

Asunto C-407/21

Petición de decisión prejudicial

Fecha de presentación:

2 de julio de 2021

Órgano jurisdiccional remitente:

Conseil d'État (Consejo de Estado, actuando como Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Francia)

Fecha de la resolución de remisión:

1 de julio de 2021

Partes demandantes:

Union fédérale des consommateurs — Que choisir (UFC — Que choisir)

Consommation, logement et cadre de vie (CLCV)

Partes demandadas:

Premier ministre

Ministre de l'Économie, des Finances et de la Relance

CONSEIL D'ÉTAT (Consejo de Estado, actuando como Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Francia)

[*omissis*]

UNION FEDERALE DES

CONSOMMATEURS — QUE CHOISIR

y otro

El Conseil d'État, pronunciándose en materia contenciosa

[*omissis*]

Resolución de 1 de julio de 2021

Habiendo considerado el procedimiento siguiente:

Mediante un escrito de demanda, un escrito complementario y un escrito de réplica, registrados respectivamente el 7 de julio, el 20 de julio y el 14 de diciembre de 2020 en la Secretaría de lo Contencioso-Administrativo del Conseil d'État, la Union fédérale des consommateurs — Que choisir y la Confédération consommation logement cadre de vie solicitan al Conseil d'État que:

1) Anule por desviación de poder la ordonnance n.º 2020-315 du 25 mars 2020 relative aux conditions financières de résolution de certains contrats de voyages touristiques et de séjours en cas de circonstances exceptionnelles et inévitables ou de force majeure (Decreto n.º 2020-315, de 25 de marzo de 2020, relativo a los aspectos económicos de la terminación de determinados contratos de viajes turísticos y de estancias en caso de circunstancias excepcionales e inevitables o de fuerza mayor), así como la comunicación de 31 de marzo de 2020 de la direction de l'information légale et administrative (Dirección de Información Jurídica y Administrativa) titulada «Coronavirus: derechos de los consumidores en caso de cancelación de vacaciones», de la sección «Preguntas frecuentes» de 7 de abril de 2020 de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (Dirección General de la Competencia, del Consumo y de Lucha contra el Fraude) titulada «Nuevas normas de reembolso en el sector turístico» y de la carta de 9 de abril de 2020 de la direction des affaires juridiques (Dirección de Asuntos Jurídicos) del ministère de l'économie et des finances (Ministerio de Economía y Hacienda) y del ministère de l'action et des comptes publics (Ministerio de Acción y Cuentas Públicas);

[omissis]

Sostienen que:

– las decisiones que impugnan infringen lo dispuesto en el artículo 12 de la Directiva (UE) n.º 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, en la medida en que, por un lado, brindan a los operadores o minoristas de viajes combinados la posibilidad de ofrecer al cliente, con ocasión de la notificación de la terminación del contrato por circunstancias excepcionales e imprevisibles, la obtención de un simple bono o un viaje combinado sustitutivo en lugar de la devolución completa de las cantidades pagadas que exige la Directiva y, por otro lado, impiden el reembolso completo al consumidor de todos los pagos realizados durante un período mínimo de dieciocho meses, cuando la Directiva establece que dicho reembolso debe efectuarse en un plazo máximo de catorce días después de la notificación de la terminación del contrato;

– las decisiones que impugnan adolecen de un error manifiesto de apreciación en la medida en que, en primer término, estipulan una duración excesiva, que supera el período de confinamiento; en segundo término, establecen un plazo excesivamente largo para la obtención por los clientes del reembolso completo de los pagos realizados; en tercer término, son contrarias a la libre competencia dentro del mercado único y al objetivo de armonización de la Directiva, puesto que solo se aplican a los contratos de Derecho francés, y, en cuarto término, la duración de la excepción o de sus efectos sobre los consumidores y el mercado de los viajes combinados no son necesarios, no están justificados y no son proporcionales a los objetivos de la medida;

– [omissis]

Mediante escrito de contestación, registrado el 12 de octubre de 2020, el Ministro de Economía, Finanzas y Recuperación solicita que se desestime el recurso. Sostiene que los motivos del recurso son infundados.

