

PROTECCIÓN DE LOS VIAJEROS EN CASO DE INSOLVENCIA DE LAS AGENCIAS DE VIAJE. A PROPÓSITO DEL CONCURSO DEL GRUPO THOMAS COOK

Patricia Benavides Velasco¹

Resumen:

En este trabajo se analiza la protección de los viajeros en aquellos casos en los que la agencia de viaje con la que ha contratado es declarada en concurso de acreedores. Recientemente, una importante agencia de viaje internacional se ha declarado insolvente, ello ha producido un cúmulo significativo de problemas para los viajeros: realización de nuevos pagos a las empresas de alojamiento, adquisición de billetes de pasaje para regresar a sus domicilios, la pérdida de los días vacacionales, daños morales, etc.

En el ámbito de las relaciones interempresariales esta situación ha llevado a que algunas de sus filiales se hayan precipitado en cascada a un concurso de acreedores. En el mismo sentido, se han visto inmersas otras empresas dedicadas al alojamiento turístico, así como la retirada de licencia de operaciones de vuelo de algunas de las aerolíneas que operan bajo la misma dirección de grupo.

En el trabajo abordamos la obligación de prestar garantías que pesa sobre las agencias de viaje para hacer frente a la insolvencia empresarial, los derechos de los pasajeros a la repatriación sin coste alguno, las posibles indemnizaciones que, en su caso, podrían reclamar los pasajeros y otros derechos que serían susceptibles de ejercicio.

La declaración de insolvencia de Thomas Cook ha perjudicado a miles de viajeros que merecen una protección adecuada ante una situación de fracaso empresarial.

Palabras Clave: agencia de viaje, concurso de acreedores, derechos de los viajeros, protección frente a la insolvencia.

¹ Profesora Titular de Derecho Mercantil de la Universidad de Málaga. pgbv@uma.es

Este Trabajo se ha realizado en el marco del Proyecto "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).

La autora es Profesora investigadora del Grupo de Investigación “Turismo, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente (TOTMA)”, que se integra dentro del Instituto Universitario ECOAGUA de la Universidad de las Palmas de Gran Canaria.

PROTECTION OF TRAVELLERS IN THE EVENT OF THE TRAVEL AGENCY’S INSOLVENCY. REGARDING THE BANKRUPTCY OF THE THOMAS COOK GROUP

Abstract:

This paper analyses the legal protection of passengers in the event that the travel agency with whom they have contracted is declared insolvent. Recently, a relevant international travel agency has declared its bankruptcy. As a result of it, travellers had to face several problems: new payments to the hosting companies, the need to acquire new tickets to return to their home addresses, the loss of holidays, moral damages, and so on.

In the scope of the business-to-business relationships, this situation has caused that some of its subsidiaries have also entered into a situation of insolvency. The same consequences of a situation of insolvency have also been suffered by other companies in the tourist accommodation sector. The airline under the same denomination has also lost its flight operating license.

In this paper we consider the duty of travel agencies to provide guarantees to face the company’s insolvency, so as the passenger’s rights to a free of charge repatriation, to get an eventual compensation of the damages they have suffered and other rights that they may exercise.

The insolvency situation of Thomas Cook has injured thousands of travellers that deserve an adequate protection in the event of a situation of business failure.

Keywords: travel agency, insolvency, bankruptcy, travellers’ rights, bankruptcy protection.

1.- A MODO DE PRELIMINAR

El 23 de octubre de 2019 los acreedores de Thomas Cook solicitaron la liquidación de la compañía por encontrarse en situación de insolvencia. Este acontecimiento ha supuesto el arrastre de otras empresas que, ya fuera como comercializadoras del grupo o como proveedoras del mismo, sucumbieron irremediamente en una situación de insolvencia.

Llevábamos meses conociendo que la situación financiera de la compañía Thomas Cook era crítica y que las negociaciones con diferentes grupos inversores y de acreedores del grupo no daba el resultado previsto, lo que habría salvado a la compañía de su situación de insolvencia. Tras el fracaso de estas negociaciones la declaración de insolvencia de la matriz del grupo resultó irremediable.

Como hemos avanzado, la insolvencia de la matriz ha tenido como consecuencia la declaración de concurso de muchas otras empresas. Ante esta situación, la reacción de los Gobiernos en los que en su territorio se asentaban filiales del grupo empresarial ha sido muy diferente. Las medidas adoptadas las iremos poniendo de manifiesto a lo largo de este trabajo.

La empresa que analizamos en este trabajo ha sido uno de los operadores turísticos más importantes en Europa y de los más antiguos de los que prestan servicios en este mercado.

La liquidación de la matriz británica ha llevado a poner en peligro veintidós mil puestos de trabajos en todo el mundo. Ello supone un importante efecto sobre la industria del turismo, del transporte y, en definitiva, de la economía de la Unión Europea. Efectos que seguiremos sufriendo en fechas próximas. Igualmente, la compañía contaba con una flota de aviones que superaban la centena y más de doscientos hoteles que operaban bajo la marca Thomas Cook.

Además de estos problemas laborales y económicos, el Gobierno británico tuvo que hacer frente a la repatriación de más de seiscientos mil personas que se encontraban en el lugar de destino en el momento en el que la compañía cesó en sus operaciones. En palabras del propio ejecutivo: no se había producido una repatriación de estas características desde la Segunda Guerra Mundial.

El procedimiento concursal principal se está sustanciando ante los tribunales británicos, conforme al derecho interno de este Estado. Ello, por ser el lugar en el que la compañía tenía su sede. No obstante, ello no impide que, conforme a nuestro derecho interno, se pueda iniciar algún procedimiento de insolvencia en nuestro territorio. En efecto, así se prevé en el artículo 10 de la Ley Concursal, al disponer, en su ordinal tercero, que si el deudor tiene un establecimiento en España es competente para la declaración del concurso, el juez de lo mercantil en cuyo territorio radique el citado establecimiento y, de existir varios, donde se encuentre cualquiera de ellos, a elección del solicitante. Por tanto, cualquier acreedor español, pensamos en hoteleros, agentes de viaje, proveedores, etc., incluso algún viajero que se viera afectado por la situación de insolvencia, podrían iniciar un procedimiento en España (Benavides. 2005; González Cabrera. 2019).

Con el objeto de amortiguar, en la medida de lo posible, las consecuencias que se pueden producir tras el concurso de una empresa turística, la Unión Europea exigió que los comercializadores de viajes combinados y de servicios de viajes vinculados prestaran una garantía adicional para cubrir las posibles situaciones de insolvencia empresarial y facilitar la repatriación de los viajeros, en aquellos casos en los que el viaje incluyera el transporte.

Esta obligación se ha contemplado en la Directiva (UE) 2015/2302 del Parlamento europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2013, relativa a los viajes combinados y a los servicios de viaje vinculados, por la que se modifica el Reglamento (CE) nº 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 Consejo². Esta norma ya ha sido transpuesta en todos los Estados de la Unión Europea. Por ello, en el territorio comunitario contamos con una legislación armonizada que hace frente a las necesidades de los viajeros en caso de insolvencia de los comercializadores de determinados productos.

Entre los problemas que encontramos en su efectiva aplicación se encuentra el hecho de que, pese a que la norma contempla esta obligación para cualquier comercializador de viajes combinados y servicios de viaje vinculados, su desarrollo normativo por parte del legislador español no ha resultado de tan amplia aplicación como hubiera sido deseado.

En efecto, los encargados de realizar el desarrollo normativo han sido los parlamentos de las diferentes Comunidades Autónomas. Ello ha llevado a que esta obligación no se esté exigiendo, de forma general, a todos los comercializadores sino solo a aquellos que adoptan la forma de agencia de viaje.

En este trabajo analizaremos el contenido de la obligación, así como el desarrollo normativo que se ha realizado de esta norma en el ordenamiento jurídico español. También abordaremos la eficacia de que han demostrado estas medidas en el reciente caso de insolvencia de la empresa Thomas Cook.

2.- LA OBLIGACIÓN DE PRESTAR GARANTÍAS POR LOS COMERCIALIZADORES DE VIAJES COMBINADOS Y DE SERVICIOS DE VIAJES VINCULADOS PARA HACER FRENTE A LAS SITUACIONES DE INSOLVENCIA

1.- Justificación de la necesidad de imponer estas obligaciones

Entre las preocupaciones que mas inquietan a las autoridades de la Unión Europea se encuentra la protección de los consumidores, así se puso de manifiesto en el Programa plurianual de protección de los consumidores de la Unión Europea para el período comprendido entre el 1 de enero de 2014 y el 31 de diciembre de 2020³.

La justificación de este interés se encuentra en el hecho de que, en una economía eficiente, como debe ser la de la Unión, los consumidores necesitan gozar de una serie de garantías que les ofrezcan un alto nivel de protección jurídica. Ello se consigue a través de una legislación armonizada en todo el mercado único sobre consumo que proteja a estos sujetos. Esta protección se hace aún más necesaria cuando los consumidores adquieren bienes o servicios en otros países de la Unión Europea diferentes al de su residencia o domicilio.

² Publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea serie L, núm. 326, de 11 de diciembre de 2015.

³ Este programa tiene como objetivo fundamental el ayudar a los ciudadanos a disfrutar plenamente de sus derechos como consumidores y apoyar el crecimiento, la innovación y los objetivos Europa 2020, así como su participación en el mercado único. *Vid.*, el Reglamento (UE) nº 254/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre el Programa Plurianual de Consumidores para el período 2014-2020, y por el que se deroga la Decisión nº 1926/2006/CE, Diario Oficial, serie L, núm. 84, de 20 de marzo de 2014, que constituye la base jurídica para la ejecución del Programa y la realización de las acciones contenidas en el mismo.

En el artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en adelante TFUE, se encuentra la base jurídica de las medidas de armonización que tienen por objeto el establecimiento del mercado interior y se hace hincapié en el objetivo de garantizar a los consumidores un nivel de protección elevado. Concretamente, en el artículo 169 TFUE se recogen las acciones generales dirigidas a la protección de la seguridad y de los intereses económicos de los consumidores, así como la promoción del derecho de información y a la posibilidad de organizarse para salvaguardar sus intereses.

La incesante actividad de la Unión Europea tendente a garantizar los derechos de los consumidores ha provocado que, en la mayoría de los Estados miembros, se encuentre asentado el término Derecho del consumo. Bajo este concepto se agrupan una serie de normas identificadas por su carácter tuitivo, que tienen como finalidad principal superar el desequilibrio existente entre los empresarios y los consumidores, protegiendo a estos últimos frente a aquellos que actúan en el mercado de forma profesionalizada.

En Europa disponemos de las normas en materia de protección de consumidores más estrictas del mundo. Es un hecho que una aplicación más correcta de estas normas, unas herramientas de reclamación eficaces y un superior conocimiento de sus derechos por parte de los consumidores, mejorará la confianza de éstos y la economía también se verá beneficiada, dada la importancia que ha alcanzado el gasto de consumo dentro de la Unión, lo que, sin duda, conllevará a que se pueda mantener un modelo económico sostenible.

Para abordar estos retos y poder seguir garantizando el mantenimiento de un mercado único justo en los próximos años, la Comisión Europea ha presentado su Comunicación sobre “Un nuevo marco para los consumidores”⁴. Este nuevo documento se basa en el actual marco de la política de consumo, si bien propone unas normas más modernas, adecuadas para los actuales mercados y prácticas comerciales en continua evolución, y unas herramientas de aplicación más sólidas, tanto en el ámbito público como privado. También se incluyen propuestas de mejores posibilidades de recurso en caso de infracción para los consumidores y una aplicación más eficaz de las normas existentes actualmente.

Con este nuevo marco para los consumidores, se pretende, además de lo ya indicado, el reforzar la cooperación con los países socios que no pertenecen a la Unión Europea; asegurar la igualdad de trato para los consumidores; mejorar la comunicación y el desarrollo de capacidades, con objeto de que los consumidores conozcan mejor sus derechos y ayudar a los pequeños comerciantes a cumplir más fácilmente sus obligaciones (Benavides. 2019).

El pasado día 8 de enero de 2020 entró en vigor la Directiva (UE) 2019/2161 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de noviembre de 2019, de mejora de la aplicación y la modernización de las normas de protección de los consumidores de la Unión⁵. Su transposición a los ordenamientos jurídicos internos tendrá que realizarse antes del 28 de noviembre de 2021 y sus medidas se aplicarán a partir del 28 de mayo de 2022. El objetivo de esta Directiva es conseguir un mejor cumplimiento de las normas, así como su actualización.

⁴ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo, “Un nuevo marco para los consumidores”, Documento COM (2018) 183 final, Bruselas 11 de abril de 2018.

⁵ Directiva (UE) 2019/2161 del Parlamento Europeo y del consejo de 27 de noviembre de 2019 por la que se modifica la Directiva 93/13/CEE del Consejo y las Directivas 98/6/CE y 2011/83/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, en lo que atañe a la mejora de la aplicación y la modernización de las normas de protección de los consumidores de la Unión. Diario Oficial de la Unión Europea, serie L 328/7, de 18 de diciembre de 2019.

Estas reglas garantizarán una mayor protección a los consumidores de la Unión en relación con el desarrollo digital.

Dentro de esta transcendental política europea se encuentra la Directiva de viajes combinados en la que se reconocen unos derechos mínimos a los consumidores. El importante papel que el turismo desempeña en la economía de la Unión Europea y el hecho de que este tipo de viajes representen una parte significativa del mercado los hacen merecedores de esta particular protección jurídica. Sin embargo, de nuevo, nos encontramos que el turismo no es digno de que se le dedique una política específica e integral. Así, pese a su importancia económica en todo el territorio de la Unión, su regulación y promoción se aborda desde el ámbito de otras políticas generales, tales como la de consumidores, como ocurre en este caso, de transporte e, incluso, de competencia (Benavides. 2010, Torres y Benavides. 2010).

Los procedimientos judiciales en materia de insolvencia son diferentes en cada uno de los Estados miembros. Por ello, la Unión Europea, a través de determinados instrumentos, la mayoría de ellos sin valor normativo directo, al tratarse generalmente de documentos que adoptan la forma de Recomendaciones, o de Comunicaciones a otros órganos comunitarios, intenta potenciar la eficiencia de las leyes nacionales sobre insolvencia⁶.

La Comisión Europea insta a los Estados para que en sus legislaciones internas sobre insolvencia garanticen unos procedimientos rápidos y eficientes, en interés de deudores y acreedores, que colaboren a mantener el empleo, ayuden a los proveedores a conservar a sus clientes y a mantener el valor de las empresas viables.

Esta diversidad en los procedimientos judiciales y las diferentes normas que los rigen han llevado a las autoridades comunitarias a incluir, en algunas regulaciones sobre temas de interés y que afectan fundamentalmente a consumidores, unas normas expresas en materia de insolvencia. Así ocurrió en la Directiva de viajes combinados de 1990 y en la actualmente vigente.

El Reglamento comunitario sobre procedimientos de insolvencia de 2015⁷, permite que cualquier acreedor del organizador, con independencia de su lugar de residencia o establecimiento, pueda reclamar el reembolso de su crédito. Si bien, en estos casos la legislación aplicable al procedimiento será la del Estado de apertura del procedimiento.

Como hemos visto anteriormente, ha sido habitual que los empresarios que prestan los servicios de viaje combinado reclamen el abono de sus servicios al cliente en los casos de concurso del organizador. Con ello, solo intentan eludir sumarse al procedimiento concursal que les llevaría a obtener la reparación de sus créditos por el organizador (González. 2017), evitando así el coste que conlleva una reclamación dentro de este procedimiento judicial.

⁶ Entre estos, podemos destacar: Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo “Nuevo enfoque europeo frente a la insolvencia y el fracaso empresarial Documento COM (2012) 742 final, 12 de diciembre de 2012; Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones “Plan de acción sobre emprendimiento 2020. Relanzar el espíritu emprendedor en Europa” Documento COM (2012) 795 final, 9 de enero de 2013; Recomendación de la Comisión, de 12 de marzo de 2014 (2014/135/EU), DOUE L/74/63, 14 de marzo de 2014.

⁷ Reglamento (UE) 2015/848 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2015, sobre procedimientos de insolvencia. DOUE serie L 141, 5 de junio de 2015.

La más autorizada doctrina ha indicado que las normas sobre viajes combinados han consagrado un privilegio cuya plena eficacia ha de contrastarse con las reglas legales que regulan las instituciones concursales en el Derecho español (Auriolles. 2005: 164).

También se ha considerado que, en el ordenamiento jurídico español, en caso de insolvencia del organizador y antes de que se hubiera iniciado la ejecución del contrato, el consumidor tendría un crédito contra la masa por la prestación del viaje combinado, cuyo importe alcanzaría las cantidades abonadas a cuenta y ya realizadas. La justificación es que, en estos supuestos, del contrato que le une al consumidor y al organizados se derivan obligaciones recíprocas. Por ello, la declaración de concurso de éste, por sí sola, no afectará a este tipo de contratos (González. 2018b).

Si bien, en aquellos supuestos en los que la declaración de concurso tiene lugar una vez iniciado el viaje combinado, el consumidor habrá cumplido de forma completa sus obligaciones –entre ellas, el pago íntegro del precio-. En estos casos el contrato no podrá ejecutarse por los problemas que la propia declaración de concurso generará al resto de empresarios que suministran los servicios del viaje combinado, y a los que nos hemos referido anteriormente.

