

CANCELACIÓN DE SERVICIOS DE TRANSPORTE Y VIAJES EN EL CONTEXTO DE LA PANDEMIA DE COVID-19¹

PATRICIA BENAVIDES VELASCO

Profesora Titular de Derecho Mercantil
Universidad de Málaga

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN: DE LA COVID-19 Y LA RESTRICCIÓN A LA LIBERTAD DE CIRCULACIÓN DE PERSONAS. 2. CANCELACIONES Y RETRASOS EN LOS SERVICIOS DE TRANSPORTE Y DE VIAJES. 2.1. Transporte aéreo. 2.2. Transporte marítimo. 2.3. Transporte terrestre. 2.4. Cancelación de viajes. 3. CANCELACIÓN Y CIRCUNSTANCIAS EXTRAORDINARIAS. 4. ACTUACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA EN MATERIA DE TRANSPORTE DE PASAJEROS Y DE VIAJES ADOPTADAS CON OCASIÓN DE LA COVID-19. 5. BIBLIOGRAFÍA.

1. INTRODUCCIÓN: DE LA COVID-19 Y LA RESTRICCIÓN A LA LIBERTAD DE CIRCULACIÓN DE PERSONAS

Desde el inicio del mes de enero de 2020 la Organización Mundial de la Salud (en adelante, OMS) comienza a prestar su atención a diferentes casos de neumonía acaecidos en una zona concreta de China (Wuhan, provincia de Hubei) y que habían sido puestos en su conocimiento el 31 de diciembre de 2019.

1 Este Trabajo se ha realizado en el marco de los proyectos «Modernización y competitividad del tejido empresarial andaluz tras la crisis. Marco societario y entorno digital. Conflicto y soluciones» (TEASOTIC). Ref.: UMA18-FEDERJA-269. Consejería de Economía y Conocimiento de la Junta de Andalucía-Programa FEDER Andalucía 2014-2020 (I.P. GONZÁLEZ FERNÁNDEZ) y en «El transporte ante el desarrollo tecnológico y la globalización: nuevos desafíos jurídicos en el sector aéreo» (TADTIG). Ref. PID2019-107204GB-C31. Plan estatal de Investigación Científica y Técnica de Innovación 2017-2020 (I.P. GUERRERO y GONZÁLEZ). Miembro del Instituto Universitario IUITLM (UMA) y del Grupo TOTMA (ULPGC).

Durante los días posteriores, la organización mundial nombró a un equipo de apoyo a la gestión de incidentes, con el objetivo de abordar la situación sanitaria e informar a la población a través de distintos medios de comunicación y publicó su primer informe sobre el brote epidémico relativo al nuevo virus. A este documento le sucedió una actividad de divulgación de un amplio conjunto de orientaciones técnicas con recomendaciones para todos los países acerca de la forma más correcta que les permitiera detectar posibles casos de la enfermedad.

En la segunda semana del recién estrenado año, China hace pública la secuencia genética del virus causante de la COVID-19 y tanto las autoridades de este país como las que representan a la OMS comienzan a hacer públicos distintos casos de transmisión del coronavirus entre seres humanos. Así, las autoridades mundiales de salud convocaron un Comité de emergencias, según lo previsto en el Reglamento Sanitario Internacional (RSI 2005), con el fin de que abordaran si los contagios habidos hasta el momento podían constituir una emergencia de salud pública de alcance internacional.

El 30 de enero de 2020, el director general de la OMS, a instancias del comité de emergencias, declara que el brote por el coronavirus 2019-nCov constituye una ESPII, emergencia de salud pública de importancia internacional. La rápida evolución de la enfermedad, el aumento perseverante de los contagios, el fallecimiento de cientos de personas provocó que el 11 de marzo de ese mismo año, la Organización Mundial de la Salud elevara la situación de emergencia de salud pública a pandemia internacional.

A partir de ese momento, la pandemia se encuentra oficialmente instalada entre nosotros. Los diferentes Estados comienzan a adoptar una serie de medidas para proteger a sus nacionales. A las recomendaciones meramente sanitarias se unieron otras de muy diversa índole, hasta entonces impensables que pudieran ocurrir en el siglo XXI. La que afecta a nuestro trabajo tiene relación con la libertad de circulación de las personas.

Entre las medidas de contención establecidas por las autoridades se encuentran las restricciones para viajar, la necesidad de permanecer confinados o la declaración de determinadas zonas en cuarentena en las que la movilidad se encontraba absolutamente prohibida.

El Gobierno español, para hacer frente a la situación de emergencia sanitaria provocada por el virus, aprobó el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. La justificación para dictar esta norma, declarada posteriormente y de forma parcial inconstitucional², se basó en la habilitación contenida en la Ley orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio y en las facultades que les asigna el artículo 116.2 de la Constitución Española.

En el artículo 7 de este Real Decreto 463/2020 se limitaba la libertad de circulación de las personas. A tal efecto se preveía que, durante la vigencia del estado de alarma, las personas solo podrían circular para la realización de determinadas actividades. Entre ellas, las referidas a las compras imprescindibles de alimentos, productos farmacéuticos y de primera necesidad; la asistencia a centros sanitarios, para cuidado de mayores, menores, dependientes, personas con discapacidad; desplazamientos a entidades financieras y de seguros y al lugar de trabajo, en aquellos casos indicados y que se hubieran considerado como esenciales; por causa de fuerza mayor o situación de necesidad o, bien para retornar al lugar de residencia habitual. Precisamente, estas únicas excepcio-

2 Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional 148/2021, de 14 de julio, ECLI: ES:TC:2021:148.

nes a la libertad de circulación de las personas se vieron afectadas por el fallo del Tribunal Constitucional y se declararon inconstitucionales. Si bien, la nulidad de las mismas fue poco efectiva para la sociedad española, debido al tiempo transcurrido desde la entrada en vigor de esta norma y el fallo del Tribunal Constitucional.

En principio, el ámbito temporal de aplicación de este Real Decreto se estableció en quince días naturales. Si bien, la situación sanitaria aconsejó que la norma se fuera prorrogando. Así ocurrió y se sucedieron hasta seis prórrogas, lo que nos llevó a mantener esta situación de confinamiento hasta el día 21 de junio de 2020.

Junto a la limitación de la libertad de circulación se adoptaron medidas en materia de transporte. Así, el artículo 14 del Real Decreto de declaración del estado de alarma, contempló que los operadores de los servicios de transporte público de viajeros por carretera, ferroviarios, aéreos y marítimos, no sometidos a contrato público u obligaciones de servicio público, redujeran la oferta total de operaciones en, al menos, un cincuenta por ciento (art. 14). En el mismo porcentaje se reducirían los servicios de transporte de competencia estatal sometidos a contrato público u obligaciones de servicio público.

Además, se les obligó a los operadores a que en los sistemas de venta de billetes en línea incluyeran un mensaje suficientemente visible en el que se desaconsejara viajar, salvo por razones inaplazables.

Se reservó al Ministerio de Transporte, Movilidad y Agenda Urbana la posibilidad de modificar los porcentajes de reducción de estos servicios y el establecimiento de condiciones específicas, debiendo tener en cuenta la necesidad de garantizar que los ciudadanos pudieran acceder a sus puestos de trabajo y a los servicios básicos, en caso de ser necesario. El Ministerio hizo uso de esta reserva y, mediante el dictado de Orden Ministerial, el 23 de marzo amplió la reducción de la oferta de los servicios de transporte de viajeros hasta, al menos, un setenta por ciento³.

En cualquier caso, la declaración del estado de alarma no cerró el espacio aéreo de nuestro Estado como había sucedido en el año 2010, con ocasión de la huelga seguida por los controladores civiles de tránsito aéreo⁴.