[omissis]

Vistos:

– el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en particular su artículo 267;

– la Directiva (UE) n.º 2015/2302, de 25 de noviembre de 2015;

– [omissis];

– [omissis];

– la loi n.º 2020-290 du 23 mars 2020 (Ley n.º 2020-290 de 23 de marzo de 2020);

– [omissis];

– [omissis];

[omissis]

Considerando lo siguiente:

- 1 La Union fédérale des consommateurs — Que choisir y la Confédération consommation logement cadre de vie solicitan que se anulen el Decreto n.º 2020-315, de 25 de marzo de 2020, relativo a los aspectos económicos de la terminación de determinados contratos de viajes turísticos y de estancias en caso de circunstancias excepcionales e inevitables o de fuerza mayor, así como la comunicación de 31 de marzo de 2020 de la Dirección de Información Jurídica y Administrativa titulada «Coronavirus: derechos de los consumidores en caso de cancelación de vacaciones», publicada en el sitio de Internet «service-public.fr»,

de la sección «Preguntas frecuentes» de 7 de abril de 2020 de la Dirección General de la Competencia, del Consumo y de la Lucha contra el Fraude titulada «Nuevas normas de reembolso en el sector turístico» y la carta de 9 de abril de 2020 de la Dirección de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Economía y Hacienda y del Ministerio de Acción y Cuentas Públicas, publicadas en el sitio de Internet del Ministerio de Economía y Hacienda. Debe considerarse que las pretensiones de la demanda presentada por la Union fédérale des consommateurs — Que choisir y por la Confédération consommation logement cadre de vie se dirigen contra las disposiciones del Decreto de 25 de marzo de 2020 y las comunicaciones de los días 31 de marzo y 7 y 9 de abril de 2020, en la medida en que se refieren a los viajes combinados y a los servicios de viaje vinculados.

[omissis]

2 [omissis]

Sobre los motivos de legalidad interna:

3 Por una parte, a tenor del artículo 12 de la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2015, relativa a los viajes combinados y a los servicios de viaje vinculados: *«1. Los Estados miembros garantizarán que el viajero pueda poner fin al contrato de viaje combinado en cualquier momento antes del inicio del viaje. Cuando el viajero ponga fin a dicho contrato de conformidad con el presente apartado, podrá exigírsele que pague al organizador una penalización por terminación que sea adecuada y justificable. El contrato del viaje combinado podrá especificar una penalización tipo por terminación que sea razonable, basada en la antelación de la terminación del contrato con respecto al inicio del viaje combinado y en el ahorro de costes y los ingresos esperados por la utilización alternativa de los servicios de viaje. En ausencia de una penalización tipo por terminación, el importe de la penalización por terminación equivaldrá al precio del viaje combinado menos el ahorro de costes y los ingresos derivados de la utilización alternativa de los servicios de viaje. El organizador deberá facilitar al viajero que lo solicite una justificación del importe de la penalización por terminación. / 2. No obstante lo dispuesto en el apartado 1, el viajero tendrá derecho a poner fin al contrato de viaje combinado antes del inicio del viaje sin pagar ninguna penalización de concurrir circunstancias inevitables y extraordinarias en el lugar de destino o en las inmediaciones que afecten de forma significativa a la ejecución del viaje combinado o al transporte de pasajeros al lugar de destino. En caso de terminación del contrato de viaje combinado con arreglo al presente apartado, el viajero tendrá derecho al reembolso completo de cualesquiera pagos realizados por el viaje combinado, pero no a una indemnización adicional. / 3. El organizador podrá poner fin al contrato de viaje combinado y reembolsar al viajero la totalidad de los pagos que este haya realizado por el viaje combinado, pero no será responsable de ninguna indemnización adicional, si: / a) el número de personas inscritas para el viaje combinado es inferior al número mínimo especificado en el contrato y el organizador notifica al viajero la terminación del contrato dentro del plazo fijado*