Estos privilegios extraconcursoales también funcionan en otras normas protectoras de los intereses de los consumidores. Así ocurre en el caso de concurso de las compañías aéreas (Guerrero. 2011). La Comisión Europea, en el año 2013, y tras las quiebras de varias aerolíneas que dejaron a miles de viajeros sin posibilidad de volver a sus hogares, presentó una Comunicación destinada a proteger a los pasajeros en caso de insolvencia de las aerolíneas⁸. Sin embargo, tal y como indica el considerando 38 de la Directiva 2015/2302, esta Comunicación solo resulta aplicable a los servicios de transporte aéreo y, por tanto, queda fuera de su ámbito de aplicación la protección de los viajeros frente a la insolvencia del organizador en los casos de viajes combinados y de servicios de viajes vinculados.

No obstante lo anterior, las normas recogidas en la Directiva de viajes combinados y de servicios de viaje vinculados no impiden el derecho que los viajeros poseen a presentar reclamaciones al amparo de la propia Directiva, o de cualquier otro acto legislativo comunitario, internacional o nacional aplicable. Así, el viajero podrá tener la posibilidad de presentar sus reclamaciones al organizador, al transportista o a cualquier otra persona que pueda resultar responsable. Si bien, con la intención de evitar indemnizaciones excesivas, y que el viajero pueda obtener un beneficio económico derivado de las mismas, se impone la necesidad de que las indemnizaciones obtenidas por una misma causa, sean deducibles unas de otras.

2.- Antecedentes normativos

La derogada Directiva 90/314/CEE sobre viajes combinados (en adelante, DVC)⁹ establecía una serie de importantes derechos a los consumidores, entre los que se encontraba la protección frente a la insolvencia del organizador o minorista comercializador del viaje combinado. Entre sus objetivos se encontraba aproximar las disposiciones legales,

⁸ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones “Protección de los pasajeros en caso de insolvencia de la compañía aérea”, Documento COM (2013) 129 final, 18 de marzo de 2013.

⁹ Directiva del Consejo de 13 de junio de 1990, relativa a los viajes combinados, las vacaciones combinadas y los circuitos combinados (90/314/CEE), Diario Oficial de las Comunidades Europeas, nº L 158, de 23 de junio de 1990.

reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a los viajes combinados, vendidos u ofrecidos en el territorio de la Unión (Auriolles.1992). Con esta norma se consideró que tanto el consumidor como las empresas del sector se verían beneficiadas si los organizadores y /o los detallistas comercializadores de este tipo de viajes se encontraban obligados a proporcionar garantías en casos de insolvencia.

Concretamente, en el artículo séptimo de aquella norma se disponía que tanto el organizador y/o el detallista que fueran parte en un contrato de viaje combinado debían facilitar las pruebas suficientes para que, en caso de incurrir en situación de insolvencia o de quiebra, quedaran garantizados los reembolsos de los fondos depositados y, en su caso, la repatriación del consumidor¹⁰.

La dificultad que entrañó la ambigua redacción de la Propuesta de Directiva, en la que no se estableció de forma clara el alcance que la misma debía tener (Sánchez. 2000: 433), su difícil concreción y la falta de sanciones para los casos en los que no se constituyera, llevaron a que, finalmente, el texto definitivo adoptara esta redacción en la que se permitió que cada Estado decidiera sobre el tipo, extensión y control de la garantía exigida que mejor se adaptara a las peculiaridades de su ordenamiento jurídico.

La transposición de esta Directiva se llevó a cabo en nuestro ordenamiento jurídico, de forma muy tardía, a través de la Ley 21/1995, reguladora de los viajes combinados, hoy derogada. Concretamente, el artículo 12 de aquella norma era el que obligaba a organizadores y minoristas a constituir y mantener, en permanente vigencia, una fianza. El legislador español fue fiel al contenido que marcaba la norma comunitaria y no se apartó del mismo.

En el año 2007 se afrontó una reforma de la legislación aplicable a los viajes combinados. Bajo la premisa de que la regulación de estos contratos proviene de la transposición de una Directiva comunitaria de protección de los consumidores, se derogó la Ley específica y pasaron a regularse en el Libro IV del Texto Refundido de la Ley General para la defensa de los consumidores y usuarios¹¹, especialmente dedicado a la oferta, contratación y ejecución de las vacaciones, los circuitos y los viajes combinados (Peinado y Márquez. 2013, Gómez. 2013:596). Concretamente, el artículo 163 de este Texto Refundido era el que contenía la obligación de prestar una garantía permanente que cubriera las situaciones de insolvencia. Si bien, se dejaba a la Administración turística competente la determinación de cómo debía ser la misma.

En el año 2009 este escenario se complica aún más. El legislador español se ve obligado a transponer la Directiva relativa a los servicios en el mercado interior¹². Nuestro Ordenamiento sufrió una profunda modificación con el objeto de adaptarse a los postulados de la norma

¹⁰ Esta disposición fue una de las más controvertidas y que generaron más discusión en la fase de elaboración de la Directiva. En efecto, su redacción final distó mucho del contenido que se fijó en la Propuesta. En esta se preveía que las agencias debían contratar un seguro que cubriera las obligaciones derivadas del incumplimiento del contrato de viaje combinado y que, además, se estableciera un fondo de garantía para el pago de las indemnizaciones no satisfechas (Gómez. 1998:303. Martínez. 1999).

¹¹ Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General para la defensa de los consumidores y usuarios y otras leyes complementarias, (LGDCYU).

¹² Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre de 2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los servicios en el mercado interior, DO serie L376, de 17 de diciembre de 2006.

comunitaria. Entre estas reformas que se afrontaron se encontraba la del régimen jurídico de las agencias de viaje junto a algunas otras muy relevantes en materia turística (Melgosa. 2011: 47).

Hasta este momento, junto a las normas dictadas por las Comunidades Autónomas en materia turística se mantenían, en una situación jurídica ciertamente discutible¹³, las normas administrativas estatales reguladoras de este sector económico.

3.- El contenido de la Directiva (UE) 2015/2302, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2015, relativa a los viajes combinados y a los servicios de viajes vinculados

Antes de comenzar a analizar el contenido de la Directiva debemos detenernos en una precisión terminológica que la misma realiza. En las anteriores normas el adquirente de un viaje combinado era calificado como consumidor. Este término ha sido sustituido por el de “viajero”. La justificación nos la proporciona el propio texto legal en su considerando séptimo. En él, pese a que reconoce que la mayoría de las personas que contratan viajes combinados o servicios de viajes vinculados pueden ser considerados como consumidores en el sentido del Derecho de la Unión en materia de defensa y protección de los consumidores, no siempre estos adquirentes se corresponden con el concepto de consumidor. Así ocurre, en el difícil supuesto de distinción entre los consumidores y los representantes de las pequeñas empresas o aquellos profesionales que reservan viajes relacionados con su negocio o profesión a través de los mismos canales de reserva que los consumidores. Concluyendo que estos profesionales necesitan a menudo un nivel de protección similar al de los consumidores estrictamente considerados.

La inclusión del término viajero viene a ampliar el ámbito subjetivo de protección de la norma, al integrar en el mismo a aquellas personas que viajan por motivos profesionales (Benavides. 2018: 107).

No obstante, se mantiene fuera de la protección otorgada por la Directiva los contratos que formalizan aquellas empresas y organizaciones que elaboran sus fórmulas de viaje sobre la base de un convenio general, celebrado normalmente para la realización de múltiples y diferentes viajes para un período temporal específico. El Parlamento Europeo y el Consejo han considerado que este tipo de contratación de viajes no requiere el mismo nivel de protección previsto para los consumidores.

Estos motivos llevan a que la Directiva solo resulte aplicable a aquellos pequeños empresarios, profesionales, trabajadores autónomos, o cualesquiera otras personas físicas, en la medida en que no organicen sus viajes sobre la base de un convenio general.

Esta ampliación de la protección otorgada por la norma comunitaria y su extensión a otros colectivos distintos a los consumidores nos parece correcta. El término viajero ha venido a solucionar algunos problemas de interpretación acerca de a quién debe considerarse como consumidor, ya que el contenido de este concepto no siempre coincide en los ordenamientos jurídicos internos y en el derecho del consumo comunitario¹⁴.

¹³ La pervivencia de estas normas estatales era del todo inexplicable. Se producían lagunas y distorsiones en su aplicación al encontrarse varios textos en vigor. Ello condujo a tener que realizar interpretaciones basadas en la teoría general del derecho y a la aplicación de las normas dictadas por las Comunidades Autónomas, aun cuando fueran contrarias a lo dispuesto en las normas estatales (Benavides. 2017: 161).

¹⁴ Así ocurre en el caso del Ordenamiento jurídico español. El Texto Refundido de la Ley General para la defensa de los consumidores y usuarios, considera que son consumidores o usuarios las personas físicas que actúan en un

Los importantes cambios que se han producido en los canales de distribución de servicios turísticos y la masiva utilización de internet, no solo como instrumento de contratación sino también de diseño de paquetes de servicios (Peinado. 2015) hacía necesaria la revisión de la normativa de viajes combinados.