Con anterioridad a la publicación y entrada en vigor del Real Decreto 436/2020 se adoptaron otras medidas por las que también se limitaba la movilidad personal. El día 10 de marzo de 2020 se publicó en el BOE el Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se prohibieron los vuelos directos entre la República de Italia y el Reino de España⁵. Esta prohibición no resulta de aplicación a las aeronaves de Estado, realización de escalas con fines no comerciales, vuelos exclusivos de carga, vuelos posicionales, humanitarios, médicos o de emergencia (art. 2). Entre las justificaciones emitidas en el propio Acuerdo se encuentran la declaración del COVID-19 como ESPII por parte de la OMS; el Convenio

3 Orden TMA/273/2020, de 23 de marzo, del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, por la que se dictan instrucciones sobre reducción de los servicios de transporte de viajeros, BOE núm. 81, de 24 de marzo de 2020.

4 *Vid.* Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre, por el que se declara el estado de alarma para la normalización del servicio público esencial del transporte aéreo. En esta norma, la declaración del estado de alarma afectó a la totalidad de las torres de control de los aeropuertos de la red y a los centros de control gestionados por la entidad pública empresarial AENA.

5 Orden PCM/205/2020, de 10 de marzo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 10 de marzo de 2020, por el que se establecen medidas excepcionales para limitar la propagación y el contagio por el COVID-19, mediante la prohibición de los vuelos directos entre la República italiana y los aeropuertos españoles, BOE, núm. 61, de 10 de marzo de 2020.

de Chicago de 1944⁶ y el Reglamento comunitario 1008/2008, sobre normas comunitarias para la explotación de servicios aéreos en la Comunidad⁷.

El artículo 14 del Convenio de Chicago prevé, como medida contra la propagación de enfermedades, la posibilidad de que cada Estado contratante pueda adoptar las medidas efectivas para impedir la propagación por medio de la navegación aérea de, entre otras, aquellas enfermedades contagiosas que los Estados decidan designar oportunamente. Para ello, los Estados mantendrán consultas con los organismos encargados de los reglamentos internacionales relativos a las medidas sanitarias aplicables a las aeronaves. Por su parte, el Reglamento comunitario sobre servicios aéreos en la Comunidad, contempla la posibilidad de que un Estado miembro pueda limitar o imponer condiciones al ejercicio de derechos de tráfico para enfrentarse con problemas repentinos de corta duración, derivados de circunstancias imprevisibles e inevitables, siempre que tales medidas resulten proporcionales y transparentes y se basen en criterios objetivos y no discriminatorios (art. 21).

La pandemia se extendió por territorio italiano con una rapidez inusitada. Además, como nos indica el Consejo de Ministros, las comunicaciones aéreas entre Italia y España son numerosas. De hecho, Italia representa el tercer mercado aéreo internacional por importancia para España, con más de ciento seis mil operaciones comerciales registradas en 2019 y dieciséis millones de pasajeros, lo que supone un nueve por ciento de nuestro tráfico internacional.

A estas incipientes medidas restrictivas de la movilidad les siguieron otras muchas, cambiantes durante el tiempo que los contagios por la pandemia eran numerosos y no existían vacunas para poder remediarlos⁸.

De nuevo, en octubre de 2020, dado que la pandemia seguía propagándose y contagiando a miles de personas, el Gobierno tuvo que volver a decretar el estado de alarma. En esta ocasión lo hizo dictando el Real Decreto 926/2020⁹. En esta ocasión, el estado de alarma se prorrogó hasta el día 9 de mayo de 2021. La limitación de la libertad circulación de personas se circunscribió al horario nocturno y también se limitó la entrada y salida de los territorios de cada comunidad y ciudad autónoma, salvo que los desplazamientos estuvieran adecuadamente justificados y para la realización de las actividades previstas en el propio Real Decreto.

Junto a estas normas, el Gobierno fue adoptando medidas excepcionales para limitar la propagación y el contagio por el virus COVID-19, mediante la limitación de vuelos entre el Estado español y terceros Estados.

En el momento de cierre de este trabajo, septiembre de 2022, la pandemia del COVID-19 parece estar controlada, al menos, en la mayoría del territorio europeo. No obstante, siguen existiendo restricciones de viajes a determinados Estados a los que se recomienda no viajar o en los que resulta necesario estar vacunado contra el virus.

6 Convenio sobre Aviación Civil Internacional, Chicago 1944.

7 Reglamento (CE) N.º 1008/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de septiembre de 2008, sobre normas comunes para la explotación de servicios aéreos en la Comunidad.

8 Se puede consultar el trabajo de RIPOL CARULLA, S., «COVID-19 y el transporte aéreo (del 9 de marzo al 30 de abril de 2020)», en *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 54, 2020, en el que se analizan todas las normas adoptadas con motivo de la pandemia desde el 9 de marzo al 30 de abril de 2020.

9 Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declaró el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-COV-2.

Todas estas medidas adoptadas para contener la enfermedad han afectado notablemente al sector del transporte y del turismo, que se han visto obligados a parar su actividad. Esta situación ha sido calificada de preocupante por el hecho de que nuestra economía sienta sus pilares en estos sectores¹⁰. Ambos sectores, se encuentran indisolublemente unidos, pues el desplazamiento y los traslados son consustanciales al propio concepto de turismo.

Si bien, el transporte aéreo es el más utilizado por los pasajeros para sus traslados, ya sea en sus desplazamientos habituales como en aquellos otros que tengan un contenido vacacional, no debemos olvidar otros medios de transporte como son el marítimo o el realizado por ferrocarril, que adquieren cada día mayor notoriedad.

Según las últimas estadísticas de movimientos turísticos en fronteras (FRONTUR), España recibió en torno a 9.1 millones de turistas internacionales en julio de 2022, lo que supuso un 106,2 % más que en el mismo mes del año 2021. En los primeros siete meses de 2022 el número de turistas aumentó un 299,9 %. Según la vía de acceso a nuestro país, la mayoría de ellos lo hizo utilizando el transporte aéreo, siendo la variación con respecto al año anterior de un 111,1 %; el aumento de los viajeros que entraron a España por ferrocarril aumentó un 65,3 % respecto al mismo período temporal y, en el caso del transporte marítimo, el incremento fue de un 776,6 %, con respecto al año anterior¹¹.

Los datos anteriores muestran una importante recuperación del transporte de pasajeros y de los viajes, si bien tendremos que esperar a su confirmación. No obstante, las indicaciones del mercado nos permiten afirmar que se está produciendo un importante incremento de ambos sectores con respecto al período de 2020 en el que, como hemos visto, la circulación de personas se encontraba limitada en España y en la mayoría de los países europeos. Así, respecto al transporte aéreo de pasajeros en territorio europeo, en los primeros seis meses de 2020, los vuelos comerciales se vieron muy afectados por la pandemia, con grandes disminuciones de su número total respecto a las cifras de 2019, hasta alcanzar un 72,6 % menos, llegando a oscilar entre un 61,6 % y 99,0 %, en negativo alcanzado en los meses de marzo y abril de 2020. El impacto de la pandemia se ha dejado sentir también durante los seis primeros meses de 2021, transportándose un 53,1 % menos de pasajeros que en el período de 2020, mostrándose signos de recuperación desde el segundo trimestre de 2021¹².

Pese a esta notable mejoría de la situación, en julio de 2022, la Organización Mundial de la Salud declaró al brote de viruela del mono como una Emergencia de Salud Pública de Importancia Internacional. No obstante, hasta el momento, las limitaciones a la libertad de circulación no han sido adoptadas para la población en general, sino que las autoridades están apelando a la responsabilidad personal. Así, han solicitado a las per-

10 En este sentido, *Vid.* ROJO ALVAREZ-MANZANEDA, R., «El impacto de la pandemia en el sector turístico: especial consideración a los derechos de los pasajeros en el transporte aéreo», en *El impacto jurídico del COVID-19*, obra colectiva, coordinadores M.ª C. GARCÍA GARNICA y R. ROJO ÁLVAREZ-MANZANEDA, Comares, Granada, 2022, págs. 162 y 163.