en el contrato, pero a más tardar: / i) veinte días antes del inicio del viaje combinado en el caso de los viajes de más de seis días de duración, / ii) siete días antes del inicio del viaje combinado en el caso de los viajes de entre dos y seis días de duración, / iii) 48 horas antes del inicio del viaje combinado en el caso de viajes de menos de dos días de duración, / o / b) el organizador se ve en la imposibilidad de ejecutar el contrato por circunstancias inevitables y extraordinarias y notifica su terminación al viajero sin demora indebida antes del inicio del viaje combinado. / 4. El organizador proporcionará cualesquiera reembolsos exigidos en los apartados 2 y 3, o, con respecto al apartado 1, reembolsará cualquier pago realizado por el viajero o en su nombre por el viaje combinado menos la penalización adecuada por terminación. Dichos reembolsos o devoluciones se realizarán al viajero sin demora indebida y, en cualquier caso, en un plazo no superior a catorce días después de la terminación del contrato de viaje combinado. / 5. En el caso de contratos celebrados fuera del establecimiento, los Estados miembros podrán disponer en su Derecho interno que el viajero disponga de un plazo de catorce días para ejercer su derecho de desistimiento del contrato de viaje combinado, sin necesidad de justificación.» De estas disposiciones se desprende, en particular, que, en caso de terminación de un contrato de viaje combinado, el viajero tiene derecho al reembolso de cualesquiera pagos realizados por el viaje combinado menos, en su caso, la penalización adecuada por terminación, en un plazo de catorce días a partir de la terminación del contrato.

- 4 De conformidad con el artículo 4 de dicha Directiva: «[...] los Estados miembros no mantendrán ni establecerán, en su Derecho nacional, disposiciones contrarias a las establecidas en la presente Directiva, en particular disposiciones más o menos estrictas que den a los viajeros un nivel diferente de protección».
- 5 Por otra parte, el Decreto impugnado fue adoptado sobre la base de la habilitación conferida al Gobierno mediante el artículo 11 de la loi du 23 mars 2020 d'urgence (Ley de emergencia de 23 de marzo de 2020) «con el fin de hacer frente a las consecuencias económicas, financieras y sociales de la propagación de la pandemia de COVID-19 y a los efectos de las medidas adoptadas para limitar dicha propagación y, en particular, para prevenir y limitar el cese de actividad de las personas físicas y jurídicas que ejercen una actividad económica y de las asociaciones, así como sus repercusiones en el empleo». El citado Decreto establece que, cuando se ponga fin a un contrato de compraventa de viajes y estancias entre el 1 de marzo de 2020 y el 15 de septiembre de 2020, «el organizador o el minorista podrá ofrecer, de forma alternativa al reembolso de cualesquiera pagos realizados en virtud del contrato resuelto, un bono» por importe equivalente a esos pagos. Este ofrecimiento debe formularse en un plazo máximo de tres meses a partir de la notificación de la terminación del contrato y es válido por un plazo de dieciocho meses. Solo al término de dicho plazo de dieciocho meses y a falta de aceptación por el cliente de la prestación idéntica o equivalente a la estipulada en el contrato resuelto y que se le haya ofrecido está el profesional obligado a efectuar el reembolso completo de los pagos realizados.