El turismo desempeña un papel importante en la economía de la Unión y los viajes combinados representan una parte significativa del mercado de los viajes.

A ello debemos sumar el interés que las autoridades de la Unión Europea ha mostrado en los últimos años por la industria turística y el cambio que, en este sentido se ha producido en su política sobre consumidores, dedicando una especial atención a las materias turísticas¹⁵.

Es indudable que en los veinticinco años de vigencia de la Directiva de 1990 el hábito de compra de los consumidores de productos turísticos y, concretamente de viajes, ha variado notablemente, resultando internet un canal de compra habitual para este tipo de servicios, Por ello, se ha reclamado una protección específica para los turistas, dadas las especificidades del medio utilizado para la contratación (Márquez. 2011).

La transformación en los hábitos y costumbres de los consumidores de productos turísticos ha sido tan profunda que, incluso, se ha modificado la forma en la que los contratos de viaje se presentan en el mercado, permitiendo que sea el propio viajero el que realice su paquete turístico –viaje a *forfait*-, o decida adquirir los servicios por separado, fenómeno denominado como “servicios sueltos”.

El artículo 17 de la Directiva regula la obligación que pesa sobre los Estados miembros de asegurarse que los organizadores de viajes combinados que se encuentren radicados en su Estado constituyan una garantía que cubra el reembolso de todos los pagos realizados por el viajero.

Como hemos adelantado en este mismo trabajo, esta obligación no resulta novedosa en materia de viajes, pues ya se contemplaba en la legislación anterior. No obstante, hemos de advertir que el contenido de este artículo 17 es bastante más riguroso que su predecesor y que, en el mismo, se recogen algunas precisiones que vienen a solucionar determinados problemas jurídicos que se plantearon y que fueron puestos de manifiesto en algunas resoluciones del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en aquellos casos en los que tuvo oportunidad de pronunciarse sobre el derogado artículo 7 de la Directiva de 1990¹⁶.

ámbito ajeno a una actividad comercial, empresarial o profesional. Si bien, se excluye, de forma expresa, del ámbito subjetivo de esta definición a lo estipulado en el Libro cuarto de la norma. En este Libro se regulan los viajes combinados y los servicios de viajes vinculados y en los artículos 153 y siguientes del mismo, las referencias se realizan al viajero.

¹⁵ Sobre este particular, no podemos olvidar que la Directiva 90/314/CEE se dicta bajo el fundamento jurídico de la entonces disposición del Tratado CEE relativa al mercado interior, al considerar que el sector turístico representa un aspecto esencial de dicho mercado y aún no existía la política de consumidores (Benavides. 2012, Benavides. 2010).

¹⁶ Entre otras, *vid.*, Sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de junio de 1999, Asunto C-140/97. ECLI:EU:C:1999:306; Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 16 de febrero de 2012, recaída en el Asunto C-134/11. ECLI:EU:C:2012:98; Sentencia del Tribunal de Justicia, de 8 de octubre de 1996, Asuntos C-178/94, C-179/94, C-188/94 y C-190/94, caso Dillenkofer. ECLI:EU:C:1996:375 y Sentencia de la Sala Quinta del Tribunal de Justicia, de 14 de mayo de 1998, Asunto C-346/96, Caso Verein für konsumenteninformation. ECLI:EU:C:1998:226.

El contenido de esta garantía despliega sus efectos en dos momentos distintos. El primero de ellos, cuando la insolvencia del organizador se produce antes del inicio del viaje combinado. Mientras que el segundo, contempla esta situación concursal en el momento en el que el viaje combinado se está ejecutando.

En cualquier caso, se exige que la garantía resulte suficiente para cubrir la totalidad de los pagos realizados por los viajeros, o por cualquier tercero en su nombre, en aquellos casos en los que los servicios correspondientes no se hubieran ejecutado por causa de insolvencia del organizador.

Junto a la anterior obligación, corresponde también al organizador la obligación de prestar garantía que cubra la repatriación del viajero, en aquellos casos en que en el contrato se incluya el servicio de transporte. No obstante, ha de ser posible ofrecer al viajero la continuación del viaje combinado, tal y como se había previsto en el contrato. Entendemos que, en este caso, el viaje combinado ya ha empezado a ejecutarse y que el organizador ha pactado con los prestadores de los distintos servicios para que ofrezcan su producto al viajero, en la forma en la que se contempló en el contrato.

El artículo 19 de la Directiva 2015/2302 regula, entre otras cuestiones, las obligaciones que pesan sobre los empresarios que facilitan servicios de viaje vinculados en materia de protección frente a la insolvencia.

El legislador comunitario ha previsto que, *mutatis mutandis*, a estas situaciones se aplique el régimen jurídico previsto en los artículos 17.1, 18.1, 18.2, 18.3, 18.4 y 18.5 de la propia Directiva.

La norma comunitaria prevé que los Estados deben obligar a los empresarios que faciliten servicios de viajes vinculados a ofrecer una información mínima acerca del producto que están comercializando. Así, resulta necesario que los facilitadores de estos paquetes indiquen a los viajeros que no están contratando un viaje combinado y que los prestadores de servicios únicamente son responsables de la correcta ejecución de sus contratos y no de la totalidad de los servicios contratados.

También pesa sobre los Estados miembros la obligación de incluir en la transposición de la Directiva normas que protejan a los viajeros frente a las situaciones de insolvencia de organizadores, o comercializadores, de viajes, si los servicios adquiridos por el viajero constituyen un servicio de viaje vinculado¹⁷.

De forma más concreta, este precepto que ahora analizamos, exige que la garantía cubra el reembolso de todos los pagos que el comercializador, o facilitador, reciba de los viajeros. Si, además, estos empresarios son los responsables del transporte de los pasajeros, la garantía debe cubrir también la repatriación de los viajeros.

En cualquier caso, los empresarios responsables de la ejecución de cada uno de los distintos contratos que componen los servicios de viaje vinculados, como no podía ser de otro

¹⁷ En el largo período de tiempo que ha durado la tramitación de la Directiva hasta ver la luz como norma jurídica, han sido muchas las definiciones y disquisiciones que se han sucedido acerca del concepto de servicios de viaje vinculados. Sin ánimo de ser exhaustivo, podemos consultar, por todos, los trabajos (González. 2017; González. 2016; González. 2015; González. 2015; Peinado. 2015).

modo, se encuentran sujetos a la legislación, ya sea general o específica, en materia de defensa de los consumidores (Benavides. 2019).

Los servicios de viaje vinculados son aquellos en los que los empresarios facilitan de manera presencial o en línea¹⁸ a los viajeros la contratación de servicios de viaje, llevándoles a celebrar contratos con distintos prestadores de servicios de viaje, incluidos aquellos que se realizan mediante procesos de reserva conectados, que no presentan las características de los viajes combinados. Sin embargo, debemos destacar que la Directiva, en su considerando noveno, no contrae estos servicios a los prestados a través de la red internet, sino que los extiende a aquellos otros que pueden ofrecer los operadores de forma presencial. No obstante, parece indudable que su aplicación efectiva se realizará en la contratación *on line*, como se pone de manifiesto en las obligaciones de información que pesan sobre el empresario antes de la formalización de los contratos de servicios vinculados y que se recogen en el Anexo II de la Directiva. No resulta baladí que la mayoría de estos formularios de información normalizada se centren en la contratación en línea.

Estos servicios de viaje vinculados no deben confundirse con los servicios de viaje que los consumidores reservan de manera autónoma, aunque se destinen a un mismo viaje o vacación.

También resulta necesario distinguir los servicios de viaje vinculados en línea de aquellos sitios web a los que se accede mediante un enlace cuya finalidad no es la celebración de un contrato con el viajero. Tampoco entran en el ámbito de aplicación de la Directiva aquellos ofrecidos a través de enlaces mediante los cuales simplemente se informa a los consumidores sobre otros servicios de viaje de modo general, sin que la pretensión por parte del operador sea la de ofrecer una reserva o realizar una venta de los servicios.

Precisamente, por las diferencias que este producto presenta frente a los viajes combinados, no ha resultado apropiado imponerles todas las obligaciones que se les exigen a estos últimos.

No obstante, la afirmación anterior, y con la finalidad de garantizar una competencia leal entre los operadores y aumentar el nivel de protección de los viajeros, a los empresarios que prestan servicios de viajes vinculados se les exigen las mismas obligaciones acerca de constituir una garantía suficiente que cubra el reembolso de los pagos realizados por el viajero y, en su caso, si los servicios prestados contemplan el transporte, también esté garantizada la repatriación. Estas garantías se activarían en caso de que estos empresarios devinieran en una situación de insolvencia.

