



Consejo de la
Unión Europea

Bruselas, 5 de diciembre de 2023
(OR. en)

**Expediente interinstitucional:
2023/0435(COD)**

**16338/23
ADD 5**

**CONSOM 460
MI 1082
COMPET 1224
TOUR 44
TRANS 570
IA 344
CODEC 2379**

NOTA DE TRANSMISIÓN

De:	Por la secretaria general de la Comisión Europea, D. ^a Martine DEPREZ, directora
Fecha de recepción:	30 de noviembre de 2023
A:	D. ^a Thérèse BLANCHET, secretaria general del Consejo de la Unión Europea
N.º doc. Ción.:	SWD(2023) 907 final
Asunto:	DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN RESUMEN DEL INFORME DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO que acompaña al documento Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva (UE) 2015/2302 para hacer más eficaz la protección de los viajeros y simplificar y aclarar determinados aspectos de la Directiva

Adjunto se remite a las delegaciones el documento SWD(2023) 907 final.

Adj.: SWD(2023) 907 final

Bruselas, 29.11.2023
SWD(2023) 907 final

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN
RESUMEN DEL INFORME DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

que acompaña al documento

Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo
por la que se modifica la Directiva (UE) 2015/2302 para hacer más eficaz la protección
de los viajeros y simplificar y aclarar determinados aspectos de la Directiva

{COM(2023) 905 final} - {SEC(2023) 540 final} - {SWD(2023) 905 final} -
{SWD(2023) 906 final} - {SWD(2023) 908 final}

Introducción

El mercado de los viajes ha experimentado cambios importantes debido al creciente uso de las herramientas digitales. Otros acontecimientos importantes de los últimos años han sido la quiebra de Thomas Cook en 2019 y la pandemia de COVID-19. En respuesta a esta evolución y a los informes sobre determinadas dificultades en la aplicación de la Directiva sobre los viajes combinados [Directiva (UE) 2015/2302; en lo sucesivo, «Directiva sobre los viajes combinados»], la Comisión decidió revisar la Directiva. El presente informe de la evaluación de impacto se basa en las conclusiones de una evaluación, un estudio conexo elaborado para la Comisión Europea y dos informes sobre la aplicación de la Directiva, de 2019 y 2021.

Definición del problema y necesidad de actuación de la UE

En la evaluación se detectaron tres problemas fundamentales que lastran la eficacia de la Directiva sobre los viajes combinados.

1. Un problema estaba relacionado con el reembolso de los pagos por viajes combinados cancelados, en particular durante crisis graves.

Cuatro son las causas de este problema. La primera es la práctica que rige en los pagos anticipados. La segunda es la falta de liquidez de los organizadores al tener que efectuar numerosos reembolsos al mismo tiempo. Este factor se ve agravado por el hecho de que la Directiva sobre los viajes combinados no regula los reembolsos entre empresas en caso de cancelación. Por último, existe inseguridad jurídica en relación con el uso de los vales.

2. Los pagos anticipados no están suficientemente protegidos frente a la insolvencia del organizador.

A este respecto, en la evaluación se señalan tres causas. En primer lugar, existe inseguridad jurídica en cuanto a si los vales y los derechos de reembolso están protegidos frente a la insolvencia del organizador. En segundo lugar, siguen existiendo diferencias significativas entre los sistemas nacionales de protección frente a la insolvencia. Por último, al menos en algunos Estados miembros, los organizadores de viajes combinados tienen dificultades para suscribir garantías de protección frente a la insolvencia, especialmente en situaciones de crisis.

3. Dificultades en la aplicación de la Directiva sobre los viajes combinados.

Se hallaron dos causas. Algunas disposiciones de la Directiva sobre los viajes combinados no son suficientemente claras, contienen lagunas o son demasiado complejas. Esto da lugar a niveles desiguales de protección de los consumidores y a distorsiones de la competencia en la UE, ya que la Directiva se aplica de diferentes maneras.

Dado el carácter transfronterizo de los viajes combinados, los problemas detectados desde la adopción de la Directiva solo pueden solucionarse de manera congruente si la UE toma medidas.

Soluciones

En esta evaluación de impacto se examinaron medidas para tratar de resolver los problemas detectados con la modificación de la Directiva sobre los viajes combinados. Las medidas se agrupan en tres opciones de actuación: la primera se centra en soluciones flexibles y costes mínimos (opción A), la segunda incluye medidas más rígidas (opción B) y la tercera tiene como objetivo la máxima eficacia en situaciones de crisis, si bien implica costes más elevados (opción C).

La opción A implica realizar modificaciones específicas a la Directiva sobre los viajes combinados. Se propone limitar los pagos anticipados al 25 % (a menos que esté justificado exigir pagos anticipados más elevados) e introducir normas sobre los vales voluntarios y un derecho de reembolso entre empresas en caso de cancelación de los servicios. Refuerza la protección frente a la insolvencia aclarando que los vales y las solicitudes de reembolso están cubiertas y especificando parámetros para una protección eficaz frente a la insolvencia, incluida, en su caso, la opción de que los Estados miembros exijan la constitución de un fondo de reserva para la protección frente a la insolvencia. También contempla la posibilidad de crear un fondo para crisis que garantice que se efectúen con rapidez los reembolsos a los viajeros en caso de crisis graves, sujeto a la normativa sobre ayudas estatales. Esta opción aclara la definición de «viaje combinado» y elimina uno de los tipos de «servicios de viaje vinculados». Aclara que las circunstancias del país de residencia, de salida y de destino deben tenerse en cuenta para el derecho a cancelar el viaje combinado debido a circunstancias inevitables y extraordinarias, y que las advertencias de viaje son un aspecto importante que debe tenerse en cuenta en este contexto. También aclara la función de los distintos empresarios en relación con los viajes combinados, especialmente los reembolsos.

