CONSULTA PÚBLICA PREVIA

ANTEPROYECTO DE LEY DE VIAJES COMBINADOS

De conformidad con lo previsto en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en relación con el artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, con el objetivo de mejorar la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas, con carácter previo a la elaboración del real decreto se sustanciará una consulta pública, a través del portal web de la Administración competente, en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de:

a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.

b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.

c) Los objetivos de la norma.

d) Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

Los ciudadanos, organizaciones y asociaciones que así lo consideren, pueden hacer llegar sus opiniones sobre los aspectos planteados en este cuestionario, hasta el día **31 de julio de 2026** a través del siguiente buzón de correo electrónico: consultapublica@consumo.gob.es, con el asunto **"CPP Transposición Viajes Combinados"**.

En cumplimiento de lo anterior y de acuerdo con lo dispuesto en la Orden PRE/1590/2016, de 3 de octubre, por la que se publica el Acuerdo de Consejo de Ministros de 30 de septiembre de 2016, por el que se dictan instrucciones para habilitar la participación pública en el proceso de elaboración normativa a través de los portales web de los departamentos ministeriales, a continuación, se ofrece información sobre los siguientes aspectos:

1) Antecedentes de la norma

El artículo 51 de la Constitución Española obliga a los poderes públicos a garantizar la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, sus legítimos intereses económicos. En el ámbito de los viajes organizados, ese mandato constitucional ha encontrado una respuesta normativa progresivamente más intensa, tanto en el plano europeo como en el ordenamiento interno español.

El marco europeo de protección de los viajeros en viajes combinados tiene su origen en la Directiva 90/314/CEE del Consejo, de 13 de junio de 1990, relativa a los viajes combinados, las vacaciones combinadas y los circuitos combinados, que estableció por primera vez un conjunto armonizado de derechos mínimos para los consumidores que adquirieran este tipo de productos turísticos en el mercado interior. En España, dicha Directiva fue incorporada al ordenamiento jurídico mediante la Ley 21/1995, de 6 de julio, reguladora de los viajes combinados.

Con el transcurso del tiempo y la evolución del mercado turístico, especialmente impulsada por la irrupción de Internet como canal de contratación, la Directiva 90/314/CEE resultó insuficiente para dar cobertura a las nuevas formas de reservar servicios de viaje, en particular las denominadas combinaciones a medida de servicios de viaje que quedaban en un limbo jurídico o fuera del ámbito de protección. Para hacer frente a estos desafíos, el Parlamento Europeo y el Consejo aprobaron la Directiva (UE) 2015/2302, de 25 de noviembre de 2015, relativa a los viajes combinados y a los servicios de viaje vinculados, que supuso una modernización integral del marco jurídico de los

viajes combinados. Dicha Directiva amplió la definición de viaje combinado, introdujo el concepto de servicios de viaje vinculados, reforzó los derechos de los viajeros —en particular el derecho de resolución del contrato ante circunstancias inevitables y extraordinarias— y estableció obligaciones reforzadas de protección frente a la insolvencia del organizador.

En España, la Directiva (UE) 2015/2302 fue transpuesta mediante el Real Decreto-ley 23/2018, de 21 de diciembre, de transposición de directivas en materia de marcas, transporte ferroviario y viajes combinados y servicios de viaje vinculados, que modificó el Libro IV del Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre. La fecha de aplicación del régimen transpuesto quedó fijada el 1 de julio de 2018.

Sin embargo, desde el inicio de la aplicación de la Directiva (UE) 2015/2302, se pusieron de manifiesto diversas dificultades interpretativas y lagunas normativas. La pandemia de COVID-19, en particular, tuvo enormes repercusiones en el sector de los viajes y para los viajeros, exponiendo las debilidades del marco regulatorio ante situaciones de crisis masiva: la ausencia de normas sobre reembolsos entre empresas, la inexistencia de un régimen jurídico para los vales voluntarios como alternativa al reembolso, las incertidumbres sobre la cobertura de la protección frente a la insolvencia en dichos supuestos, y las dificultades interpretativas en torno a las circunstancias inevitables y extraordinarias generaron graves perjuicios tanto para los viajeros como para el sector.