11 Instituto Nacional de Estadística: Estadística de Movimientos Turísticos en Fronteras (FRONTUR), últimos datos de julio de 2022, publicado el 1 de septiembre de 2022, disponible en: https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176996&menu=ultiDatos&idp=1254735576863

12 Oficina de estadística de la Unión Europea, Eurostat, disponible en https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Air_passenger_transport_-_monthly_statistics#All_EU_Member_States_registered_a_substantial_increase_in_air_passenger_transport_in_the_second_quarter_of_2021_compared_with_the_same_period_in_2020

sonas con síntomas compatibles con la enfermedad, a los contagiados y a las personas consideradas contactos estrechos, que se abstengan de viajar.

Junto a esta nueva incidencia de salud pública, nos hemos encontrados durante los meses de verano con unas huelgas intermitentes de trabajadores pertenecientes a distintas aerolíneas, en las que reclaman mejoras en sus condiciones salariales y horarias. Los expedientes de regulación temporal de empleo que afectaron a la mayoría de las empresas de transporte durante los confinamientos originados por el COVID-19 y la incertidumbre sobre las posibilidades de viaje, han provocado que muchos trabajadores no volvieran a sus puestos de trabajo y que estén regresando a ellos en función de la demanda de vuelos. Todo ello ha generado que se produzcan un importante número de cancelaciones y retrasos en los vuelos, unido al hecho de que la enfermedad sigue con nosotros, si bien la incidencia ya es calificada por las autoridades sanitarias como baja.

2. CANCELACIONES Y RETRASOS EN LOS SERVICIOS DE TRANSPORTE Y DE VIAJES

2.1. Transporte aéreo

El Reglamento comunitario (CE) N.º 261/2004, sobre compensación y asistencia de pasajeros aéreos¹³, vino a engrosar y reforzar la protección legal de los pasajeros y garantizó que los transportistas aéreos desarrollaran su actividad en condiciones armonizadas en un mercado liberalizado.

Sin embargo, esta norma necesita de una profunda reforma. Pese a que ha cumplido con creces el objetivo principal que se había marcado, la protección de los pasajeros, hemos visto a lo largo de estos casi veinte años de su aplicación, que ha tenido que ser modulada, aclarada, interpretada, e incluso, reinterpretada. En esta tarea, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha realizado una labor encomiable intentando superar ciertas zonas grises y las lagunas que en él se contienen. De hecho, sus pronunciamientos son, en la mayoría de las ocasiones, plenamente aceptados por los tribunales de los distintos Estados miembros y asumidos en sus resoluciones sobre los múltiples conflictos que se plantean entre pasajeros y aerolíneas.

Fruto de estas necesidades de ajustes, en el año 2013 se presentó una propuesta de modificación, que finalmente no vio la luz, dado que no obtuvo los respaldos requeridos para que pudiera ser aprobada¹⁴.

13 Reglamento (CE) N.º 261/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de febrero de 2004, por el que se establecen normas comunes sobre compensación y asistencia a los pasajeros aéreos en caso de denegación de embarque y de cancelación o gran retraso de los vuelos, y se deroga el Reglamento (CEE) n.º 295/91. Sobre el contenido de este Reglamento, *Vid.*, por todos, el trabajo de GUERRERO LEBRÓN, M.ª J., *La responsabilidad contractual del porteador aéreo en el transporte de pasajeros*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005.

14 Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) n.º 261/2004 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 el Reglamento (CE) n.º 2027/97 relativo a la responsabilidad de las compañías aéreas respecto al transporte aéreo de los pasajeros y su equipaje, Documento COM (2013) 130 final, de 13 de marzo de 2013. Sobre esta propuesta de Reglamento, *Vid.* los trabajos de GONZÁLEZ CABRERA, I., «La disminución de la protección del viajero en

La necesidad de modificación de la norma comunitaria y la imposibilidad de llegar a un acuerdo entre los Estados miembros llevó a la Comisión a dictar unas Directrices interpretativas del Reglamento¹⁵. En ellas, pese a la falta de valor normativo que el documento posee, se recogen una serie de líneas que han servido a las compañías aéreas y a los tribunales de justicia de los Estados miembros, a resolver algunas cuestiones de interés planteadas a propósito de la aplicación del contenido del Reglamento.

La cancelación es definida por el Reglamento comunitario como la no realización de un vuelo programado y en el que había reservada al menos una plaza (art. 2.º) I, Reglamento n.º 261/2004). La cancelación se produce, según nos aclaran las Directrices interpretativas, cuando se abandona la programación del vuelo original y los pasajeros de ese vuelo se suman a los pasajeros de otro vuelo, igualmente programado, pero de forma independiente del vuelo original. Para considerar que se ha producido una cancelación no se exige la declaración expresa de la misma por parte del transportista, por lo que el hecho de que en las pantallas se informe que el vuelo está cancelado o retrasado no es determinante de la situación real por la que se está atravesando¹⁶.

En el momento en el que se produce la cancelación de vuelo, el Reglamento comunitario contempla varias medidas resarcitorias. El transportista debe ofrecer información a los pasajeros; asistencia, en su triple vertiente de brindar comida, refrescos, alojamiento si resulta necesario y la posibilidad de comunicarse; proponer un transporte alternativo o proceder al reembolso del precio del billete y, en su caso, abonar una compensación económica cuyo valor se hace depender de la distancia kilométrica del destino.

No será necesario que se abone compensación económica cuando el transportista informe al pasajero de la cancelación del vuelo, al menos con dos semanas de antelación con respecto a la hora de salida prevista; o bien si se le ha informado con una antelación de entre dos semanas y siete días, ofreciéndoles un transporte alternativo que les permita salir del punto de partida con no más de dos horas de antelación con respecto a la hora prevista y llegar a su destino final con menos de cuatro horas de retraso con respecto a la hora de llegada prevista. Tampoco tendrá derecho de compensación aquel viajero al que el transportista informe de la cancelación con menos de siete días de antelación y se le ofrezca otro vuelo que le permita salir con no más de una hora de antelación con respecto a la hora de salida prevista y llegar a su destino final con menos de dos horas de retraso con respecto a la hora de llegada prevista.

el transporte aéreo. Un cambio de tendencia: (a propósito de la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, modificativa de los Reglamentos CE 261/2004 y 2027/97», en *Revista de Derecho del Transporte, terrestre, marítimo, aéreo y multimodal*, núm. 15, 2015, págs. 97-130 y «El transporte aéreo ante la disyuntiva de la protección del pasajero y la defensa de los intereses del sector», en *Nuevos enfoques del Derecho aeronáutico y espacial, XXXVIII Jornadas Latino Americanas de Derecho aeronáutico y del espacio*, obra colectiva, director J.I. PEINADO GRACIA, coordinadora M.ª C. MAYORGA TOLEDANO, Marcial Pons, Madrid, 2015, págs. 291-313.

15 Comunicación de la Comisión sobre Directrices interpretativas del Reglamento (CE) n.º 261/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo 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 al Reglamento (CE) n.º 2027/97 del Consejo, sobre la responsabilidad de las compañías aéreas en caso de accidente, en su versión modificada por el Reglamento (CE) n.º 889/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, Diario Oficial de la Unión Europea, serie C, de 15 de junio de 2016.

16 Un análisis sobre el concepto de cancelación y la jurisprudencia dictada hasta el momento se puede consultar en PETIT LAVALL, M.ª V., «La inacabada protección de los pasajeros en el transporte aéreo frente a las cancelaciones y los accidentes», en *Revista de Derecho Mercantil*, núm. 311, 2019, (BIB 2019/696).

Otro de los motivos por los que el transportista ve eximida su obligación de compensar al viajero se produce cuando la cancelación se debe al acaecimiento de una circunstancia extraordinaria que no hubiera podido evitar, aun cuando se hubieran tomado todas las medidas razonables para que la misma no sucediera.

Entre las obligaciones que recaen sobre el transportista se encuentra la de que el traslado se realice en el tiempo convenido en el contrato. El tiempo señalado para realizar el transporte se considera que es parte integrante del contrato de transporte de pasajeros, aun cuando el mismo, como es habitual, no aparezca en el billete de pasaje. En cualquier caso, la duración del viaje se podrá deducir de los horarios publicados por la propia compañía aérea, o puede ser razonablemente estimado como prestación realizada de forma diligente.