¹⁸ Algunas definiciones se han centrado en destacar de este producto el hecho de que su contratación se realiza a través de internet. La más autorizada doctrina (González. 2017: 29 y ss.) ha considerado que es posible entender como paquete dinámico o servicio de viaje vinculado, aquel producto turístico integrado por varios servicios turísticos para un mismo viaje o vacación, confeccionado o ensamblado telemáticamente por el propio viajero, a través de uno o varios portales web redirigidos desde la página web principal. Todo ello mediante la utilización de un solo portal web, o a través de distintas páginas web unidas entre sí por un acuerdo asociativo. Este servicio de viaje también se ha caracterizado como un contrato de adhesión, que está compuesto por una pluralidad de servicios turísticos, que son combinados por el propio viajero durante el proceso de contratación y las prestaciones se adquieren a uno, o varios, operadores turísticos, cuya peculiaridad es que entre ellos media un acuerdo comercial (Camargo. 2014).

4.- Las previsiones recogidas en el Texto Refundido de la Ley general para la defensa de los consumidores y usuarios

El artículo 164 de la LGDCYU, en su versión modificada con objeto de la transposición de la Directiva a nuestro Estado, ha dispuesto que la garantía que deben prestar los organizadores y minoristas de viajes combinados, podrá constituirse mediante la creación de un fondo de garantía, la contratación de un seguro, un aval u otra garantía financiera, en los términos que determine la Administración competente. De igual manera que para el viaje combinado, el artículo 167 LGDCYU ha previsto esta obligatoriedad para los operadores que faciliten servicios de viajes vinculados. Si bien, en este último caso, la misma debe cubrir todos aquellos pagos que reciban de los viajeros en la medida en que uno de los servicios de viaje que estén incluidos no se ejecute como consecuencia de su insolvencia.

También, ya nos encontremos ante organizadores y minoristas de viajes combinados o ante facilitadores de viajes vinculados, la necesidad de prestar estas garantías se extiende a aquellos que no se encuentren establecidos en un Estado miembro de la Unión Europea, siempre que vendan o ofrezcan sus servicios (viajes combinados o servicios de viaje vinculados) en España, o que por cualquier medio dirijan dichas actividades a España (arts. 164 y 167 LGDCYU).

La administración competente en ambos casos, en el caso del Reino de España, es la Comunidad Autónoma en la que tenga su domicilio el organizador del viaje combinado, o el comercializador del viaje vinculado. Así, pues, serán estos órganos los que determinen de forma concreta el contenido que debe alcanzar la garantía prevista en la norma nacional (Benavides. 2018,a y 2018,b). Las que ya han procedido a regular la forma y cuantía que debe adoptar esta garantía, también han utilizado el criterio de exigir que la misma cubra, al menos, un porcentaje del volumen de negocio del organizador o minorista de viajes combinados.

La tardía transposición de la Directiva al Ordenamiento jurídico español, diciembre 2018, provocó que varias Comunidades Autónomas adaptaran su normativa a la exigencia impuesta por la norma comunitaria incluso antes de que se promulgara la nueva norma reguladora a nivel nacional.

La mayoría de los legisladores autonómicos han intentado que la normativa aplicable resulte lo más homogénea posible. Sin duda, esta acertada solución nos lleva a que se genere una mayor seguridad jurídica para el consumidor de estos productos. Al mismo tiempo, este hecho permite que las empresas puedan ejercitar su actividad en todo el territorio nacional con los mismo, o al menos parecidos, requerimientos legales. Esta forma de proceder también ha facilitado que las empresas aseguradoras se encuentren en disposición de definir unos productos, en forma de avales o seguros, que cubran las garantías exigidas.

La normativa autonómica reconoce que la garantía puede revestir la forma de garantía individual, garantía colectiva y, también, se permite que la misma se instaure para cada viaje combinado que se comercialice¹⁹.

¹⁹ Así se prevé en Andalucía en el Decreto 60/2018, de 27 de febrero, por el que se modifica el Decreto 301/2002, de 17 de diciembre, de agencias de viajes, artículo 11, (BOJA de 7 de marzo de 2018). En Aragón, Decreto 111/2018, de 19 de junio, del Gobierno de Aragón, por el que se modifica el Decreto 51/1998, de 24 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de Agencias de Viajes (BOA de 29 de junio de 2018). En Asturias, Decreto 191/2019, de 17 de octubre, de empresas de intermediación turística (BOPA de 30 de

La primera de ellas se podrá formalizar mediante la contratación de un seguro, aval o cualquier otra garantía financiera. En el primer año de ejercicio de la actividad empresarial debe cubrir un importe mínimo de cien mil euros. A partir del segundo año, deberá ser equivalente, como mínimo, al cinco por ciento del volumen de negocio derivado de los ingresos por venta de viajes combinados alcanzado por el empresario en el ejercicio anterior y, en cualquier caso, debe ser superior a los cien mil euros²⁰.

La garantía colectiva se podrá constituir a través de las asociaciones empresariales mediante aportaciones realizadas a un fondo solidario de garantía. La cuantía, en estos casos, será de un mínimo del cincuenta por ciento de la suma de las garantías que los empresarios, ya sean organizadores o minoristas, individualmente considerados deberían constituir si lo hicieran de forma individual. Se impone como importe global mínimo del fondo la cantidad de dos millones quinientos mil euros²¹.

Como hemos avanzado, también resulta posible que el organizador o minorista de viajes combinados, pueda contratar un seguro que cubra esta contingencia, para cada adquirente de un viaje combinado²².

Hemos observado, que en la mayoría de las Comunidades Autónomas la norma por la que se impone la obligación de prestar garantías para las situaciones de insolvencia, dispone que los sujetos obligados son las agencias de viaje que comercializan viajes combinados. Sin que se realice referencia alguna a esta obligación referida a los servicios de viajes vinculados. En parte, esta situación es lógica, desde el punto de vista jurídico, pues tienen competencia acerca de la regulación de las agencias de viaje que actúan en su territorio, pero no sobre otro tipo de comercializadores o facilitadores, que comercializan servicios de viajes vinculados.

octubre de 2019). En Islas Baleares, Ley 6/2019, de 8 de febrero, de modificación de la Ley 7/2013, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de instalación, acceso y ejercicio de actividades en las Illes Balears (B.O.I.B. de 16 de febrero) por la que se ha modificado la Ley 8/2012, de 19 de julio del turismo de las Illes Balears. En Islas Canarias, Decreto 124/2018, de 6 de agosto, que modifica el Decreto 89/2010, de 22 de julio, por el que se regula la actividad de intermediación turística (BOIC de 16 de agosto de 2018). En Madrid, Decreto 151/2018, de 16 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica el Decreto 99/1996, de 27 de junio, por el que se regula el ejercicio de las actividades de las Agencias de Viajes de la Comunidad de Madrid (BOCM de 23 de octubre de 2018). En el caso de la Comunidad Autónoma de Cataluña, la Ley 5/2017, de 28 de marzo, de medidas fiscales, administrativas, financieras y del sector público y de creación y regulación de los impuestos sobre grandes establecimientos comerciales, sobre estancias en establecimientos turísticos, sobre elementos radiotóxicos, sobre bebidas azucaradas envasadas y sobre emisiones de dióxido de carbono (DOGC de 30 de marzo de 2017), en su artículo 220, contempla la adición del artículo 252-10 a la Ley 22/2010, de 20 de julio, del Código de consumo de Cataluña, en el que se recogen las garantías de los viajes combinados. Si bien, no realiza esta distinción entre las tres posibilidades, las permite abiertamente, ya que se exige que la misma pueda establecerse por cualquier negocio jurídico adecuado. En la Comunidad Valenciana, Ley 15/2018, de 7 de junio, de la Generalitat, de turismo, ocio y hospitalidad de la Comunitat Valenciana (DOCV de 8 de junio de 2018) y, especialmente, en el Decreto 101/2018, de 27 de julio, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de agencias de viajes de la Comunitat Valenciana (DOCV de 2 de agosto de 2018).

²⁰ Así se ha contemplado, entre otras, en la legislación de las Comunidades Autónomas de Andalucía, Aragón, Asturias, Cataluña, Islas Baleares, Islas Canarias, Madrid y Valencia.

²¹ Estos importes son coincidentes, entre otros, en: Andalucía, Aragón, Asturias, Islas Baleares, Islas Canarias Madrid. La legislación catalana no realiza una mención expresa a la posibilidad de que la garantía pueda ser colectiva, aunque entendemos que nada obsta para que pueda afianzarse este riesgo colectivamente, siempre que se cumplan los mínimos previstos en la legislación estatal.

²² Así se prevé, entre otros, en Andalucía, Islas Canarias, Madrid y Cataluña, si bien guarda silencio sobre esta posibilidad la legislación de Islas Baleares.

