

LAS INTERVENCIONES DEL LEGISLADOR ITALIANO EN RELACIÓN CON LOS ASPECTOS DE DERECHO CIVIL PARA HACER FRENTE A LA EMERGENCIA DEL COVID-19 ACTUALIZADO AL 6 DE ABRIL DE 2020

Vincenzo Barba

Professore Ordinario
Università degli Studi di Roma «La Sapienza»

TITLE: *The Interventions of the Italian Legislator in relation to the Civil Law aspects of the Covid-19 emergency. Updated April 6, 2020*

RESUMEN: El artículo propone una lista razonada de las principales medidas adoptadas por el legislador italiano, con referencia al derecho civil, para hacer frente a la emergencia sanitaria del Covid-19. En el artículo se analizan únicamente las medidas relativas a los aspectos del derecho civil, mientras que no se consideran las medidas, aunque muy importantes, relativas al derecho laboral, el derecho procesal y el derecho administrativo. La medida más amplia se refiere a la suspensión de los pagos de los contratos de préstamos y, especialmente, los préstamos hipotecarios para la compra de viviendas familiares, mientras que la medida más problemática es la relativa a la reglamentación de los contratos de arrendamiento. A este respecto, las medidas adoptadas son muy limitadas y requieren que el interpretador verifique la posibilidad de aplicar las normas generales del contrato y, en particular, la regla sobre la imposibilidad parcial de la prestación. También son importantes las medidas relativas a los contratos de viaje y de viaje combinados. En lo que respecta a estas medidas, que son similares a las adoptadas por otros gobiernos, cabe señalar que la disciplina no es sencilla y muy a menudo parece proteger más a la empresa que al consumidor. Las medidas específicas adoptadas, que dictan unas normas especiales, excluyen la aplicación del Código del Consumidor italiano, que habría proporcionado medidas más favorables.

ABSTRACT: *The article proposes a reasoned list of the main measures adopted by the Italian legislator, with reference to civil law, to deal with the health emergency of Covid-19. The article analyzes only the measures concerning aspects of civil law, while it does not consider the important measures concerning labor law, procedural law and administrative law. The most comprehensive measure concerns the suspension of mortgage payments, especially mortgage for the purchase of family homes, while the most problematic measure is the one concerning the regulation of lease contracts. In this respect, the measures adopted are limited and require the lawyer to verify the possibility of applying the general rules of the contract and, in particular, the rule on partial impossibility. Important measures are also those relating to combined travel and travel contracts. With regard to these measures, which are similar to those adopted by other governments, it should be noted that the rules are not simple and very often seem to protect the business more than the consumer. The specific measures adopted, dictating a special discipline, exclude the application of the Consumer Code which would have provided a more favorable measure.*

PALABRAS CLAVE: Contrato de hipoteca y préstamo hipotecario; contrato de alquiler y arrendamiento; suspensión de pagos; imposibilidad parcial de la prestación; contrato de viaje; resolución del contrato; derecho de desistimiento.

KEYWORDS: *Mortgage and mortgage loan contract; rental contract; suspension of payment; impossibility to pay; travel contract; termination of contract; right of withdrawal*

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. SUSPENSIÓN DE LOS PAGOS DE LOS CONTRATOS DE PRÉSTAMO Y PRÉSTAMO HIPOTECARIO. 2.1. *Contrato de préstamo para la compra de la vivienda familiar.* 2.2. *Contrato de préstamo concedido por Invitalia.* 2.3. *Contrato de préstamo a favor de regiones y entidades locales.* 3. CONTRATOS DE

ARRENDAMIENTO. 4. CONTRATOS DE SEGURO PARA LA CIRCULACIÓN DE AUTOMÓVILES. 5. SERVICIOS DOMÉSTICOS. 6. CONTRATOS DE VIAJE Y DE VIAJE COMBINADO.

1. INTRODUCCIÓN

La emergencia sanitaria vinculada a la propagación del Covid-19 y la consiguiente declaración de estado de alarma, con el cierre de universidades y escuelas y de todas las empresas que no realizan una actividad esencial, ha tenido graves consecuencias económicas.

La gravedad de la situación requería numerosas medidas para apoyar la economía, las familias y el mercado laboral.

Las intervenciones han sido ordenadas por una pluralidad de actos normativos que se han sucedido en un período de tiempo muy corto, no siempre con gran coherencia entre ellos.