El Reglamento no define lo que se debe como considerar como retraso aéreo. A pesar de la inexistencia de un concepto jurídico de retraso, podríamos considerar que este se produce en el caso de que se difiera en el tiempo la ejecución de la obligación principal de resultados¹⁷. Es decir, en aquel momento en el que la llegada al punto de destino se produce de forma tardía en el tiempo. El retraso existe cuando el pasajero llega al punto de destino en el que debía finalizar el transporte contratado con posterioridad al momento en que convino con el transportista¹⁸.

Pese a que en el Reglamento solo se aborda como causa imputable de responsabilidad la modificación de los horarios de vuelo cuando se produce un retraso, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha extendido la protección brindada a los pasajeros por este motivo a aquellos supuestos en los que el vuelo varía su horario previsto adelantando la hora de salida¹⁹.

Una de las dificultades que se encuentra a fin de poder delimitar esta causa de imputación de responsabilidad a las compañías aéreas se produce en la determinación de establecer cuál debe ser el punto de referencia tomado para dilucidar si, efectivamente, existe retraso o nos encontramos ante una cancelación del vuelo.

Conforme dispone el Reglamento, en aquellos casos en los que se produce un retraso en la salida de un vuelo, los pasajeros tienen derecho a atención y al reembolso si el retraso es superior a cinco horas.

Como podemos observar, no se contempla la posibilidad de que el pasajero obtenga una compensación económica por retraso. Si bien, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha concluido que un retraso en la llegada de un vuelo de, al menos, tres horas debe otorgar al pasajero los mismos derechos que una cancelación de vuelo, ya que las molestias sufridas por un gran retraso pueden ser similares a las de una cancelación. Así, desde el pronunciamiento recaído en el asunto *Sturgeon*²⁰, se considera que, si se

17 Sobre este particular, BENAVIDES VELASCO, P., «La responsabilidad por retraso en el transporte aéreo de pasajeros», en *Revista europea de Derecho de la navegación marítima y aeronáutica*, núms. 21-22, 2005, pág. 3173 y ss.

18 AURIOLAS MARTÍN, A., «La responsabilidad de las compañías aéreas por retrasos», en *European Transport Law. Journal of Law and Economics*, vol. XXXVII, núm. 4, 2002, pág. 416.

19 Sobre esta cuestión, *Vid.* Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala primera) de 21 de diciembre de 2021. *Airhelp Limited contra Laudamotion GmbH*, Asunto C-263/2020. ECLI:EU:C:2021:1039.

20 Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala cuarta) de 19 de noviembre de 2009. *Sturgeon contra Condor Flugdienst GmbH y otros*, Asuntos acumulados C-402/07 y C-432/07. ECLI:EU:C:2009:716.

produce un retraso de tres horas o más, los pasajeros tienen derecho a la misma compensación reconocida a aquellos cuyo vuelo ha sido cancelado.

2.2. Transporte marítimo

El Reglamento (UE) N.º 1177/2010, sobre derechos de los pasajeros que viajan por mar²¹, recoge los derechos que les protegen, de forma análoga a como lo hace el Reglamento de compensación a los pasajeros aéreos. En ambas normas se recogen una serie de derechos similares ante los distintos tipos de incumplimientos que pueden acaecer en los contratos de transporte y, concretamente en las situaciones que nos interesan en este trabajo: cancelación, retraso y gran retraso.

En este Reglamento se reconoce el derecho a la información que tienen todos los pasajeros que viajen por mar y por vías navegables acerca de los derechos que le asisten en los casos de retraso o cancelación. El transportista, o el operador de terminal, deben informar de la situación lo antes posible y, en cualquier caso, a más tardar en un plazo de treinta minutos después de la hora de salida prevista. Así mismo, deberán informar acerca de la hora estimada de salida y llegada, tan pronto como el transportista, o el operador de terminal, disponga de esta información.

En caso de cancelación o de retraso por más de noventa minutos con respecto a la hora de salida programada, el transportista tiene la obligación de prestar asistencia a los pasajeros. Esta asistencia consistirá en ofrecer aperitivos, comida y refrescos gratuitos, suficientes en función del tiempo de espera. En aquellos casos en los que se requiera pernoctar, deberá ofrecer de forma gratuita, un alojamiento y el transporte de ida y vuelta a la terminal portuaria. Si bien, en estos casos, el transportista podrá limitar el precio del alojamiento a ochenta euros por noche, para un máximo de tres noches.

También se prevé, en casos de cancelación o retraso superiores a noventa minutos, el derecho del pasajero a optar entre un transporte alternativo que le conduzca hasta el destino final de su viaje, o el reembolso del precio del pasaje y, si procede, un servicio de vuelta gratuita al primer punto de partida, con arreglo a lo dispuesto en el contrato de transporte.

El derecho a una compensación económica en caso de retraso en la llegada dependerá, al igual que ocurre en el caso del transporte aéreo, del tiempo transcurrido entre la hora prevista de llegada y en la que finalmente atraca el buque en su destino. La compensación, indemnización económica como la denomina el Reglamento, cubrirá, al menos, el veinticinco por ciento del precio del billete de pasaje.

Se prevé una exención de la obligación de abonar la indemnización a los pasajeros en caso de retraso en la llegada, si el transportista demuestra que el mismo se debe a condiciones meteorológicas que hacen peligrosa la navegación del buque, o a circunstancias extraordinarias que entorpezcan la ejecución del servicio de pasaje y que no hubieran podido evitarse razonablemente.

21 Reglamento (UE) N.º 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) n.º 2006/2004. Un comentario a esta norma en PETIT LAVALL, M.ª V., «El reglamento (UE) n.º 1177/2010 y la protección de los pasajeros que viajan por mar», en *Revista de Derecho del Transporte, terrestre, marítimo, aéreo y multimodal*, núm. 12, 2013, págs. 11-29. Sobre los derechos de los pasajeros en el ordenamiento jurídico español, OLMEDO PERALTA, E., *Régimen jurídico del transporte marítimo de pasajeros: contrato de pasaje y crucero*, Marcial Pons, Madrid, 2014, en especial, págs. 208 y ss.

2.3. Transporte terrestre

Los derechos mínimos de los pasajeros por vía terrestre se recogen en el Reglamento (UE) 2021/782²² y en el Reglamento (CE) n.º 1371/2007²³ para aquellos que viajan en ferrocarril y en el Reglamento (UE) N.º 181/2011 para los que se desplazan en autobús y autocar²⁴.

El Reglamento (UE) 2021/782 se publicó en mayo de 2021 y, pese a que su entrada en vigor se estableció para que se produjera a los veinte días de su publicación en el DOUE, resultará aplicable a partir del 7 de junio de 2023. Por tanto, en el momento en el que se produjeron las cancelaciones y retrasos causadas por la pandemia del COVI-19 la norma aplicable seguía siendo el Reglamento (CE) n.º 1371/2007.

En el caso de retrasos, pérdidas de enlaces y cancelaciones, el Reglamento comunitario 1371/2007, obliga a la empresa ferroviaria, en aquellos casos en los que prevea de forma razonable que van a ocurrir alguna de estas causas y que el transporte sufrirá un retraso de sesenta minutos como mínimo, a ofrecer de inmediato al viajero la opción entre el reintegro del importe total del billete o la continuación del viaje. En el caso de que el pasajero decida optar por el reintegro del billete, la devolución del importe será íntegra, en las mismas condiciones en las que éste hubiera sido abonado, correspondiente a la parte o partes del viaje no efectuadas, y a la parte o partes ya efectuadas si el viaje ha perdido razón de ser dentro del plan de viaje y proporcionarle un servicio de regreso lo antes posible al punto de partida. Si el viajero decide continuar con el viaje, el transportista le debe proporcionar la conducción por una vía alternativa al punto de destino final, en condiciones de transporte comparables y lo antes posible. También el pasajero puede optar por la continuación del viaje, o la conducción por una vía alternativa al punto de destino final, en una fecha posterior que hubiera convenido con el transportista.

