



LA RESPUESTA DE LA COMISIÓN EUROPEA A LA CANCELACIÓN DE VIAJES POR LA COVID-19: HAGAMOS ATRACTIVOS LOS BONOS*

[Recomendación (UE) 2020/648 de la Comisión, de 13 de mayo de 2020¹]

Carlos Castells Somoza
Graduado en Derecho
Universidad Autónoma de Madrid

Fecha de publicación: 26 de mayo de 2020

En diciembre de 2019, el Gobierno chino notificó a la Organización Mundial de la Salud (OMS) un brote de neumonía atípica de origen desconocido en la provincia de Hubei; posteriormente, este se relacionaría con una nueva cepa de coronavirus, identificando así el brote como COVID-19 (“Enfermedad por CORonaVirus 2019”, por sus siglas en inglés). El 5 de enero de 2020, la OMS publicó su primer parte oficial sobre la enfermedad y lo notificó al resto de miembros. A lo largo de los dos meses siguientes fue aumentando progresivamente el nivel de amenaza, identificándola el 30 de enero como una «emergencia de salud pública de importancia internacional», hasta que el 11 de marzo la calificó como pandemia².

* Trabajo realizado bajo la tutela de la profesora M. Susana Quicios Molina en la Universidad de origen y bajo la tutela de la investigadora Iuliana Raluca Stroeie del Centro de Estudios de Consumo en el marco del Proyecto de Investigación PGC2018-098683-B-I00, del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades (MCIU) y la Agencia Estatal de Investigación (AEI) cofinanciado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) titulado “Protección de consumidores y riesgo de exclusión social” dirigido por Ángel Carrasco Perera y Encarna Cordero Lobato y a la Ayuda para la financiación de actividades de investigación dirigidas a grupos de la UCLM Ref.: 2019-GRIN-27198, denominado "Grupo de Investigación del Profesor Ángel Carrasco" (GIPAC) y a la ayuda para la realización de proyectos de investigación científica y transferencia de tecnología, de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha cofinanciadas por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) para el Proyecto titulado “Protección de consumidores y riesgo de exclusión social en Castilla-La Mancha” (PCRECLM) con Ref.: SBPLY/19/180501/000333 dirigido por Ángel Carrasco Perera y Ana Isabel Mendoza Losana, en base a la Propuesta de Resolución Definitiva de la Consejería de Educación, Cultura y Deportes, Dirección General de Universidades, Investigación e Innovación de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha de 10 de marzo de 2020.

¹ Recomendación (UE) 2020/648 de la Comisión, de 13 de mayo de 2020, relativa a los bonos ofrecidos a los pasajeros y a los viajeros como alternativa al reembolso de viajes combinados y servicios de transporte cancelados en el contexto de la pandemia de COVID-19. DOUE(L) n° 151, de 14/05/2020, pp. 10–16.

² <https://www.who.int/es/news-room/detail/27-04-2020-who-timeline---covid-19>.



En paralelo al avance de la enfermedad, progresivamente se han sucedido diversos cierres de fronteras y restricciones al tráfico. Según la Organización Mundial del Turismo (OMT)³, el 100% de los países han llegado a imponer al mismo tiempo restricciones más o menos flexibles al transporte. En este sentido, en Europa el 17 de marzo los Estados Miembros de la Unión Europea (salvo Irlanda) y los partícipes del Espacio Schengen acordaron el cierre de sus fronteras a todos los no ciudadanos (con excepciones para los familiares de ciudadanos, los residentes de larga duración, el personal médico y los transportistas de mercancías) durante 30 días; acuerdo que se ha prorrogado ya dos veces, al menos hasta el 15 de junio de 2020. Su implementación se dejó en manos de los distintos Estados Miembros, los cuales han venido introduciendo además restricciones al transporte interno e intracomunitario. La mayoría, además, ha impuesto alguna modalidad de confinamiento obligatorio.

Como consecuencia directa de estas limitaciones se ha producido una oleada de cancelaciones en el sector del transporte y los viajes combinados.

En la Unión Europea, las cancelaciones de viajes atribuyen al viajero, como regla general, la posibilidad de optar entre el transporte hasta el destino final lo antes posible y sin coste adicional, en condiciones comparables a las contratadas, o el reintegro del importe total del billete correspondiente a la parte del viaje no efectuada (y a la parte ya efectuada, si el viaje ha perdido su razón de ser) y, cuando proceda, un servicio de retorno lo antes posible al punto de partida. Así se desprende de los arts. 5, 7 y 8 del Reglamento (CE) 261/2004⁴, en cuanto a transportes aéreos; del art. 16 del Reglamento (CE) 1371/2007⁵, en cuanto a transportes por ferrocarril; del art. 18 del Reglamento (UE) 1177/2010⁶, en cuanto a transportes por mar; y del art. 19 del Reglamento (UE) 181/2011⁷, en cuanto a los transportes por autobús o autocar. También es la regla que impone el art. 12.3 de la Directiva (UE) 2015/2302⁸ en cuanto a los viajes combinados, transpuesta a nuestro

³ *COVID-19 related travel restrictions—a global review for tourism. Second report as of 28 April 2020.* <https://webunwto.s3.eu-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/2020-04/TravelRestrictions%20-%2028%20April.pdf>

⁴ Reglamento (CE) 261/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de febrero de 2004, por el que se establecen normas comunes sobre compensación y asistencia a los pasajeros aéreos en caso de denegación de embarque y de cancelación o gran retraso de los vuelos, y se deroga el Reglamento (CEE) 295/91. DOUE(L) n° 46, de 17.2.2004, pp. 1–7.