Las dos medidas de mayor interés, para el Derecho civil, son el Decreto-Ley Nº 9, del 2 de marzo de 2020, sobre «Medidas urgentes de apoyo a las familias, los trabajadores y las empresas relacionadas con la emergencia epidemiológica de COVID-19», y el Decreto-Ley Nº 18, de 17 de marzo de 2020, sobre «Medidas para reforzar el Servicio Nacional de Salud y el apoyo económico a las familias, los trabajadores y las empresas relacionadas con la emergencia epidemiológica de COVID-19». Obviamente, hay muchas otras medidas, pero en lo que respecta a los aspectos que se refieren al Derecho civil, las medidas más relevantes están contenidas en estos dos decretos-ley.

Desde el punto de vista legislativo, es útil señalar que el instrumento técnico mediante el cual se han adoptado estas medidas es el decreto-ley, es decir, un acto legislativo del Gobierno que tiene una eficacia limitada en el tiempo. A este respecto, el artículo 77 de la Constitución Italiana¹ establece que el decreto-ley puede ser adoptado por el Gobierno en casos extraordinarios de necesidad y urgencia (lo que me parece que es el caso en la situación actual), pero que la medida pierde su eficacia si no es convertida en Ley por el Parlamento dentro de los 60 días siguientes a su promulgación. Esto es

¹ Art. 77 Cost. Italiana: «1. Il Governo non può, senza delegazione delle Camere, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria. 2. Quando, in casi straordinari di necessità e d'urgenza, il Governo adotta, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge, deve il giorno stesso presentarli per la conversione alle Camere che, anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni. 3. I decreti perdono efficacia sin dall'inizio, se non sono convertiti in legge entro sessanta giorni dalla loro pubblicazione. Le Camere possono tuttavia regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti».

importante porque es muy posible que cuando los decretos se conviertan en ley, se hagan cambios en la disciplina.

Por último, cabe señalar que entre las medidas de mayor interés para el apoyo de las familias y las empresas se encuentran, sin duda, las destinadas a sostener el mercado laboral, mediante el establecimiento de mecanismos para fomentar el mantenimiento del empleo y los ingresos de los trabajadores. No consideraré estas medidas en este breve resumen, a pesar de que es innegable que son de gran interés, ya que están destinadas a permitir que todos los trabajadores, que por el momento no pueden trabajar, sigan manteniendo un ingreso. Por lo tanto, en el análisis de las medidas más estrictamente relacionadas con el Derecho civil, hay que tener en cuenta que hay medidas destinadas a permitir que los trabajadores (empleados de empresas cerradas o autónomos que, de hecho, no pueden ejercer su actividad profesional) retengan un ingreso.

Por último, hay que tener en cuenta que se han adoptado medidas relativas a los procedimientos civiles, penales y administrativos, que prevén una suspensión sustancial de los plazos procesales y de los procedimientos mismos.

2. SUSPENSIÓN DE LOS PAGOS DE LOS CONTRATOS DE PRÉSTAMO Y PRÉSTAMO HIPOTECARIO

Entre las medidas más significativas, debe considerarse, sin duda alguna, la suspensión de los pagos de las hipotecas. A este respecto, existen diferentes disciplinas dependiendo de si el prestatario es una persona física o una empresa.

2.1. *Contrato de préstamo para la compra de la vivienda familiar*

Esta es la hipótesis más significativa e importante. Se trata de los beneficiarios de préstamos concedidos para la compra de la denominada «primera casa», es decir, para la compra de una vivienda que se utilizará como residencia familiar por parte del beneficiario del préstamo y de su eventual familia (art. 26 D. L. 9/2020).

La intervención reguladora es muy compleja y se lleva a cabo mediante la modificación de una disciplina anterior, que es, también, muy difícil de entender.

La normativa a la que me refiero está contenida en los párrafos de 475 a 480 del artículo 2 de la Ley Nº 244 de 24 de diciembre de 2007 (Ley de finanzas de 2008, aprobada en el momento en el que hubo la crisis financiera de 2008).

De acuerdo con esta disciplina, los beneficiarios de un préstamo, no superior a 250.000 euros, para la compra de una vivienda destinada a ser utilizada como residencia

familiar, en amortización durante un año como mínimo, pueden solicitar la suspensión del pago del préstamo durante un período no superior a 18 meses.

