliente documentos que el órgano jurisdiccional remitente califica de «documentos con valor jurídico», es decir, documentos que constituyan un título sobre el derecho del consumidor a recibir diferentes prestaciones de servicios incluidas en el viaje combinado (compañías aéreas o establecimientos hoteleros).

57 De la resolución de remisión resulta que esta cuestión se refiere al apartado 4 del artículo 651 k del BGB, ya reproducido en el apartado 8, y a la sentencia del Bundesgerichtshof denominada de «pagos anticipados», de 12 de marzo de 1987, mencionada en el marco de la séptima cuestión prejudicial y que anuló las condiciones generales aplicadas por los organizadores de viajes en la medida en que obligaban al viajero a pagar una cantidad a cuenta equivalente al 10 % del precio del viaje sin haber recibido ningún documento con valor jurídico.

58 De la resolución de remisión resulta además que, mediante esta cuestión, el órgano jurisdiccional desea saber, básicamente, si el legislador nacional cumple con lo dispuesto en el artículo 7 en la medida en que hace que el riesgo relativo a dicho pago a cuenta recaiga sobre el consumidor, de manera que este pago no queda cubierto por la garantía prevista en dicha disposición.

59 Como se ha señalado en el marco de las cuestiones primera y segunda, el artículo 7 de la Directiva tiene como objetivo proteger al consumidor contra los riesgos definidos en esta disposición, resultantes de la insolvencia o la quiebra del organizador. Sería contrario a este objetivo limitar esta protección de tal manera que los posibles pagos a cuenta efectuados no estuvieran incluidos en la garantía de reembolso de cantidades o de repatriación. En efecto, la Directiva no proporciona fundamento alguno para tal limitación de los derechos garantizados por el artículo 7.

60 Por consiguiente, una norma nacional que autoriza a los organizadores a exigir de los viajeros el pago de una cantidad a cuenta sólo puede ser conforme con el artículo 7 de la Directiva si, en caso de insolvencia o de quiebra del organizador, también se garantiza el reembolso de dicha cantidad a cuenta.

61 En consecuencia, procede responder a la quinta cuestión que, cuando un Estado miembro autoriza al organizador a exigir el pago de una cantidad a cuenta equivalente al 10 %, como máximo, del precio del viaje, pero no superior a 500 DM, el objetivo de protección perseguido por el artículo 7 de la Directiva sólo se cumple

en la medida en que también se garantice el reembolso de dicha cantidad a cuenta en caso de insolvencia o de quiebra del organizador.

Sobre la séptima cuestión

62 Mediante la segunda parte de la séptima cuestión, el órgano jurisdiccional nacional pregunta si las «garantías» cuya existencia deben probar los organizadores, conforme al artículo 7 de la Directiva, también faltan cuando los viajeros, en el momento de pagar el precio del viaje, están en posesión de documentos con valor jurídico.

63 Según el Gobierno alemán, la protección garantizada por el artículo 7 no falta cuando el viajero está en posesión de documentos que garantizan un derecho directamente ejercitable frente al prestador efectivo de los servicios (la compañía aérea o el establecimiento hotelero). Afirma que, en tal situación, el viajero está en situación de exigir la ejecución de las prestaciones, de manera que queda excluido el riesgo de que no disfrute de éstas debido a la insolvencia del organizador.

64 Esta argumentación no puede acogerse. En efecto, la protección que el artículo 7 garantiza a los consumidores podría peligrar si éstos se vieran forzados a hacer valer documentos con valor jurídico frente a terceros, que no tienen la obligación de respetarlos en todos los supuestos, y que, por lo demás, también están expuestos al riesgo de quiebra.

65 Procede, por consiguiente, responder a la segunda parte de la séptima cuestión que el artículo 7 de la Directiva debe interpretarse en el sentido de que las «garantías» cuya existencia deben probar los organizadores también faltan cuando los viajeros, en el momento de pagar el precio del viaje, están en posesión de documentos con valor jurídico.

66 En la primera parte de su séptima cuestión, el Juez remitente pregunta al Tribunal de Justicia si la República Federal de Alemania podía renunciar a la adaptación del Derecho nacional al artículo 7 de la Directiva, habida cuenta de la sentencia sobre «pagos anticipados» dictada por el Bundesgerichtshof.

67 Independientemente de la cuestión de si una jurisprudencia es apta para garantizar la correcta adaptación del Derecho interno a la Directiva, procede señalar que la respuesta a esta cuestión se desprende, en todo caso, de las respuestas dadas a la quinta cuestión y a la segunda parte de la séptima. Puesto que el objetivo del artículo 7 es proteger al consumidor contra los riesgos definidos por esta disposición, resultantes de la insolvencia o la quiebra del organizador, una sentencia como la de «pagos anticipados» dictada por el Bundesgerichtshof no puede satisfacer las exigencias de la Directiva, en la medida en que hace recaer sobre el consumidor, por una parte, el riesgo de insolvencia y de quiebra del organizador en relación con la cantidad a cuenta autorizada y, por otra parte, el riesgo de que, una vez que el consumidor ha recibido documentos con valor jurídico, el prestador efectivo de los servicios no los respete o se convierta en insolvente.