El transportista tiene la obligación de informar acerca del retraso en la salida o en la llegada y, si este es superior a sesenta minutos tendrá que proporcionar asistencia a los pasajeros, en forma de comidas y refrigerios, así como un alojamiento, en los casos en los que se requiera de una estancia de una o más noches.

Se prevé una indemnización por retraso, en función del tiempo de demora, que en ningún caso puede ser inferior al veinticinco por ciento del precio del billete. Esta indemnización por retraso no provoca la renuncia del pasajero a su derecho al transporte. No se tendrá derecho a esta indemnización si se le informa del retraso con anterioridad a la compra del billete o si el retraso debido a la continuación del viaje en otro servicio o a la conducción por una vía alternativa es inferior a sesenta minutos.

En el caso de la norma que protege a los viajeros de autobús y autocar también se prevé que en aquellos casos en los que el transportista tenga razones para suponer que se va a cancelar o retrasar el servicio por más de ciento veinte minutos en su salida desde

22 Reglamento (UE) 2021/782 del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2021, sobre los derechos y las obligaciones de los viajeros de ferrocarril.

23 Reglamento (CE) N.º 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. La necesidad de modificar esta norma ya la pusieron de manifiesto PETIT LAVALL, M.º V y PUETZ, A., «Luces y sombras de la regulación de los derechos de los viajeros por ferrocarril: a propósito de la necesidad de reformar el Reglamento del Sector Ferroviario», en *Revista de Derecho del Transporte, terrestre, marítimo, aéreo y multimodal*, núm. 16, 2015, págs. 51-76.

24 Reglamento (UE) N.º 180/2011 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) n.º 2006/2004.

una estación, debe ofrecer al viajero para que este elija la opción que más le convenga, la continuación o recorrido alternativo hasta el destino final sin coste adicional o el reembolso del precio del billete y, si resulta necesario, un servicio de vuelta gratuito, en autobús o autocar, al primer punto de partida mencionado en el contrato de transporte. En el caso de que el transportista no ofrezca estas opciones, el viajero tiene derecho a percibir una indemnización que ascenderá al cincuenta por ciento del precio del billete, además del reembolso de este.

Junto a estos derechos se le impone al transportista la obligación de informar sobre sus derechos a los viajeros, así como el derecho de asistencia, si el trayecto previsto es de más de tres horas y se cancela o retrasa en la salida de la estación por más de noventa minutos.

La exención de responsabilidad al transportista se prevé por causas meteorológicas extremas o debido a que se produzcan grandes catástrofes naturales que hagan peligrosa la seguridad del servicio de autobús o autocar.

2.4. Cancelación de viajes

La Directiva (UE) 2015/2302, relativa a los viajes combinados²⁵, contempla en su articulado la posibilidad de la cancelación del viaje combinado. Al contrario de lo que ocurre en los Reglamentos comunitarios sobre transporte de pasajeros, en la Directiva se contempla la posibilidad de que la cancelación del contrato de viaje se produzca por parte del organizador del viaje o por el viajero²⁶.

En este último caso nos encontramos ante un matizado derecho de desistimiento, ya que es posible que el organizador pueda reclamarle una parte del precio pactado, si así se ha contemplado en el contrato, salvo que concurren circunstancias inevitables y extraordinarias en el lugar de destino o en las inmediaciones que afecten de forma significativa a la ejecución del viaje o al transporte de pasajeros al lugar de destino, en cuyo caso podrá resolver el contrato sin penalización alguna. Además, en esta situación, el viajero tendrá derecho al reembolso completo de todos los pagos realizados, pero no disfrutará de una indemnización adicional.

En el supuesto de que sea el organizador el que decida cancelar el contrato deberá reembolsar al viajero la totalidad de los pagos y se eximirá de tener que abonar una indemnización adicional en una serie de casos. Si el número de personas inscritas es inferior al número mínimo especificado en el contrato y se le notifica al viajero la cancelación del viaje dentro del plazo fijado en el contrato y en unos plazos determinados en función de la duración del viaje; si al organizador le resulta imposible ejecutar el contrato por cir-

25 Directiva (UE) 2015/2302 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de noviembre de 2015, relativa a los viajes combinados y a los servicios de viaje vinculados, por la que se modifican el Reglamento (CE) n.º 2006/2004 y la Directiva 2011/83/UE del Parlamento Europeo y del Consejo y por la que se deroga la Directiva 90/314/CEE del Consejo.

26 La doctrina sobre el derecho de desistimiento del viajero y la posibilidad de cancelación por parte del organizador del viaje y las obligaciones que debe cumplir es muy amplia, para lo que interesa a este trabajo se puede consultar los trabajos de PEINADO GRACIA, J.I., «La protección del pasajero en el contrato de viaje combinado y en la prestación de servicios asistidos de viaje: la responsabilidad del transportista aéreo y de los operadores turísticos», en *La responsabilidad del transportista aéreo y la protección de los pasajeros*, obra colectiva, directora, M.ª J. GUERRERO LEBRÓN, Marcial Pons, Madrid, 2015, págs. 513-560 y DE PÉREZ MORIONES, A., *Viajes combinados y servicios de viaje vinculados: la protección del viajero*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2021, págs. 166-188.

cunstances inevitables y extraordinarias y notifica su terminación al viajero sin demora indebida antes del inicio del viaje combinado.

El artículo 160 del Texto refundido de la ley de consumidores y usuarios recoge estos derechos y las indemnizaciones en términos similares a los indicados por la Directiva comunitaria.

3. CANCELACIÓN Y CIRCUNSTANCIAS EXTRAORDINARIAS

Como ya hemos avanzado, existe una causa limitativa de la responsabilidad del porteador cuando se produce una «circunstancia extraordinaria». Sin duda, expresión y concepto indeterminado que ha generado una extensa interpretación de lo que debe considerarse como tal y cuyo alcance ha sido desarrollado por parte del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. En este sentido y, pese a que los Reglamentos anteriormente citados, recogen esta exención de responsabilidad, ha sido en el transporte aéreo en el que se ha construido una auténtica doctrina jurisprudencial acerca de qué motivos se pueden encuadrar en el concepto de circunstancias extraordinarias²⁷.

El Reglamento n.º 261/2004 reconoce que el transportista aéreo verá limitada, incluso excluida, su responsabilidad en los casos en los que los sucesos se hayan causado por circunstancias extraordinarias que no hubieran podido evitarse, incluso si se hubieran tomado todas las medidas razonables para evitar el incumplimiento contractual. A modo ejemplificativo, se enuncian como causas que pueden considerarse como circunstancias extraordinarias, aquellas que pueden producirse en casos de inestabilidad política, condiciones meteorológicas, riesgos para la seguridad, deficiencias inesperadas en la seguridad del vuelo o, entre otras, huelgas que afecten a las operaciones del transportista.

Entre las resoluciones más destacables en la interpretación de estas causas exoneratorias se encuentra la recaída en el asunto C-549/07, Wallenti-Herman c. Alitalia²⁸, ya que en ella se contiene un cambio en la tendencia en la interpretación de las condiciones de exclusión de la obligación de abonar una compensación y del concepto de circunstancias extraordinarias.

En la propuesta de Reglamento sobre compensación y asistencia, presentado en 2013, se mantiene la interpretación que realizó el Tribunal en este asunto. Así, se definió esta circunstancia extraordinaria como aquellos «sucesos que, por su naturaleza o su origen, no sean inherentes al ejercicio normal de la actividad del transportista aéreo afectado y escapen a su control efectivo». Esta definición se acompaña de un listado enunciativo de circunstancias que pueden considerarse extraordinarias, así como de aquellas que no deben recibir esa calificación. Este concepto se mantiene también en el texto de las Directrices Interpretativas.

27 Un análisis de la interpretación jurisprudencial de este concepto y el contenido de la propuesta de Reglamento lo podemos consultar en CONTRERAS DE LA ROSA, I., «Nueva configuración de las circunstancias extraordinarias para el transporte aéreo en el Reglamento (CE) núm. 261/2004», en *La eficiencia del transporte como objetivo de la actuación de los poderes públicos: liberalización y responsabilidad*, obra colectiva, director M.ª V. PETIT LAVALL, coordinador A. PUETZ, Marcial Pons, Madrid, 2015, págs. 473-504.