⁵ Reglamento (CE) 1371/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre los derechos y las obligaciones de los viajeros de ferrocarril. DOUE(L) n° 315, de 03.12.2007, pp. 14–41.

⁶ Reglamento (UE) 1177/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, sobre los derechos de los pasajeros que viajan por mar y por vías navegables y por el que se modifica el Reglamento (CE) 2006/2004. DOUE(L) n° 334, de 17.12.2010, pp. 1–16.

⁷ Reglamento (UE) 181/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, sobre los derechos de los viajeros de autobús y autocar y por el que se modifica el Reglamento (CE) 2006/2004. DOUE(L) n° 55, de 28.2.2011, pp. 1–12.

⁸ Directiva (UE) 2015/2302 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2015, relativa a los viajes combinados y a los servicios de viaje vinculados, por la que se modifican el Reglamento (CE)



ordenamiento a través del Real Decreto-ley 23/2018⁹.

Dada la propia naturaleza de la COVID-19, sin embargo, la posibilidad real de ofrecer un transporte alternativo lo antes posible es nula, pues se ve gravemente retrasada o afectada por una enorme incertidumbre, de modo que la elección se limita *de facto* al reembolso. Según los mismos reglamentos este reembolso deberá abonarse en metálico, por transferencia bancaria ordinaria o electrónica o mediante cheque, y sólo con el consentimiento expreso del viajero podrá sustituirse por vales o bonos de transporte u otros servicios (arts. 7.3 del Reglamento 261/2004, 17.2 del Reglamento 1371/2007, 18.3 del Reglamento 1177/2010 y 19.5 del Reglamento 181/2011).

Ante esta situación, se ha cuestionado la capacidad de las empresas de transportes y las agencias de viajes para hacer frente a la devolución en dinero del precio de los viajes contratados, y algunos países han propuesto suspenderla excepcionalmente e imponer en su lugar la emisión por las empresas de bonos de viaje para una fecha posterior.

En respuesta, la Comisión Europea dictó primero unas directrices informales acerca de la interpretación de los reglamentos citados¹⁰, seguidas luego por la Recomendación 2020/648 que es objeto central de análisis en esta nota.

En ambos documentos la Comisión ha sido tajante: de acuerdo con la normativa europea, en caso de cancelación las empresas están obligadas a ofrecer un transporte alternativo o el reembolso del precio, y son los viajeros quienes deben elegir. En el caso de que opten por el reembolso, además, se requiere el consentimiento del viajero para que este se haga en forma de vales o bonos de viaje. Al contrario de lo que sucede con las indemnizaciones objetivas que fijan los mismos reglamentos para el caso de cancelación sin suficiente antelación, que sí se excluyen en caso de “circunstancias extraordinarias” (como la COVID-19), no se prevé aquí excepción alguna a la facultad de elección del viajero, por lo que no puede introducirse por vía interpretativa.

Así las cosas, en su Recomendación la Comisión reconoce que “*las numerosas cancelaciones provocadas por la pandemia de COVID-19 han conducido a los sectores del transporte y los viajes a una situación insostenible de tesorería e ingresos*” y que “*si los organizadores o los transportistas se declaran insolventes, existe el riesgo de que muchos viajeros y pasajeros no reciban reembolso alguno*”; y concluye que la emisión

2006/2004 y la Directiva 2011/83/UE del Parlamento Europeo y del Consejo y por la que se deroga la Directiva 90/314/CEE del Consejo. DOUE(L) n° 326, de 11.12.2015, pp. 1–33.

⁹ Real Decreto-ley 23/2018, de 21 de diciembre, de transposición de directivas en materia de marcas, transporte ferroviario y viajes combinados y servicios de viaje vinculados.

¹⁰ Directrices interpretativas de la Comisión, de 18 de marzo de 2003, sobre los Reglamentos de la UE en materia de derechos de los pasajeros en el contexto de la situación cambiante con motivo de la COVID-19 de la Comisión. DOUE(C) n° 89 I, de 18.03.2020, pp. 1–8.



de bonos de viaje puede ser la mejor forma de proteger los intereses de los pasajeros y viajeros. Por tanto, insta a las empresas afectadas a hacer más atractivos estos bonos, y propone a tal efecto una lista de características recomendadas. En particular:

- Que los bonos estén suficientemente protegidos contra la insolvencia del transportista u organizador, sea por vía privada o pública.
- Que puedan canjearse al menos durante 12 meses, incluso para reservas de viajes posteriores a su fecha de expiración, y en caso de no canjearse se proceda automáticamente al reembolso en dinero. Si tienen mayor duración, este reembolso no tiene por qué ser obligatorio más allá de los 12 meses.
- Que puedan utilizarse para el pago de cualquier servicio de transporte o viaje combinado ofrecido por la empresa emisora, o incluso en otras empresas del mismo grupo. Los transportistas u operadores que hayan cancelado viajes organizados por agencias u otros intermediarios deberían aceptar los bonos emitidos por estas empresas.
- Que se mantengan en lo posible las mismas rutas, condiciones y tipos de servicio u otros de calidad equivalente a los contratados originalmente. En la misma línea, la Comisión propone incluso que los bonos tengan un valor superior al importe de los viajes contratados originalmente, aplicando una cantidad fija adicional o añadiendo servicios extra sin repercutir su coste.
- Que los bonos sean transferibles sin coste adicional alguno para el viajero.

Al mismo tiempo, la Comisión recomienda la cooperación entre las partes interesadas. En este sentido, insta a los agentes de la cadena de valor de los viajes a *“cooperar de buena fe y esforzarse por lograr un reparto equitativo de la carga provocada por la pandemia de COVID-19”*; pide a las organizaciones de consumidores y pasajeros nacionales y comunitarias que les animen *“a aceptar, en lugar de un reembolso del dinero, bonos que presenten las características y se beneficien de la protección contra la insolvencia descritas en la presente Recomendación”*; y anima a estas empresas y organizaciones y a las autoridades de los Estados Miembros a dar publicidad a la Recomendación 2020/648 y a cooperar en su aplicación.

Por último, la Comisión recuerda a los Estados Miembros que pueden introducir regímenes específicos de apoyo a los operadores del transporte para garantizar que puedan satisfacer las solicitudes de reembolso, estableciendo los calendarios y medidas que estimen oportunos, pero velando siempre porque beneficien a todos los viajeros, independientemente del proveedor de servicios. En concreto, recomienda:



- Que los Estados creen sistemas de garantía para asegurar el reembolso de los bonos en caso de insolvencia. Estos sistemas no entrarían en el Marco Temporal de medidas de ayuda estatal por la COVID-19¹¹, sino que constituirían una ayuda estatal *de minimis* para la liquidez de las empresas amparada por el Reglamento (UE) 1407/2013¹². Por tanto, no se aplican las restricciones derivadas del Marco Temporal y la Comisión acepta que cubran el 100% del valor de los bonos.
- Que creen también regímenes adicionales para proporcionar liquidez a los operadores que los necesiten, los cuales pueden concederse en condiciones mejores a las del mercado (previa notificación a la Comisión) en forma de préstamos bonificados o garantías públicas de préstamos. Estos pueden ampararse en el Marco Temporal, con sus restricciones de cuantía y duración.
- Que los Estados cubran las solicitudes de reembolso de los pasajeros tras la quiebra de un transportista u organizador, aunque no se hayan establecido sistemas de garantía *a priori*. Este reembolso no constituiría una ayuda estatal siempre que se realice después de la liquidación de la empresa, así que no requieren aprobación de la Comisión.
- Que animen a las PYMES a acudir las ayudas europeas establecidas por el Fondo Europeo de Inversiones, la Comisión y el Banco Europeo de Inversiones para hacer frente a las necesidades de liquidez derivadas de la COVID-19.

A la luz de estas recomendaciones, ahora sólo queda esperar a ver si nuestro legislador cumple con ellas, dado que por su propia naturaleza no son vinculantes. Personalmente, los antecedentes nos llevan a ser escépticos: las directrices de la Comisión excluyeron expresamente de su ámbito de interpretación la Directiva (UE) 2015/2302, de viajes combinados, y poco después el art. 36.4 del Real Decreto-Ley 11/2020¹³ aprovechó este vacío para disponer que “*en el supuesto de que se trate de contratos de viaje combinado, que hayan sido cancelados con motivo del COVID19, el organizador o, en su caso el minorista, podrán entregar al consumidor o usuario un bono para ser utilizado dentro de un año desde la finalización de la vigencia del estado de alarma y sus prórrogas, por*

¹¹ Comunicación de la Comisión, de 20 de marzo de 2020, del Marco Temporal relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía en el contexto de la actual crisis de la COVID-19. DOUE(C) n° 91 I, de 20.03.2020, pp. 1–9.

¹² Reglamento (UE) 1407/2013 de la Comisión, de 18 de diciembre de 2013, relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas *de minimis*. DOUE(L) n° 352, de 24.12.2013, pp. 1–8.

¹³ Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19.



una cuantía igual al reembolso que hubiera correspondido”. En otras palabras: no sólo no se prevé la posibilidad de que el viajero opte por el reembolso en dinero (es discutible si esto se ajusta a la Directiva), sino que además las características de los bonos que obliga a ofrecer son muy poco atractivas. Sin embargo, conviene resaltar que esta norma es anterior a las recomendaciones de la Comisión (que sí se extienden a los viajes combinados), de modo que todavía es posible que el legislador rectifique.