En este sentido, nos ha llamado la atención las normas dictadas en la Comunidad Autónoma de Extremadura, en la que se ha aprobado recientemente un Decreto en el que se regulan las empresas de intermediación turística y los servicios de viaje vinculados²³. En su objeto se ha incluido no solo la regulación de las empresas de intermediación turística en el ámbito de la Comunidad Autónoma sino también los “servicios de viaje vinculados prestados por cualquier empresa. Del mismo modo, en su ámbito de aplicación se recogen “Las empresas que, sin integrar el sector turístico, faciliten servicios de viaje vinculados...” (art. 1.2.c Decreto 175/2019). En la Exposición de motivos de esta norma podríamos encontrar la justificación para su inclusión, sobre la base de que la Comunidad tiene atribuidas las competencias de consumo entre las que se encuentra la protección y defensa de los consumidores, si bien no se explicita esta justificación de forma expresa. Este Decreto dedica su Capítulo VI a la obligación que pesa sobre aquellos empresarios que, sin ser empresa de intermediación turística, facilitan estos servicios, obligándoles a la constitución de las garantías que se establecen el artículo 167 LGDCYU²⁴.

3.- ALGUNAS NOTAS SOBRE LAS CONSECUENCIAS DEL CONCURSO DEL GRUPO EMPRESARIAL THOMAS COOK

Como indicábamos en la introducción de este trabajo, el concurso del grupo empresarial Thomas Cook, segundo operador turístico del mundo y de los más antiguos, ha tenido un efecto muy negativo en la economía del mercado interior de la Unión Europea. Junto a los viajeros que se han encontrado sin posibilidad de volver a sus países, encontramos a otros operadores turísticos que se han visto afectados por la declaración de concurso. Existe un importante número de empresas de todos los sectores turísticos que se han visto con problemas de deuda y liquidez derivados de sus relaciones comerciales con las empresas del grupo británico. Entre los datos publicados se ha determinado que los hoteleros españoles se enfrentan a reclamaciones directas al grupo empresarial que ascienden a más de doscientos cincuenta millones de euros²⁵.

Del mismo modo, se ha estimado que hay más de veinte dos mil trabajadores que de distinta forma se han visto afectados por el cierre de esta empresa. Algunos de ellos perdieron de forma inmediata su puesto de trabajo y otros tendrán la misma suerte, si bien de forma progresiva²⁶.

La declaración de concurso de algunas de las empresas que conforman el grupo Thomas Cook ha supuesto una oportunidad para otros operadores. Así, se ha producido una reorganización de los slot, que han sido adquiridos por otras aerolíneas; se ha provocado un

²³ Decreto 175/2019, de 12 de noviembre, por el que se regulan las empresas de intermediación turística y los servicios de viaje vinculados en la Comunidad Autónoma de Extremadura (DOE de 18 de noviembre de 2019).

²⁴ Los problemas que suscitan la inclusión de cualquier operador en una norma sobre empresas turísticas requiere de una mayor reflexión que excede del ámbito de este trabajo, pues requiere de un profundo análisis acerca del concepto de intermediación turística e, incluso, de la caracterización de qué productos se pueden considerar como turísticos.

²⁵ En este sentido la pregunta con solicitud de respuesta escrita al Parlamento Europeo, P-003090/2019, PE 641.939.

²⁶ De hecho, el Parlamento Europeo se ha cuestionado si resultaría necesario activar el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización (FEAG), cuyo objetivo es prestar asistencia a los trabajadores que han perdido su puesto de trabajo, con la finalidad de ayudarles a encontrar un nuevo empleo. Para activar este Fondo, resulta necesario que el Estado miembro que se vea afectado por una situación de pérdida de empleos en un sector económico clave de su economía, lo solicite a la Comisión Europea.

rescate de pequeños minoristas que actuaban en exclusiva para el grupo británico y ahora se han visto liberados de su exclusividad. También se han reorganizado las empresas de este sector.

Pese a los inconvenientes que han experimentado algunas empresas, han sido, sin lugar a dudas, los viajeros los que más profundamente han sufrido los perjuicios derivados del concurso. Así, han perdido sus vacaciones aquellos que nos las habían iniciado. También, aquellos que se encontraban disfrutando de sus períodos de descanso se han encontrado atrapados en diferentes aeropuertos, debido a la cancelación de sus vuelos y sin posibilidad de volver a sus lugares de origen.

En los momentos en los que se producen hechos de esta magnitud, en los que se ven afectados un importante número de personas y de empresas, se ha constatado que los mecanismos previstos no proporcionan una respuesta efectiva y rápida, pese a las previsiones jurídicas existentes.

Entre las medidas de protección de los consumidores en la Unión Europea no sólo se encuentran las disposiciones de esta Directiva que hemos analizado en este trabajo. Junto a ella debemos hacer referencia a otros instrumentos jurídicos que pueden resultar de aplicación en una situación como la que analizamos. Así, el Reglamento nº 261/2004, prevé una serie de compensaciones para los pasajeros cuyos vuelos sufran un gran retraso o hayan sido cancelados²⁷. Con menor efectividad, pero digno de mencionar, debemos hacer referencia al sistema ATOL de protección financiera, gestionado por la Autoridad de aviación civil, que hace frente a los gastos de alojamiento y de los billetes de avión con destino al lugar de origen.

En el ámbito empresarial, como hemos adelantado, existen instrumentos jurídicos que resultan aplicables en aquellos casos en los que se pierden empleos en un sector estratégico de un Estado miembro. Nos referimos, al Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización, tendente a proteger a los trabajadores que han perdido sus empleos. También, los socios comerciales, como hoteles y otras empresas de prestación de servicios, tienen garantizada la posibilidad de reclamar sus deudas pendientes acudiendo a los procedimientos concursales vigentes en cada uno de los Estados miembros .

Durante el mes de noviembre de 2019, se han presentado en el Parlamento Europeo distintas Propuestas de Resolución sobre las consecuencias negativas de la quiebra de Thomas Cook para el turismo de la Unión²⁸.

En todas ellas se felicita a los Estados miembros por la agilidad con la que han respondido a la repatriación de los viajeros afectados. Sin embargo, se solicita que se establezca una estrategia para el turismo sostenible, con unas medidas coordinadas y concretas, para el sector turístico que contemplen garantías que puedan dar una respuesta inmediata para paliar situaciones como la vivida con el concurso del grupo Thomas Cook. Para obtener estos resultados es imprescindible abordar la modificación del Reglamento (CE) nº 261/2001, con

²⁷ Reglamento (CE) nº 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.

²⁸ Todas ellas se recogen en la Propuesta de Resolución Común sobre las consecuencias negativas de la quiebra de Thomas Cook para el turismo de la Unión (2019/2854(RSP), de 22 de octubre de 2019, RC/1191250ES.

objeto de que los viajeros que han reservado un vuelo y no se encuentran amparados por la Directiva de viajes combinados, puedan recibir la misma protección de aquellos.

4.- BIBLIOGRAFÍA

- Alcover, G. (1999). La normativa comunitaria sobre viajes combinados y su adaptación al ordenamiento español. *Revista de Derecho Mercantil*, 232, 687-704.
- Almeida, J. (2017). The responsibility of tour operators and travel agencies in the New Package Travel directive: innovation or continuity?, en V. Franceschelli. F. Morandi y C. Torres (eds.) *The New Package Travel Directive*. Lisboa, ESHT/INATEL/ALENTEJO, pp. 365-387.
- Arcaróns, R. (2012). El impacto de la Directiva de servicios en el turismo en V. Aguado i Cudolà y B. Noguera de la Muela (coords.) *El impacto de la Directiva servicios en las administraciones públicas: aspectos generales y sectoriales*. Barcelona, Atelier, pp. 373-393.
- Asensi, A. (2016, a). Nuevas perspectivas de la contratación on line de servicios turísticos y paquetes dinámicos de turismo. *International Journal of Scientific Management and Tourism*, 2 (1), 287-302.
- Asensi, A. (2016, b). Contratación on line de servicios turísticos y paquetes dinámicos de turismo. *Investigaciones Turísticas*, 12, 163-182.
- Augrus, V. (2018). The implementation of the new PTD in France: a balanced deal between all actors?, en V. Franceschelli. F. Morandi y C. Torres (edt.) *Sustainable Tourism Law*. Lisboa, ESTHE/INATEL, pp. 565-584.
- Aurioles, A. (2005). *Introducción al Derecho Turístico. Derecho Privado del Turismo*. Madrid, Tecnos.
- Aurioles, A. (1992). La Directiva sobre viajes combinados y la adaptación de la normativa española de Agencias de viaje. *Revista de Derecho Mercantil*, 206, 819-862.
- Batuecas, A. (2016). La contratación de viajes vinculados. *Aranzadi Civil-Mercantil. Revista doctrinal*, 6, 29-61.
- Bauza, F. (2011). Incidencia de la Directiva de Servicios en la legislación turística: estudio autonómico comparado, en J.L. Jiménez-Caballero y P. de Fuentes Ruiz (coords.) *Turismo y desarrollo económico. IV Jornadas de Investigación en Turismo*. Sevilla, edición Digital@tres, pp. 339-355.
- Benavides, P. (2019). Los Sujetos III: consumidores y usuarios ante el reto de la economía colaborativa, en H. Gosálbez Pequeño (dir.) *Régimen jurídico del consumo colaborativo*. Cizur Menor, Aranzadi, pp. 163-183.
- Benavides, P. (2018, a), A new draft regulation of package travels in Spain, en V. Franceschelli, F. Morandi y C. Torres (edt.) *Sustainable Tourism Law*. Lisboa, Esthe/Inatel/Alentejo, pp. 541-564.
- Benavides, P. (2018, b). La obligación de las agencias de viaje de prestar las garantías contempladas en la Directiva de viajes combinados. *International Journal of Scientific Management and Tourism*, 4 (2), 92-114.