En este contexto, la Comisión Europea inició un proceso de evaluación y revisión de la Directiva (UE) 2015/2302 con el propósito de atajar las lagunas detectadas, aclarar y simplificar determinados conceptos y disposiciones, y mejorar la eficacia de la norma en beneficio de los viajeros y de las empresas de viajes, entre las que la propia Directiva (UE) 2026/1024 reconoce que hay un gran número de microempresas y pequeñas y medianas empresas. Fruto de ese proceso, el Parlamento Europeo y el Consejo aprobaron la Directiva (UE) 2026/1024, de 29 de abril de 2026, publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea el 8 de mayo de 2026.

Conforme al artículo 3 de la Directiva (UE) 2026/1024, los Estados miembros deben adoptar y publicar las disposiciones necesarias para dar cumplimiento a la misma a más tardar el 29 de septiembre de 2028, siendo de aplicación a partir del 29 de marzo de 2029. Corresponde, por tanto, al Reino de España proceder a su transposición al ordenamiento jurídico interno en los citados plazos.

2) Problemas que se pretenden solucionar con la norma

La Directiva (UE) 2026/1024 parte del diagnóstico de que la Directiva (UE) 2015/2302, si bien ha cumplido en términos generales su cometido, presenta un conjunto de deficiencias, lagunas e imprecisiones que menoscaban tanto la protección efectiva de los viajeros como la seguridad jurídica de las empresas del sector. La transposición de la Directiva tiene por objeto dar solución a los siguientes problemas concretos:

En primer lugar, la complejidad y la inseguridad jurídica generadas por el régimen de los servicios de viaje vinculados. La figura de los servicios de viaje vinculados, introducida por la Directiva (UE) 2015/2302, ha complicado considerablemente el marco legislativo, generando incertidumbre en la delimitación entre viajes combinados, servicios de viaje vinculados y servicios de viaje independientes, sin que hayan quedado acreditados beneficios tangibles para los viajeros. Su eliminación simplifica el marco normativo y mejora la seguridad jurídica.

En segundo lugar, las deficiencias en la definición de viaje combinado aplicable a determinados contextos de reserva digital. La definición vigente presenta en algunos puntos un alcance excesivamente restrictivo —en particular el requisito de transmisión de nombre, datos de pago y correo electrónico— que no captura adecuadamente la realidad del comercio electrónico. Además, en contextos en que los empresarios invitan a los viajeros a contratar servicios

adicionales, la normativa actual no garantiza que estos sean informados con claridad de si la combinación resultante constituye o no un viaje combinado, generando riesgo de desprotección.

En tercer lugar, la ausencia de normas sobre reembolsos entre empresas. La Directiva vigente no establece plazos ni condiciones para que los prestadores de servicios de viaje reembolsen a los organizadores los pagos anticipados cuando se cancele o no se preste un servicio incluido en el viaje combinado. Esta laguna dificulta que los organizadores puedan cumplir a su vez con su obligación de reembolsar a los viajeros en el plazo de catorce días, como quedó patente durante la pandemia de COVID-19.

En cuarto lugar, la inexistencia de un régimen jurídico claro para los vales voluntarios. La práctica de ofrecer vales como alternativa al reembolso en efectivo no estaba regulada en la normativa vigente, lo que generó controversias sobre su licitud, sus características y las garantías que deben acompañarlos en términos de protección frente a la insolvencia, validez, cesibilidad y canje.

En quinto lugar, las incertidumbres en la aplicación del régimen de circunstancias inevitables y extraordinarias. La normativa vigente no determina con precisión en qué momento debe evaluarse la afectación significativa de estas circunstancias sobre la ejecución del viaje, ni qué papel desempeñan las declaraciones y recomendaciones oficiales de las autoridades competentes, ni cómo se computa el plazo de reembolso de catorce días.