28 Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala cuarta), de 22 de diciembre de 2008, asunto C-549/07, Friederike Wallentin-Hermann contra Alitalia-Linee Aeree Italiane SpA. ECLI:EU:C:2008:771.

Así, para que el transportista pueda exonerarse de sus obligaciones deberá probar simultáneamente dos hechos: la existencia de circunstancias extraordinarias y la relación entre estas y el retraso o la cancelación; y el hecho de que el retraso o la cancelación no podían haberse evitado incluso en aquellos casos en los que se hubieran tomado todas las medidas razonables para evitarlo.

En cualquier caso, la exoneración de responsabilidad, que comporta privar a los viajeros de sus derechos, conlleva la absoluta necesidad de que la interpretación de la norma o de las directrices se realice de la forma más estricta posible. Por ello, los supuestos ejemplificativos contenidos en estos documentos no deben considerarse como causas automáticas para que de producirse opere la exención de responsabilidad. Así, habrá que evaluar cada caso concreto de forma aislada.

Debemos advertir que en ninguno de estos documentos normativos e interpretativos se considera como circunstancia extraordinaria un suceso producido por motivos de salud pública. El legislador comunitario no ha previsto estas circunstancias y no las ha dotado de ese calificativo de extraordinaria.

Estas consideraciones pueden tener su fundamento en la época en la que se elaboraron estos documentos, en la que en ningún caso se podía imaginar un problema como el que nos ha afectado. En aquellos tiempos, la Unión Europea estaba centrada en controlar las acciones terroristas y no las enfermedades.

No obstante, podemos afirmar que la mayoría de las cancelaciones de vuelos provocadas por la situación epidemiológica debida a la pandemia COVID-19 se pueden considerar como circunstancia extraordinaria.

La anterior reflexión viene avalada por el hecho de que, en el territorio de la Unión, las autoridades adoptaron medidas para contener la enfermedad y, entre ellas, se encontraba la prohibición de circulación de personas, por lo que las aerolíneas no pudieron evitar esta situación, incluso aún cuando hubieran adoptado todas las medidas razonables para ello. Como podría haber sido la de procurar medidas sanitarias de contención de los contagios²⁹.

Durante la situación de pandemia no se cerró el espacio aéreo europeo. De hecho, se mantuvieron servicios de transporte para operar vuelos de repatriación que permitieron a los ciudadanos regresar a sus lugares de origen.

En todos los Reglamentos de protección de los derechos de los pasajeros por aire, mar y tierra, las situaciones que se prevén, en materia de cancelación y retraso, son aquellas cuya decisión adopta el transportista. Sin embargo, durante la pandemia también hemos asistido a otra situación. La de aquellos pasajeros que, por motivos de la pandemia y a causa de las restricciones impuestas, no deseaban volar. En estos casos también nos tenemos que plantear qué derechos le asisten, ya que, en las citadas normas, se contempla la cancelación del transporte por parte del transportista y no por el pasajero.

La interrupción del contrato por parte del viajero se registró, en principio, por el contenido del clausulado del contrato que hubiera formalizado. Así, el pasajero podrá obtener el reembolso del precio del billete si así se contemplaba en el contrato de transporte formalizado. Cuestión esta que, durante el período de prohibición de circulación, ha

29 Sobre estas cuestiones, BENAVIDES VELASCO, P., «Protección de los pasajeros aéreos en el territorio de la Unión Europea», en *Derecho del Turismo en las Américas*, obra colectiva, director C. TORRES, ESHTÉ, Estoril Higher Institute for Tourism and Hotel Studies, Portugal, 2020, págs. 1289 y ss.

sido matizada por las autoridades comunitarias, como pondremos de manifiesto en el siguiente epígrafe.

4. ACTUACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA EN MATERIA DE TRANSPORTE DE PASAJEROS Y DE VIAJES ADOPTADAS CON OCASIÓN DE LA COVID-19

Desde el momento en el que se declaró la pandemia del COVID-19 en Europa, las autoridades reaccionaron de forma apresurada y se suspendieron la mayoría de los vuelos comerciales de pasajeros. Con la finalidad de garantizar la salud de los ciudadanos europeos y evitar la propagación de la pandemia, se limitaron los desplazamientos no esenciales desde países terceros al espacio Schengen, excepto Irlanda³⁰. Estas restricciones se han ido prorrogando en función de la situación sanitaria en la que nos encontrábamos³¹.

Junto a estas medidas comunitarias, los Estados miembros dictaron otras medidas complementadas con otras iniciativas como el confinamiento y la prohibición de la libertad de circulación, como ya tratamos en el caso de España en el primer epígrafe de este trabajo.

Una vez que la enfermedad se encontraba parcialmente controlada, la Unión Europea lanzó un paquete de medidas que tienen por objeto reactivar el transporte de viajeros. Estas iniciativas también han afectado a una de las industrias más importantes del continente: el turismo. Estas medidas incluían una estrategia general para la recuperación: un enfoque común para restaurar la libre circulación y suprimir las restricciones en las fronteras internas de la Unión Europea de forma gradual y coordinada³²; criterios para el restablecimiento de las actividades turísticas de forma segura y progresiva, en la que se contemplan determinados protocolos sanitarios aplicables a diferentes actividades³³.

En este Plan de reactivación del turismo, también se ha previsto un sistema idóneo que permita el restablecimiento progresivo de los servicios de transporte y la conectividad³⁴. Así como, la Recomendación para que los consumidores consideren los bonos

30 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo «COVID-19: Restricción temporal de los viajes no esenciales en la UE», Documento COM (2020) 115 final, Bruselas, 16 de marzo de 2020.

31 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo, sobre la evaluación de la aplicación de la restricción temporal de los viajes no esenciales a la UE», Documento COM (2020) 148 final, Bruselas, 8 de abril de 2020.

32 Comunicación de la Comisión «COVID-19: por un enfoque gradual y coordinado de la restauración de la libertad de circulación y del levantamiento de los controles en las fronteras interiores», C (2020) 3250 final, Bruselas, 13 de mayo de 2020.

33 Comunicación de la Comisión «Covid 19: orientaciones de la UE para la reanudación progresiva de los servicios turísticos y para los protocolos sanitarios en los establecimientos de hostelería», C (2020) 3251 final, Bruselas, 13 de mayo de 2020.

34 Comunicación de la Comisión «COVID-19: Directrices sobre el restablecimiento progresivo de los servicios de transporte y conectividad», C (2020) 3139 final, Bruselas, 13 de mayo de 2020

de viaje como una alternativa atractiva frente al reembolso en efectivo de los viajes que tuvieran contratados³⁵ y la Comunicación sobre el turismo y el transporte³⁶.

Los principios generales de las Directrices sobre el restablecimiento progresivo de los servicios de transporte se basan en la necesidad de que el transporte se reanude progresivamente, con carácter prioritario, siempre que se hayan aplicado medidas proporcionadas y eficaces para proteger la salud de los trabajadores y de los viajeros. Estas medidas se adoptaron en función de la situación epidemiológica y las políticas en materia de controles fronterizos y restricciones de los desplazamientos y los viajes. En lo que se refería a la protección de los viajeros, debían tomarse medidas razonables para evitar el contacto entre los viajeros y, siempre que fuera posible, se debía practicar el distanciamiento, reduciéndose la densidad de viajeros, además de adoptar las medidas higiénicas que resultaran adecuadas e informar de las mismas a los viajeros.

El interés de la Unión Europea por la reanudación de las actividades turísticas y el transporte quedó fuera de toda duda, como se puso de manifiesto en la Comunicación «El turismo y el transporte en 2020 y adelante», en la que se instó a los Estados miembros al restablecimiento de la libre circulación sin restricciones y a la reapertura de las fronteras interiores, adoptando medidas más específicas, como fueron el distanciamiento físico, el rastreo y las pruebas eficaces en todos los casos sospechosos de estar infectados por la enfermedad.