68 Procede, pues, responder a la séptima cuestión que el artículo 7 de la Directiva debe interpretarse en el sentido de que, por una parte, las «garantías» cuya existencia deben probar los organizadores también faltan cuando los viajeros, en el momento de pagar el precio del viaje, están en posesión de documentos con valor jurídico y de que, por otra parte, la República Federal de Alemania no podía renunciar a la adaptación del Derecho nacional a la Directiva habida cuenta de la sentencia sobre «pagos anticipados» dictada por el Bundesgerichtshof.

Sobre la sexta cuestión

69 Mediante su sexta cuestión, el órgano jurisdiccional nacional pregunta si la Directiva obliga a los Estados miembros a adoptar medidas específicas para proteger a los adquirentes de viajes combinados contra su propia negligencia.

70 Así formulada, esta cuestión da pie a las tres observaciones siguientes.

71 En primer lugar, ni el objetivo de la Directiva ni sus diferentes disposiciones obligan a los Estados miembros a adoptar medidas específicas en el marco del artículo 7 para proteger a los adquirentes de viajes combinados contra su propia negligencia.

72 En segundo lugar, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, para determinar el perjuicio indemnizable, el Juez nacional siempre puede comprobar si el perjudicado ha actuado con una diligencia razonable para evitar el perjuicio o reducir su importancia (véase, en particular, la sentencia Brasserie du pêcheur y Factortame, antes citada, apartado 84).

73 Por último, aunque este principio se aplica también en el marco de los recursos de indemnización basados en la no ejecución de una Directiva, como en el presente caso, de la respuesta dada a las cuestiones quinta y séptima resulta, por lo demás, que el adquirente de un viaje combinado que ha pagado la totalidad del precio del viaje no puede considerarse negligente sólo por el hecho de no haberse prevalido, conforme a la sentencia sobre «pagos anticipados», de la posibilidad de no abonar más del 10 % del precio total del viaje antes de haber obtenido documentos con valor jurídico.

74 Procede, pues, responder a la sexta cuestión que la Directiva no obliga a los Estados miembros a adoptar medidas específicas, en el marco del artículo 7, para proteger a los adquirentes de viajes combinados contra su propia negligencia.

Costas

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

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

pronunciándose sobre las cuestiones planteadas por el Landgericht Bonn mediante resoluciones de 6 de junio de 1994, declara:

1) **La inexistencia de cualquier medida de adaptación del Derecho nacional a una Directiva para alcanzar el resultado prescrito por ésta dentro del plazo fijado para ello constituye, por sí sola, una violación del Derecho comunitario caracterizada y, por tanto, genera en favor de los particulares perjudicados un derecho a obtener reparación, en la medida en que, por una parte, el resultado prescrito por la Directiva implique la atribución, a favor de los particulares, de derechos cuyo contenido pueda ser identificado y, por otra parte, exista una relación de causalidad entre el incumplimiento de la obligación que incumbe al Estado y el daño sufrido.**

2) El resultado prescrito por 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, implica la atribución al adquirente de un viaje combinado de derechos que garanticen el reembolso de los fondos depositados y su repatriación en caso de insolvencia o de quiebra del organizador del viaje combinado y/o del detallista que sean parte en el contrato y cuyo contenido puede ser suficientemente identificado.

3) Para respetar el artículo 9 de la Directiva 90/314, el Estado miembro debería haber adoptado, dentro del plazo señalado, todas las medidas necesarias para garantizar a los particulares, a partir del 1 de enero de 1993, una protección efectiva contra los riesgos de insolvencia y de quiebra de los organizadores de viajes combinados y/o de los detallistas que sean parte en el contrato.

4) Cuando un Estado miembro autoriza al organizador del viaje combinado y/o al detallista que sean parte en el contrato a exigir el pago de una cantidad a cuenta equivalente al 10 %, como máximo, del precio del viaje, pero no superior a 500 DM, el objetivo de protección perseguido por el artículo 7 de la Directiva 90/314 sólo se cumple en la medida en que también se garantice el reembolso de dicha cantidad a cuenta en caso de insolvencia o de quiebra del organizador del viaje combinado y/o del detallista que sean parte en el contrato.

5) El artículo 7 de la Directiva 90/314 debe interpretarse en el sentido de que, por una parte, las «garantías» cuya existencia deben probar los organizadores de viajes combinados o los detallistas que sean parte en el contrato también faltan cuando los viajeros, en el momento de pagar el precio del viaje, están en posesión de documentos con valor jurídico y de que, por otra parte, la República Federal de Alemania no podía renunciar a la adaptación del Derecho nacional a la Directiva 90/314 habida cuenta de la sentencia sobre «pagos anticipados» dictada por el Bundesgerichtshof, de 12 de marzo de 1987.

6) La Directiva 90/314 no obliga a los Estados miembros a adoptar medidas específicas, en el marco del artículo 7, para proteger a los adquirentes de viajes combinados contra su propia negligencia.

Rodríguez Iglesias Mancini Moitinho de Almeida

Murray Sevón Kakouris

Kapteyn Gulmann Edward

Puissochet Hirsch Jann Ragnemalm

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 8 de octubre de 1996.

El Secretario

R. Grass

El Presidente

G.C. Rodríguez Iglesias