La opción B consiste en medidas más rígidas que aumentarían los costes de distintas categorías de partes interesadas (tanto empresas como viajeros). Por ejemplo, establece un límite estricto en los pagos anticipados (20 %) para los organizadores de viajes combinados (sin posibilidad de aumentarlos) y la obligación de ofrecer vales en caso de crisis grave.

La opción C incluye medidas que garantizan el máximo nivel de protección de los consumidores, pero supone costes elevados. Se propone limitar los pagos anticipados al 20 % (sin posibilidad de aumentarlos) tanto para los organizadores como para los prestadores de servicios, la creación obligatoria de un fondo para crisis y la concesión de un valor jurídico específico a las advertencias de viaje.

En la evaluación de impacto se analizan las opciones en relación con tres objetivos específicos:

Objetivo 1: Mejorar la protección de los pagos anticipados de los viajeros y su derecho al reembolso rápido de los pagos en caso de cancelación, incluso en caso de crisis grave, preservando al mismo tiempo la liquidez de los organizadores de viajes combinados.

Objetivo 2: Reforzar la protección de los viajeros frente a la insolvencia del organizador, incluso en caso de crisis grave, garantizando al mismo tiempo la igualdad de condiciones en el mercado único.

Objetivo 3: Mejorar la seguridad jurídica y la aplicabilidad de la normativa aclarando o simplificando determinadas disposiciones de la Directiva que podrían interpretarse o aplicarse de manera diferente o que son difíciles de aplicar en la práctica.

La opción C es la más eficaz para alcanzar los objetivos específicos (especialmente los objetivos 1 y 2), seguida de las opciones A y B. Esto se debe principalmente a que las medidas de la opción C son obligatorias y ofrecen un nivel muy elevado de protección de los consumidores.

Para evaluar la eficiencia de las opciones, la evaluación de impacto compara los costes y beneficios cuantificados y valorados cualitativamente respecto de todos los grupos de partes interesadas (viajeros, autoridades públicas y empresas). La opción A es la más eficiente para alcanzar los objetivos, seguida de la opción B. Debido a sus elevados costes, la opción C es menos eficiente que la hipótesis de referencia.

La coherencia con otros actos legislativos de la UE también es fundamental, ya que la modificación tiene por objeto lograr claridad y simplificación jurídicas. La opción A logra el mayor grado de coherencia, seguida de la opción B y, por último, la opción C (que logra menos coherencia que la hipótesis de referencia).

En el análisis de la sensibilidad se muestra que, en general, la opción A es la más equilibrada. Aunque no es la opción más eficaz, beneficia tanto a los viajeros como a las empresas al menor coste y garantiza el máximo grado de coherencia con otros actos legislativos de la UE.

El resultado de esta evaluación es que la opción A es la opción preferida.

La Comisión consultó a varias categorías de partes interesadas (incluidos los viajeros, los organizadores de viajes combinados y los prestadores de servicios) en numerosas ocasiones, y estuvieron ampliamente de acuerdo con las medidas incluidas en la opción preferida. El principal ámbito en el que sus opiniones difieren se refiere a la necesidad de limitar los pagos anticipados, que muchos organizadores no comparten. Las opiniones también difieren en cuanto a la protección frente a la insolvencia de los vales y las solicitudes de reembolso, favorecidas por la mayoría de las organizaciones de consumidores y las autoridades públicas, pero solo por una minoría de empresas.

La modificación de la Directiva generaría algunos costes para las partes interesadas, pero también se espera que reduzca su carga administrativa, gracias a una mayor claridad y simplificación jurídicas. Algunos Estados miembros ya han introducido varias de las medidas incluidas en la opción preferida, con costes asociados moderados. Por consiguiente, en esos Estados miembros, las empresas no tendrían costes adicionales. Se espera que el mayor grado de claridad jurídica y la simplificación del marco normativo mejoren el nivel de cumplimiento y aumenten la eficiencia de la aplicación. Estas aclaraciones también pueden reducir el número de litigios judiciales.

Para valorar la eficacia de la opción preferida para lograr los objetivos de la modificación tras su aplicación, en la evaluación de impacto se proponen varios indicadores de progreso. Sin embargo, no modifica las obligaciones de información de las autoridades públicas y las

empresas ya establecidas en la actual Directiva sobre los viajes combinados. Estos indicadores pueden servir de base para la elaboración del informe de la Comisión cinco años después de la adopción de la Directiva modificativa. La información necesaria se recopilará a través de encuestas a grupos de partes interesadas (en particular, los viajeros, las organizaciones de consumidores, las empresas de viajes y las autoridades nacionales). Estas encuestas también serán útiles para evaluaciones posteriores.