Como hemos podido comprobar, durante el tiempo que han estado los vuelos cancelados y las empresas de servicios turísticos cerradas, algunos ciudadanos no han recibido el reembolso de las cantidades anticipadas por la prestación de estos servicios. Incluso, en algunas ocasiones, han sufrido penalizaciones por los servicios que no han utilizado. En esta situación la intención de la Unión Europea fue procurar que los ciudadanos tuvieran acceso a una información fiable y a organismos eficaces de asistencia y resolución de litigios. En esta situación se comprobó que los Centros Europeos del Consumidor cumplieron con creces la misión que tienen encomendada³⁷.

En marzo de 2020, la Comisión adoptó unas Directrices interpretativas de la normativa de la Unión Europea en materia de derechos de los pasajeros³⁸ y unas orientaciones informales sobre la aplicación de la Directiva sobre los viajes combinados, así como la Recomendación sobre los bonos ofrecidos a los viajeros como alternativa al reembolso

35 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 núm. 151, de 14 de mayo de 2020.

36 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «El turismo y el transporte en 2020 y en adelante», Documento COM (2020) 550 final, 29 de junio de 2020.

37 La Comisión Europea, durante el mes de junio de 2020, creó la plataforma web «Re-open EU, accesible en la dirección <https://reopen.europa.eu/es>», en la que se encuentra disponible toda la información esencial para la reactivación de la libre circulación y el turismo en Europa, con la intención de que los ciudadanos puedan planificar sus viajes. En esta plataforma, la información se ofrece a tiempo real sobre las fronteras, los medios de transporte disponibles, las restricciones de viajes, la salud pública y las medidas de seguridad que el viajero debe observar, entre las que se encuentra la necesidad del distanciamiento físico, la utilización de mascarillas, la necesidad de presentación del pasaporte de vacunación, etc.

38 Comunicación de la Comisión «Directrices interpretativas 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», C (2020) 1830 final, Bruselas, 18 de marzo de 2020.

de viajes combinados y servicios de transporte³⁹. Posteriormente se publicó el informe sobre la aplicación de la Directiva de viajes combinados, en la que se realiza un análisis de la situación provocada por la pandemia COVID-19⁴⁰.

Estas medidas no solo tenían como finalidad principal la protección de los pasajeros. Las autoridades europeas intentaban también proteger a las empresas turísticas y de transporte de un entorno de crisis que las podía llevar irremediamente a una situación en la que tuvieran que solicitar el concurso de acreedores, debido fundamentalmente a las solicitudes de reembolso por cancelación exigidas por sus clientes y a la falta de actividad.

En las Directrices interpretativas de los Reglamentos en materia de derechos de los pasajeros, la Comisión consideró necesario aclarar cuáles eran los derechos de los pasajeros que viajaban en cualquier medio de transporte, así como las obligaciones de los transportistas, quedando a salvo, sobre estas materias la posible interpretación que de los mismos pudiera realizar el Tribunal de Justicia de la Unión.

Así, en el caso de la obligación que pesa sobre los transportistas de ofrecer un transporte alternativo se dificulta la posibilidad de su cumplimiento por la gran incertidumbre que puede pesar sobre esta decisión. Por ello, la opción preferible para el pasajero sería la de solicitar el reembolso o el transporte alternativo en una fecha posterior que convenga al pasajero.

En el mes de mayo de 2020, la Comisión adoptó la Recomendación sobre los bonos ofrecidos a los pasajeros y a los viajeros como alternativa al reembolso de viajes y servicios de transporte cancelados con motivo de la COVID-19. Pese a que estos bonos se encuentran garantizados para evitar que en una posible situación de insolvencia de la empresa emisora no pudiera hacerse cargo del mismo, el viajero mantiene su derecho al reembolso del precio abonado por el transporte o por el viaje contratado.

En nuestro ordenamiento jurídico también se han dictado normas específicas que pueden resultar de aplicación a los contratos de viajes y de transporte. Nos referimos al Real Decreto Ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19. Concretamente, en su artículo 36 se prevé la resolución de determinados contratos por parte de los consumidores y usuarios sin penalización alguna.

39 Sobre estas cuestiones *Vid.* los trabajos de GONZÁLEZ CABRERA, I., «Bonos de viajes garantizados en tiempos de la COVID-19. Reflexiones a la luz del Real Decreto Ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico, y la Recomendación (UE) 2020/648 de la Comisión de 13 de mayo de 2020, relativa a los bonos ofrecidos a los pasajeros y a los viajeros como alternativa al reembolso de viajes combinados y servicios de transporte cancelados en el contexto de COVID-19», en *Revista General de Derecho del Turismo*, núm. 1, 2020; GONZÁLEZ CABRERA I. y GÓMEZ LOZANO, M.ª M., «Viajes, bonos y COVID: algunas reflexiones transitorias», en *Turismo pos-COVID-19, reflexiones, retos y oportunidades*, obra colectiva, coordinadores M. SIMANCAS CRUZ, R. HERNÁNDEZ MARTÍN y N. PADRÓN FUMERO, Cátedra de Turismo Caja Canarias-Ashotel de la Universidad de La Laguna, La Laguna, 2020, págs. 351-362; MÁRQUEZ LOBILLO, P., «Los derechos del pasajero ante la cancelación de los vuelos por la COVID-19», en esta misma obra; OLMEDO PERALTA, E., «Efectos de la pandemia sobre los contratos de transporte y el turismo», en *Derechos y garantías. El COVID-19 en el ámbito jurídico, conclusiones*, obra colectiva, coordinadora Y. GARCÍA CALVENTE, Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces, Junta de Andalucía, Sevilla, 2021, págs. 45-61, disponible en <https://www.centrodeestudiosandaluces.es/publicaciones/derechos-y-garantias-el-COVID-19-en-el-ambito-juridico-conclusiones>;

40 Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación de la Directiva (UE) 2015/2302 del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a los viajes combinados y a los servicios de viajes vinculados, Documento COM (2021) 90 final, de 26 de febrero de 2021.

5. BIBLIOGRAFÍA

AURIOLES MARTÍN, A., «La responsabilidad de las compañías aéreas por retrasos», en *European Transport Law. Journal of Law and Economics*, vol. XXXVII, núm. 4, 2002, págs. 411-422.

BENAVIDES VELASCO, P., «Protección de los pasajeros aéreos en el territorio de la Unión Europea», en *Derecho del Turismo en las Américas*, obra colectiva, director C. TORRES, ESHTe, Estoril Higher Institute for Tourism and Hotel Studies, Portugal, 2020, pág. 129-159, disponible en <https://publications.eshte.pt/dir/dta/129/>

-«La responsabilidad por retraso en el transporte aéreo de pasajeros», en *Revista europea de Derecho de la navegación marítima y aeronáutica*, núms. 21-22, 2005, págs. 3173-3180.

CONTRERAS DE LA ROSA, I., «Nueva configuración de las circunstancias extraordinarias para el transporte aéreo en el Reglamento (CE) núm. 261/2004», en *La eficiencia del transporte como objetivo de la actuación de los poderes públicos: liberalización y responsabilidad*, obra colectiva, director M.^a V. PETIT LAVALL, coordinador A. PUETZ, Marcial Pons, Madrid, 2015, págs. 473-504.

GONZÁLEZ CABRERA, I., «Bonos de viajes garantizados en tiempos de la COVID-19. Reflexiones a la luz del Real Decreto Ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico, y la Recomendación (UE) 2020/648 de la Comisión de 13 de mayo de 2020, relativa a los bonos ofrecidos a los pasajeros y a los viajeros como alternativa al reembolso de viajes combinados y servicios de transporte cancelados en el contexto de COVID-19», en *Revista General de Derecho del Turismo*, núm. 1, 2020.

-«La disminución de la protección del viajero en el transporte aéreo. Un cambio de tendencia: (a propósito de la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, modificativa de los Reglamentos CE 261/2004 y 2027/97)», en *Revista de Derecho del Transporte, terrestre, marítimo, aéreo y multimodal*, núm. 15, 2015, págs. 97-130.