En sexto lugar, las debilidades en los sistemas de protección frente a la insolvencia. La Directiva (UE) 2015/2302 no garantizaba suficientemente que los sistemas nacionales de protección frente a la insolvencia fueran resilientes ante situaciones de crisis masiva, ni aseguraba la cobertura de los pagos efectuados por los viajeros en todos los supuestos relevantes, incluidos aquellos en los que el viajero hubiera recibido un vale previamente a la insolvencia del organizador.

En séptimo lugar, la imprecisión del umbral aplicable a los «otros servicios turísticos» como elemento configurador del viaje combinado. El criterio de la «proporción significativa» del valor de la combinación aplicable a los servicios turísticos adolecía de imprecisión, generando disparidades interpretativas en la práctica.

3) Necesidad y oportunidad de su aprobación

La transposición de la Directiva (UE) 2026/1024 constituye una obligación jurídica para los Estados miembros derivada del Derecho de la Unión Europea. El artículo 3 de la Directiva establece como fecha límite para la adopción y publicación de las disposiciones necesarias el 29 de septiembre de 2028, siendo de aplicación a partir del 29 de marzo de 2029. El incumplimiento de este plazo podría dar lugar a la apertura de un procedimiento de infracción ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Más allá de la estricta obligación de transposición, la aprobación de la norma responde a razones objetivas de interés general. El sector de los viajes combinados tiene una notable relevancia económica y social en España, siendo las agencias de viajes y las empresas organizadoras de viajes actores relevantes del tejido empresarial turístico. Al mismo tiempo, los viajeros constituyen el eslabón más vulnerable de la cadena, en especial cuando las circunstancias de mercado —situaciones de crisis, insolvencias o disrupciones masivas— ponen a prueba los mecanismos de protección existentes.

La pandemia de COVID-19 constituyó un test de estrés sin precedentes para el marco normativo de los viajes combinados, poniendo de manifiesto las lagunas y ambigüedades que la Directiva (UE) 2026/1024 ahora viene a corregir. Las dificultades experimentadas por los viajeros para obtener reembolsos, la falta de seguridad jurídica en torno a los vales ofrecidos como alternativa, y las dudas sobre el alcance de la protección frente a la insolvencia son

problemas que la normativa vigente no resolvió adecuadamente y cuya persistencia genera un riesgo real de desprotección ante futuras crisis.

El momento es, por tanto, oportuno para acometer la actualización del marco normativo español en materia de viajes combinados. La publicación de la Directiva (UE) 2026/1024 el 8 de mayo de 2026 abre un período de transposición de 28 meses que debe aprovecharse para elaborar una norma de transposición que dé una respuesta a las necesidades de los viajeros y del sector.

4) Objetivos de la norma

La Ley de transposición de la Directiva (UE) 2026/1024 persigue los siguientes objetivos principales:

Simplificar el marco normativo de los viajes combinados mediante la eliminación del régimen de los servicios de viaje vinculados, suprimiendo las disposiciones y formularios de información asociados a dicha figura, que han generado complejidad innecesaria sin aportar beneficios tangibles para los viajeros.

Actualizar y clarificar la definición de viaje combinado para adaptarla a la realidad del comercio electrónico, ampliando los supuestos en que la transmisión de datos personales del viajero entre empresarios determina la existencia de un viaje combinado, e incorporando la obligación de que los empresarios informen a los viajeros cuando una combinación de servicios de viaje no reúna las condiciones de un viaje combinado en los contextos de reserva en que aquellos hayan sido invitados a contratar servicios adicionales.

Establecer un derecho de reembolso a favor de los organizadores frente a los prestadores de servicios de viaje cuando estos cancelen o no presten un servicio incluido en el viaje combinado, fijando un plazo máximo de siete días para dicho reembolso, con el fin de permitir a los organizadores cumplir a su vez su obligación de reembolsar a los viajeros en el plazo de catorce días.

Introducir un régimen jurídico claro para los vales voluntarios ofrecidos como alternativa al reembolso en efectivo, garantizando la aceptación expresa del viajero, la información adecuada sobre las características del vale, su cobertura por la protección frente a la insolvencia, su validez temporal, su posibilidad de canje parcial y su cesibilidad a terceros en los términos previstos por la Directiva.