- Benavides, P. (2017). La nueva regulación sobre la contratación de viviendas con fines turísticos, en L. Miranda y J. Pagador, (dirs.) J.M. Serrano y A. Casado (coords.) Retos y tendencias del derecho de la contratación mercantil. Madrid, Marcial Pons, pp. 159-174.
- Benavides, P. (2012). La directiva de viajes combinados: perspectivas de futuro, en V. Aguado I Cudolá y Ó. Casanovas Ibáñez (coords.) El impacto del derecho de la Unión Europea en el turismo. Barcelona, Atelier, pp. 135-152.
- Benavides, P. (2010). *La política turística* de la Unión Europea y el ordenamiento jurídico español, en D. Benítez (coord.) Derecho del Turismo Iberoamericano. Buenos Aires, LibrosenRed, pp. 143-179.
- Benavides, P. (2005). Jurisdicción y competencia en el procedimiento de declaración del concurso: algunas cuestiones sobre la utilización del criterio de centro de intereses principales del deudor como delimitador de la competencia territorial, en Estudios sobre la Ley concursal, vol. 3, pp. 3449-3468.
- Benitez, D. (2017). La Directiva fuera de la Unión Europea Tribulations of a European in China (or anywhere else), en V. Franceschelli. F. Morandi y C. Torres (edt) The New Package Travel Directive. Lisboa, ESHTE/INATEL, pp. 455-462.
- Berenguer, C. (2016). Luces y sombras de la nueva 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. International Journal of Scientific Management and Tourism, 2 (2) 33-49.
- Camargo, J.D. (2014). Contratación electrónica de paquetes dinámicos de turismo en el ordenamiento jurídico español. Ars Iuris Salmanticensis. AIS: revista europea e iberoamericana de pensamiento y análisis de derecho, ciencia política y criminología, 2(2), 95-125.
- Carrizo, D. (2018). La comercialización on line de los servicios de viaje vinculados a la luz de la Directiva (UE) 2015/2302: repercusión en la figura del turista transfronterizo” en V. de Carvalho Leal y T. Álvarez Robles (coords.) Direito, sociedade e meio ambiente. Fundação Antonio dos Santos Abranches, pp. 27-50.
- Coll, S. (2010). Régimen de la responsabilidad por el incumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de viaje combinado. Revista Andaluza de derecho del turismo, 3, 103-116.
- Contreras, I. (2000). Responsabilidad de agencias organizadoras y detallistas de viajes combinados (art. 11.1 Ley 21/1995, de 6 de julio; SAP Asturias, de 21 de junio de 1999), en A. Auriolles (Coord.) Derecho y Turismo. Sevilla, Consejería de Turismo y Deporte de la Junta de Andalucía, pp. 203-210.
- Facal, J. (2017). Relevant aspects of international liability for tourism service providers, en V. Franceschelli. F. Morandi y C. Torres (edt) The New Package Travel Directive. Lisboa, ESHTE/INATEL, pp. 213-227.
- Ferraz, J.A. (2017). Comparison between Travel Package Contract in Directive 2015/2032 and in Brazil, en Franceschelli. F. Morandi y C. Torres (edt.) The New Package Travel Directive. Lisboa, ESHTE/INATEL, pp. 287-292.

- Franceschelli, V. (2017). Causa and Consideration in Tourism Contracts in the frame of the UE 2015/2302 Directive, en V. Franceschelli. F. Morandi y C. Torres (edt) *The New Package Travel Directive*. Lisboa, ESHT/INATEL, pp. 23-37.
- Galera, S. y Hernández, B. (2012). Cooperación administrativa en el Mercado único: el sistema IMI. *Noticias de la Unión Europea*, 325, 37-47.
- García, A. (2018). “Régimen jurídico de los paquetes dinámicos”, en M^a V. Petit Lavall (dir.), A. Puetz (coord.) *El transporte como motor del desarrollo socioeconómico*. Madrid, Marcial Pons, pp., 825-836.
- Gómez, E. (1998). *El contrato de viaje combinado*. Madrid, Civitas.
- Gómez, M^a M. (2015, a). Contratos turísticos, en J. Franch Fluxá (dir.) *Manual de contratación turística*. Barcelona, Atelier, pp. 67-88.
- Gómez, M^a M. (2015, b). El contrato de seguro en el sector turístico, en J. Franch Fluxá (dir.) *Manual de contratación turística*. Barcelona, Atelier, pp. 215-238.
- Gómez, M^a M. (2013). El contrato de viaje combinado, en A. Bercovitz y M^a A. Calzada (dirs.) *Contratos Mercantiles*. Cizur Menor, Aranzadi, pp. 596-657.
- Gómez, M^a M. (2010). Vuelos de bajo coste, agencias de viajes virtuales y derecho de la competencia. *RDUNED. Revista de Derecho de la UNED*, 7, 599-616.
- Gómez, M^a M. y González, I. (2014). El concurso de acreedores en el ámbito turístico. *Repositorio de la Universidad de Almería*.
- Gómez, M^a M. y González, I. (2010). La garantía de la responsabilidad contractual de las agencias de viajes en concurso. *Revista de Derecho Concursal y Paraconcursal*, 13, 341-348.
- González, M^a. Á. (2011). La efectividad del sistema de información del mercado interior en la cooperación entre los Estados miembros. *Revista General de Derecho Europeo*, 24.
- González, I. (2019), La escasa protección del turista en el ámbito de la Unión Europea: al hilo de la insolvencia de Thomas Cook. *Diario La Ley*, 9502, 21 de octubre de 2019 (La Ley 12253/2019).
- González, I. (2018, a). “The regulation of the dynamic package in the Directive (EU) 2015/2302 a missed opportunity for the European Legislator?”, en *Sustainable Tourism Law*, (Eds. V. Franceschelli. F. Morandi y C. Torres), Lisboa, Portugal, ESTHE/INATEL, pp. 585-602.
- González, I. (2018, b). Medidas de protección del consumidor frente a la insolvencia de los operadores turísticos: seguros, fianzas y otras garantías. *Revista de Derecho Bancario y Bursátil*, 152, 201-248.
- González, I. (2017). Una nueva configuración legal del viaje turístico. Del viaje combinado al paquete dinámico. *Revista Doctrinal Aranzadi Civil-Mercantil*, 7, 29-66.
- González, I. (2016). ¿Estamos ante el mismo producto si se adquiere en línea un viaje combinado o distintos servicios de viaje vinculados. *Revista de Derecho Civil*, 3 (3), 139-144.