-«El transporte aéreo ante la disyuntiva de la protección del pasajero y la defensa de los intereses del sector», en *Nuevos enfoques del Derecho aeronáutico y espacial, XXXVIII Jornadas Latino Americanas de Derecho aeronáutico y del espacio*, obra colectiva, director J.I. PEINADO GRACIA, coordinadora M.^a C. Mayorga TOLEDANO, Marcial Pons, Madrid, 2015, págs. 291-313.

-«Retraso, cancelación y denegación de embarque: un análisis comparado de su tratamiento en el Derecho de la navegación marítima y aérea», en *Revista de Derecho del Transporte, terrestre, marítimo, aéreo y multimodal*, núm. 11, 2013, págs. 81-114.

GONZÁLEZ CABRERA I. y GÓMEZ LOZANO, M.^a M., «Viajes, bonos y COVID: algunas reflexiones transitorias», en *Turismo pos-COVID-19, reflexiones, retos y oportunidades*, obra colectiva, coordinadores M. SIMANCAS CRUZ, R. HERNÁNDEZ MARTÍN y N. PADRÓN FUMERO, Cátedra de Turismo Caja Canarias-Ashotel de la Universidad de La Laguna, La Laguna, 2020, págs. 351-362.

GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, M.^a B., «Responsabilidad del transportista aéreo por denegación de embarque, cancelación del vuelo y acomodo en clase distinta de la contratada», en *La responsabilidad del transportista aéreo y la protección de los pasajeros*, obra colectiva, directora M.^a J. GUERRERO LEBRÓN, Marcial Pons, Madrid, 2015, págs. 193-216.

- «Sobre las medidas comunitarias de compensación y asistencia a los usuarios del transporte aéreo», en *Estudios sobre consumo*, núm. 79, 2006, págs. 35-46.

-«La responsabilidad del transportista aéreo por cancelación de vuelo», en *Revista europea de Derecho de la navegación marítima y aeronáutica*, núms. 21-22, 2005, págs. 3181-3186.

GUERRERO LEBRÓN, M.^a J., «Las últimas reformas en Derecho del transporte aéreo: avances y cuestiones pendientes en la protección de los pasajeros y los terceros», *Revista Andaluza de Derecho del Turismo*, núm. 3, 2010, págs. 127-157.

-«La regulación comunitaria de las situaciones de gran retraso en el transporte aéreo de pasajeros. Comentario a la sentencia del Tribunal de Justicia de la UE de 10 de enero de 2006», en *Revista de Derecho Patrimonial*, núm. 17, 2006, págs. 543-561.

-*La responsabilidad contractual del porteador aéreo en el transporte de pasajeros*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005.

MÁRQUEZ LOBILLO, P., *Denegación de embarque en el transporte aéreo de pasajeros*, Marcial Pons, Madrid, 2013.

-«Los daños morales como objeto de la indemnización por retraso en el transporte aéreo de pasajeros», en *Revista Andaluza de Derecho del Turismo*, núm. 1, 2009, págs. 121-132.

-«Los derechos del pasajero ante la cancelación de los vuelos por la COVID-19», en esta misma obra;

MORILLAS JARRILLO, M.^a J., «La efectividad de la responsabilidad del transportista aéreo de pasajeros: problemas en la práctica y posibles soluciones», en *Público privado en el derecho aeronáutico: retos presentes y futuros*, obra colectiva, coordinadores M. ALBA FERNÁNDEZ y A. FORTES MARTÍN, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, págs. 259-284.

OLMEDO PERALTA, E., «Efectos de la pandemia sobre los contratos de transporte y el turismo», en *Derechos y garantías. El COVID-19 en el ámbito jurídico, conclusiones*, obra colectiva, coordinadora Y. GARCÍA CALVENTE, Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces, Junta de Andalucía, Sevilla, 2021, págs. 45-61, disponible en <https://www.centrodeestudiosandaluces.es/publicaciones/derechos-y-garantias-el-COVID-19-en-el-ambito-juridico-conclusiones>

-«Passanger», en *Dictionary of statuses within EU Law: the individual statuses as pillar of European Union integration*, obra colectiva, Suiza, 2019, págs. 401-407.

-*Régimen jurídico del transporte marítimo de pasajeros: contrato de pasaje y crucero*, Marcial Pons, Madrid, 2014.

PEINADO GRACIA, J.I., «La protección del pasajero en el contrato de viaje combinado y en la prestación de servicios asistidos de viaje: la responsabilidad del transportista aéreo y de los operadores turísticos», en *La responsabilidad del transportista aéreo y la protección de los pasajeros*, obra colectiva, directora, M.^a J. GUERRERO LEBRÓN, Marcial Pons, Madrid, 2015, págs. 513-560.

-«Cierre del espacio aéreo. Responsabilidad patrimonial», en *La nueva ordenación del mercado de transporte*, obra colectiva, coordinador, A. PUETZ, directores, M.^a V. PETIT LAVALL, F. MARTÍNEZ SANZ y A.J. RECALDE CASTELLS, Marcial Pons, Madrid, 2013, págs. 645-674.

PÉREZ MORIONES, A., *Viajes combinados y servicios de viaje vinculados: la protección del viajero*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2021.

PETIT LAVALL, M.^a V., «La inacabada protección de los pasajeros en el transporte aéreo frente a las cancelaciones y los accidentes», en *Revista de Derecho Mercantil*, núm. 311, 2019, (BIB 2019/696).

-«La conveniencia de una nueva ley sobre el contrato de transporte aéreo», en *Retos y tendencias del Derecho de la contratación mercantil*, obra colectiva, director, L. M.^a MIRANDA SERRANO, coordinadores J.M. SERRANO CAÑAS, A. CASADO NAVARRO y J. PAGADOR LÓPEZ, Marcial Pons, Madrid, 2017, págs.. 587-606.

-«Cancelación de vuelos y retrasos: la necesaria reforma del Reglamento (CE) 261/2004», en *Estudios de Derecho mercantil: liber amicorum profesor Dr. Francisco VICENT CHULIÁ*, obra colectiva, coordinadora, M.^a V. PETIT LAVALL, directores V. CUÑAT EDO, J. MASSAGUER FUENTES, F.J. ALONSO ESPINOSA y E. GALLEGO SÁNCHEZ, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, págs. 1241-1267.

-«El reglamento (UE) núm. 1177/2010 y la protección de los pasajeros que viajan por mar», en *Revista de Derecho del Transporte, terrestre, marítimo, aéreo y multimodal*, núm. 12, 2013, págs. 11-29.

-«El retraso en el transporte aéreo de pasajeros», en *Revista Aranzadi de Derecho patrimonial*, núm. 12, 2004, págs. 95-115.

PETIT LAVALL, M.^a V y PUETZ, A., «Luces y sombras de la regulación de los derechos de los viajeros por ferrocarril: a propósito de la necesidad de reformar el Reglamento del Sector Ferroviario», en *Revista de Derecho del Transporte, terrestre, marítimo, aéreo y multimodal*, núm. 16, 2015, págs. 51-76.

RIPOL CARULLA, S., «COVID-19 y el transporte aéreo (del 9 de marzo al 30 de abril de 2020)», en *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 54, 2020.

ROJO ÁLVAREZ-MANZANEDA, R., «El impacto de la pandemia en el sector turístico: especial consideración a los derechos de los pasajeros en el transporte aéreo», en *El impacto jurídico del COVID-19*, obra colectiva, coordinadores M.^a C. GARCÍA GARNICA y R. Rojo ÁLVAREZ-MANZANEDA, Comares, Granada, 2022, págs. 159-249.

ZUBIRI DE SALINAS, M., «La responsabilidad del transportista de personas en los reglamentos comunitarios relativos al transporte aéreo, ferroviario y marítimo», en *Revista de Derecho del Transporte, terrestre, marítimo, aéreo y multimodal*, núm. 4, 2010, págs.67-100.