Aclarar el régimen aplicable a las circunstancias inevitables y extraordinarias, precisando el momento y los parámetros de evaluación de su afectación significativa sobre la ejecución del viaje combinado, el papel de las declaraciones y recomendaciones oficiales de las autoridades competentes y el cómputo del plazo de reembolso de catorce días.

Reforzar y hacer más resilientes los sistemas de protección frente a la insolvencia, garantizando la cobertura de todos los pagos efectuados por los viajeros o en su nombre en todos los supuestos relevantes, incluidos los vales emitidos previamente a la insolvencia, y estableciendo mecanismos de coordinación e información entre los sistemas nacionales de protección en situaciones de crisis.

Sustituir el criterio de la «proporción significativa» por el umbral cuantitativo del «25 % del valor de la combinación» para determinar cuándo los servicios turísticos distintos del transporte y el alojamiento configuran un viaje combinado, aumentando así la seguridad jurídica para operadores y viajeros.

Garantizar la coherencia y consistencia del ordenamiento jurídico español en materia de viajes combinados, introduciendo las modificaciones oportunas en el Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los

Consumidores y Usuarios y demás normativa complementaria, con pleno respeto al principio de seguridad jurídica y atención especial a la situación de las microempresas y pymes del sector.

5) Posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias

La transposición de la Directiva (UE) 2026/1024 constituye una obligación de resultado impuesta a España por el Derecho de la Unión Europea. Los Estados miembros disponen de libertad en cuanto a la forma y los medios de transposición, pero no pueden abstenerse de incorporar sus disposiciones al ordenamiento interno dentro de los plazos establecidos. En este contexto, la adopción de una norma con rango de ley es la única opción, por las siguientes razones.

Desde el punto de vista de la jerarquía normativa, la Directiva (UE) 2015/2302 fue transpuesta en España mediante el Real Decreto-ley 23/2018, de 21 de diciembre, norma con rango de ley por la que se modificó el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre. En consecuencia, las modificaciones sustantivas que introduce la Directiva (UE) 2026/1024 requieren igualmente el respaldo de una norma del mismo rango.

Desde el punto de vista de la certeza jurídica, la concentración de las modificaciones en una única Ley de transposición ofrece a los operadores del sector —organizadores, agencias minoristas, prestadores de servicios turísticos— y a los propios viajeros un marco normativo claro, sistematizado y fácilmente accesible, reduciendo los riesgos de interpretación contradictoria que podrían derivarse de modificaciones parciales o fragmentadas de la normativa vigente.

En cuanto a las soluciones no regulatorias, cabe señalar que instrumentos como los códigos de conducta sectoriales, las guías de buenas prácticas, la formación de los operadores o las campañas de información a los consumidores pueden ser útiles como herramientas complementarias al marco legal, contribuyendo a la correcta aplicación práctica de la norma. Sin embargo, dichos instrumentos no son suficientes para garantizar el cumplimiento de las obligaciones impuestas por la Directiva, cuya efectividad descansa precisamente en su carácter vinculante y en el establecimiento de consecuencias jurídicas claramente definidas ante su incumplimiento.

Del mismo modo, una solución basada exclusivamente en la regulación reglamentaria resultaría insuficiente desde el punto de vista de la jerarquía normativa, sin perjuicio de que la Ley de transposición pueda prever habilitaciones específicas al Gobierno para desarrollar, mediante real decreto, los aspectos de naturaleza técnica o procedimental que así lo requieran, tales como la regulación de los modelos de formularios de información precontractual o los procedimientos de gestión de la protección frente a la insolvencia.

Por todo lo anterior, se concluye que la aprobación de una Ley de transposición de la Directiva (UE) 2026/1024 es la vía normativa adecuada, necesaria y suficiente para dar cumplimiento pleno y efectivo a las obligaciones que dicha Directiva impone al Reino de España, dentro del plazo previsto y con las garantías de seguridad jurídica que la materia exige.