- González, I. (2015). El contrato de viaje combinado y los paquetes dinámicos, en J. Franch Fluxá (dir.) Manual de contratación turística. Barcelona, Atelier, pp. 111-137.
- González, I. (2010). La liberalización de los servicios en el mercado interior y su incidencia en la actividad de las agencias de viajes. Aranzadi Civil, 4, 49-82.
- González, M^a B (2015a). Redefiniciones y armonización en materia de viajes combinados. Revista de Derecho Mercantil, 297, 171-198.
- González, M^a B. (2015b). La reforma del marco conceptual europeo de los viajes combinados, en J.I. Peinado (dir.), M^a C. Mayorga (coord.) Nuevos enfoques del Derecho aeronáutico y espacial. Madrid, Marcial Pons, pp. 275-289.
- González, M^a B (2008). ¿Nueva regulación de los viajes combinados?. Revista de Derecho Mercantil, 269, 1063-1075.
- González, L., (2018). Modificación del régimen de la cooperación en materia de protección de los consumidores: el Reglamento (UE) 2017/2394 de 12 de diciembre de 2017. La Ley Unión Europea, 57.
- Gragera, F., (2019). Transposición de la Directiva (UE) 2015/2302, relativa a los viajes combinados y a los servicios de viaje vinculados. Real Decreto-Ley 23/2018, de 21 de diciembre. Posibles implicaciones prácticas. Diario La Ley, 9344.
- Guerrero, M^a J. (2011). El concurso de las aerolíneas españolas. La protección del turista en los casos recientes. Revista Latinoamericana de Derecho Aeronáutico, 1.
- Machado, V., Almeida, J. y Riveiro, A. (2017), A Diretiva (UE) 2015/2302 do Parlamento Europeu e do Conselho na integração em rede da União Europeia no setor do turismo. Revista Internacional de Derecho del Turismo. RIDETUR, 1 (1), 19-55.
- Marcelo, O. (2017). The relevance of the European Directive on Package Travel for a better understanding of the activities travel agencies in Brazil, en V. Franceschelli. F. Morandi y C. Torres (edt) The New Package Travel Directive. Lisboa, ESHT/INATEL, pp. 293-305.
- Márquez, P. (2015). Contratación electrónica de viajes combinados: reflexiones tras la Propuesta de Directiva de julio de 2013 y el Proyecto de reforma del TRLGDCU de octubre de 2013 sobre el “Derecho de desistimiento”, en. Miranda Serrano (dir.), Pagador López y Pino Abad (coord.) La protección de los consumidores en tiempos de cambio. Madrid, Iustel, pp. 141-160.
- Márquez, P. (2011). El consumidor en la contratación electrónica de servicios turísticos. Revista de Derecho Mercantil, 282, pp. 209-242.
- Martín, J.M. (2010). Información, contenido y modificación de los contratos de servicios turísticos. Diario La Ley, 7315, Ref. D-5 (LA LEY 17996/2009).
- Martín, J.M. (2009). Contrato de viaje combinado: resolución y responsabilidades. Revista de Derecho Mercantil, 273, (BIB 2009/8534).
- Martínez, P. (2019). La reforma del régimen de los viajes combinados y servicios de viajes vinculados, La Ley Mercantil, 55.

- Martínez, P. (2015). La reforma del artículo 163 TRLGDCU por la Ley de Jurisdicción Voluntaria. Centro de Estudios de Consumo, disponible en www.uclm.es/cesco.
- Martínez, P. (1999). El contrato de viaje combinado (antecedentes, Derecho comparado, estudio normativo y jurisprudencial). Cuenca, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Castilla-La Mancha.
- Mason, S. (2017). The future of financial protection in UK and EU, en V. Franceschelli. F. Morandi y C. Torres (edt.) *The New Package Travel Directive*. Lisboa, ESHT/INATEL, pp. 189-195.
- Masseno, M. D. (2017). On the relevance of *Big Data* for the formation of contracts regarding *package tours or linked travel arrangements*, according to the New Package Travel Directive, en V. Franceschelli. F. Morandi y C. Torres (edt.) *The New Package Travel Directive*. Lisboa, ESHT/INATEL, pp. 275-286.
- Mcdonald, M. (2017). Linked travel arrangements and their protection under the new Package Travel Directive, en V. Franceschelli. F. Morandi y C. Torres (edt.) *The New Package Travel Directive*. Lisboa, ESHT/INATEL, pp. 39-70
- Melgosa, F.J. (2018). Evolution of sustainability in the European Union tourism policy, en V. Franceschelli. F. Morandi y C. Torres (edt.) *Sustainable Tourism Law*. Lisboa, ESTHE/INATEL, pp. 113-134.
- Melgosa, F.J. (2017). The protection of tourists in Directive 2015/2302/ (EU) of 25 November on package travel and linked travel arrangements·, en V. Franceschelli. F. Morandi y C. Torres (edt) *The New Package Travel Directive*. Lisboa, ESHT/INATEL, pp. 39-70.
- Melgosa, F.J. (2016). Capítulo IV. Normativa específica para ciertos contratos con consumidores: el contrato de viaje combinado”, en A. León (dir.) y L.Mª García (coord.) *Derecho de los consumidores y usuarios*. Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 888-974.
- Melgosa, F.J. (2013). La regulación del turismo en España. El nuevo marco jurídico tras la Directiva de servicios de mercado interior”, en F.J. Melgosa Arcos (coord.) *Turismo de interior: planificación, comercialización y experiencias*. Madrid, Pirámide, pp. 73-96.
- Melgosa, F.J. (2011, a). Directiva de Servicios y Turismo: aproximación a la incidencia de la Directiva de Servicios en el marco jurídico del turismo español. *Noticias de la Unión Europea*, 317, 47-72.
- Melgosa, F.J. (2011, b). El nuevo marco jurídico del turismo en Castilla y León: Directiva de servicios y Ley 14/2010, de 9 de diciembre, en A. Sánchez Blanco, M.A, Domínguez-Berrueta de Juan y J.L. Rivero Ysern (coords.) *El nuevo derecho administrativo: libro homenaje al prof. Dr. Enrique Rivero Ysern*. Salamanca, Ratio Legis Librería Jurídica, pp. 767-785
- Olmedo, E. (2014). Régimen jurídico del transporte marítimo de pasajeros: contratos de pasaje y crucero. Madrid, Marcial Pons.
- Paniza, A. (2017). Viajes combinados y servicios de viaje vinculados: replanteamiento de conceptos y sus consecuencias sobre la responsabilidad. Madrid, Dykinson.
- Peinado, J.I. (2015). 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 M^a J. Guerrero Lebrón (dir.) La responsabilidad del transportista aéreo y la protección de los pasajeros, Madrid, Marcial Pons, pp. 513-560.
- Peinado, J.I. y Márquez, P. (2013). Los contratos turísticos, en G. Jiménez y A. Díaz (coords.) Derecho Mercantil, Madrid, Marcial Pons, pp. 351-424.
- Pérez, F.J. (2013). Directiva de servicios y turismo: el nuevo régimen de acceso y prestación de servicios turísticos y su contribución al incremento de la calidad turística. Revista de Derecho de la Unión Europea, 24, 257-318.
- Pucci, M. (2018), Il contratto di viaggio organizzato e la protezione del turista, Tesis Doctoral, E. Llamas Pombo y L. Mezzasoma (dirs.), Universidad de Salamanca.
- Rossoni, G. (2017). New Package Travel Directive (2015/2302/EU): Specific obligations of the relailer where the organiser is established outside the European Economic Area, en V. Franceschelli. F. Morandi y C. Torres (edt.) The New Package Travel Directive, Lisboa, ESHT/INATEL, pp. 243-252.
- Sánchez, I. (2000). Medidas legales para la protección del consumidor contra el riesgo de insolvencia del organizador y/o detallista (A propósito de la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, de 14 de mayo de 1998), en A. Auriolés Martín (dir.) Derecho y Turismo, Sevilla, Consejería de Turismo y Deporte de la Junta de Andalucía, pp. 427-440.
- Sendín, M.A. (2010). El ámbito de aplicación de la Directiva: los servicios afectados, en D. Vicente Blanco y R. Rivero Ortega (dirs.) Impacto de la transposición de la Directiva de Servicios en Castilla y León, Consejo Económico y social de Castilla y León, pp. 85-135.
- Tanti, J. (2017). The Package Travel Insolvency Fund Regulations –the Maltese Perspective, en V. Franceschelli. F. Morandi y C. Torres (edt.) The New Package Travel Directive, Lisboa, ESHT/INATEL, pp. 253-262.
- Torres, C. (2018). Sustainability: the path from Stockholm to European Charter for Sustainable and Responsible Tourism, en V. Franceschelli. F. Morandi y C. Torres (edt.) Sustainable Tourism Law, Lisboa, ESHT/INATEL, pp. 615-661.
- Torres, C. (2017). A new paradigm in the protection of travelers in the digital age, en V. Franceschelli. F. Morandi y C. Torres (edt.) The New Package Travel Directive, Lisboa, ESHT/INATEL, pp. 307-330.
- Torres, M^a I. (2010). La normativa comunitaria en materia turística y su aplicación por el Tribunal de Justicia Comunitario. Revista Andaluza de Derecho del Turismo, 4, 11-46.
- Torres, M^a I. y Benavides, P. (2010). La incidencia de la Normativa Comunitaria en materia turística en el Ordenamiento Jurídico español. en C. Molina del Pozo (dir.) Veinticinco años de impacto del Derecho comunitario en el Derecho español, Madrid, Liceus, pp. 536-554.
- Velasco, F. y Simou, S. (2009). Cooperación interadministrativa en la Directiva de servicios. Revista de Estudios Locales. Cunal, 122, 166-177.

- Vicent, F. (1999). La cobertura de la responsabilidad contractual de las agencias de viajes en los contratos de viajes combinados, en A. Auriolés Martín (coord.) Derecho y Turismo, Sevilla, Consejería de Turismo y Deporte de la Junta de Andalucía, pp. 283-316.
- Vicente, M.D. (2013). La necesaria cooperación administrativa para hacer efectiva la unidad de mercado. Información Comercial Española. ICE: Revista de Economía, 871, 99-106.
- Zubiri, M. (2017). Conceptos clave y responsabilidad en la nueva regulación de los viajes combinados y los servicios de viaje vinculados. Revista Europea de Derecho de la Navegación Marítima y Aeronáutica, 34, 25-66.