- 6 De los documentos que obran en autos, en particular el informe al Presidente de la República sobre el citado Decreto, se desprende que estas disposiciones fueron adoptadas para salvaguardar la liquidez y la solvencia de los prestadores de servicios comprendidos en su ámbito de aplicación, en un contexto en el que, por un lado, más de 7 000 operadores de servicios de viajes y de estancias registrados en Francia atravesaban graves dificultades al verse enfrentados, como consecuencia de la pandemia de COVID-19 que afectaba simultáneamente no solo a Francia y a la mayoría de los países de Europa, sino a casi todos los continentes, a un número sin precedentes de cancelaciones de viajes ya contratados y a la práctica inexistencia de nuevas reservas, y, por otro lado, el reembolso inmediato de todos los servicios cancelados podía, dadas estas circunstancias, poner en peligro la continuidad de los operadores económicos afectados y, en consecuencia, la posibilidad de que los clientes obtuvieran el reembolso de los pagos realizados. También se desprende de los documentos que obran en autos que el importe de los bonos emitidos por los profesionales franceses a 15 de septiembre de 2020, fecha límite de aplicación del Decreto impugnado, asciende a 990 millones de euros aproximadamente, lo que representa el 10 % del volumen de negocio del sector en un año normal.
- 7 Las asociaciones demandantes sostienen que las disposiciones del Decreto impugnado, por un lado, infringen el artículo 12 de la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2015, relativa a los viajes combinados y a los servicios de viaje vinculados, que prevé el derecho del viajero, en caso de terminación de un contrato de viaje combinado, al reembolso completo de todos los pagos realizados en virtud de dicho contrato en un plazo de catorce días a partir de su terminación, y, por otro, son contrarias a la libre competencia en el mercado único y al objetivo de armonización de la Directiva.
- 8 La respuesta a estos motivos de impugnación depende de si, en primer lugar, el artículo 12 de la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2015, relativa a los viajes combinados y a los servicios de viaje vinculados, debe interpretarse en el sentido de que obliga al organizador de un viaje combinado, en caso de terminación del contrato, a reembolsar en efectivo la totalidad de los pagos realizados por el viaje combinado, o bien de que permite una restitución equivalente, en particular en forma de bono por valor de los pagos realizados; en segundo lugar, si, en caso de que dichos reembolsos deban efectuarse en efectivo, la crisis sanitaria provocada por la pandemia de COVID-19 y sus consecuencias para los operadores de viajes, cuyo volumen de negocio, dada la magnitud excepcional de dicha pandemia reconocida por la Organización Mundial de la Salud, ha sufrido una caída excepcional que puede estimarse que oscila entre el 50 % y el 80 %, y los cuales, en el caso de los operadores de viajes combinados, emplean a 30 000 trabajadores asalariados en Francia con un volumen de negocio que roza los 11 000 millones de euros, pueden justificar, y en caso afirmativo en qué condiciones y con qué límites, una excepción temporal a la obligación del organizador de reembolsar al viajero todos los pagos realizados por el viaje combinado en un plazo de catorce días después de la terminación del contrato establecida en el artículo 12, apartado 4, de la Directiva 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 último, en caso de que se responda en sentido negativo a la cuestión anterior, si es posible, en las circunstancias que acaban de recordarse, modular los efectos en el tiempo de una resolución por la que se anule un acto de Derecho nacional contrario al artículo 12, apartado 4, de la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2015, relativa a los viajes combinados y a los servicios de viaje vinculados.

- 9 Esas cuestiones son determinantes para la resolución del litigio de que conoce el Conseil d'État. Revisten una considerable dificultad. Por consiguiente, procede plantear, con arreglo al artículo 267 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, una serie de cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia de la Unión Europea y, hasta que este se pronuncie, suspender el procedimiento relativo al recurso interpuesto por la Union fédérale des consommateurs — Que choisir y la Confédération consommation logement cadre de vie.

DECIDE:

Primero: Suspender el procedimiento relativo al recurso interpuesto por la Union fédérale des consommateurs — Que choisir y la Confédération consommation logement cadre de vie hasta que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea se pronuncie sobre las siguientes cuestiones prejudiciales:

1 - ¿Debe interpretarse el artículo 12 de la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2015, relativa a los viajes combinados y a los servicios de viaje vinculados, en el sentido de que obliga al organizador de un viaje combinado, en caso de terminación del contrato, a reembolsar en efectivo la totalidad de los pagos realizados por el viaje combinado, o bien de que permite una restitución equivalente, en particular en forma de bono por valor de los pagos realizados?

2 - En el supuesto de que se considere que el reembolso debe realizarse en efectivo, la crisis sanitaria derivada de la pandemia de COVID-19 y sus consecuencias para los operadores de viajes, que han sufrido a consecuencia de dicha crisis una caída en el volumen de negocios que puede estimarse que oscila entre el 50 % y el 80 %, que representan más del 7 % del producto interior bruto francés y, por lo que respecta a los operadores de viajes combinados, que emplean a 30 000 trabajadores asalariados en Francia con un volumen de negocio que roza los 11 000 millones de euros, ¿pueden justificar, y en caso afirmativo en qué condiciones y con qué límites, una excepción temporal a la obligación del organizador de reembolsar al viajero todos los pagos realizados por el viaje combinado en el plazo de los catorce días siguientes a la terminación del contrato establecida en el artículo 12, apartado 4, de la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2015, relativa a los viajes combinados y a los servicios de viaje vinculados?

3 - En caso de respuesta negativa a la cuestión anterior, ¿es posible, en las circunstancias que acaban de recordarse, modular los efectos en el tiempo de una resolución por la que se anule un acto de Derecho nacional contrario al artículo 12, apartado 4, de la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2015, relativa a los viajes combinados y a los servicios de viaje vinculados?

[*omissis*]

DOCUMENTO DE TRABAJO