En este caso, la duración del préstamo y de las garantías otorgadas se prorroga por un período igual al de la suspensión. Al término de la suspensión, se reanuda el pago de los plazos en las cuantías y con la periodicidad previstas originalmente en el contrato, a no ser que las partes renegocien los términos del contrato. Finalmente, se establece que la suspensión no conlleva la aplicación de ninguna comisión ni gastos preliminares y que no se puede requerir ninguna garantía adicional del beneficiario.

Los beneficiarios de un préstamo quedan excluidos de la aplicación de estas normas si se produce uno de los siguientes casos: a) un retraso en el pago superior a 90 días consecutivos; b) la utilización de beneficios públicos; c) se ha contratado un seguro que cubra el riesgo por el que se puede conceder la suspensión del pago.

La suspensión se concede (según las normas originales) en los siguientes casos:

- a. El cese de la relación de labor subordinado, con excepción de los casos de cese de mutuo acuerdo, cese por razones de edad con derecho a una pensión de vejez o de jubilación, despido por causa justa o por una razón subjetiva justificada, dimisión del trabajador sin justa causa;
- b. El cese de la relación de labor para-subordinado, con excepción de los casos de terminación por acuerdo mutuo, terminación por el empleador por causa justa, retiro del trabajador no por causa justa;
- c. Fallecimiento o reconocimiento de una discapacidad grave, de conformidad con el párrafo 3 del artículo 3 de la Ley Nº 104, de 5 de febrero de 1992, o una invalidez civil no inferior al 80%.

Cabe señalar que en el caso de un préstamo conjunto a dos o más personas, basta con que se cumplan las condiciones con uno solo de los prestatarios. Cabe señalar también que, en caso de fallecimiento del prestatario, la solicitud puede ser presentada por el cotitular del préstamo o el heredero sucesor en la relación de préstamo.

Los dos decretos-leyes adoptados para hacer frente a la emergencia sanitaria del Covid-19 modifican la disciplina anterior o, más precisamente, amplían esta disciplina a otros casos.

El artículo 6 del Decreto-Ley 9/2020 introduce una nueva hipótesis. Establece que la suspensión del préstamo también puede solicitarse en el caso de:

- a) suspensión del trabajo por un período mínimo de 30 días, también hasta que se emitan las medidas que autoricen los tratamientos de apoyo a los ingresos;
- b) reducción del horario laboral por un período mínimo de 30 días consecutivos, correspondiente a una reducción de al menos el 20% del tiempo total de trabajo, también hasta que se emitan las medidas que autoricen los tratamientos de apoyo a los ingresos».

En estos casos, la suspensión de las cuotas del préstamo puede concederse por una duración total máxima no superior:

- a) 6 meses, si la suspensión o reducción del horario de trabajo dura entre 30 días y 150 días laborables consecutivos;
- b) 12 meses, si la suspensión o reducción del tiempo de trabajo dura entre 151 y 302 días laborables consecutivos;
- c) 18 meses, si la suspensión o reducción del tiempo de trabajo dura más de 303 días laborables consecutivos.

Sin perjuicio de la duración total máxima de 18 meses, la suspensión podrá repetirse, incluso por períodos no continuos, dentro de los límites de la dotación de la Caja.

Aunque se trata de una formulación amplia, no cabe duda de que es una hipótesis diseñada para el caso en que la suspensión está vinculada a la situación de alarma relacionada con la emergencia sanitaria del Covid-19.

Cabe señalar, pero, que esta disciplina no hace referencia específica al Covid-19, por lo que es cierto que vaya a aplicarse también fuera de los acontecimientos estrechamente relacionados con el Covid-19. Desde este punto de vista, es una medida que se relaciona con el caso del Covid-19, pero está formulada para extenderse a otros casos y convertirse en una medida general.

El art. 54 del Decreto-Ley Nº 18/2020 introduce otra hipótesis aún. Establece que, durante un período limitado de 9 meses, también pueden solicitar la suspensión del pago del préstamo los trabajadores autónomos y los profesionales que hayan registrado, en un trimestre posterior al 21 de febrero de 2020, o en el período más breve entre la fecha de solicitud y la fecha mencionada si no ha transcurrido un trimestre, una disminución de sus ingresos en ese período de más del 33% de los ingresos medio en el último trimestre de 2019, como resultado del cierre o de la restricción de su negocio operado en aplicación de las disposiciones adoptadas para la emergencia del coronavirus.

A diferencia de la hipótesis anterior, que se pretende aplicar durante el período en el que la emergencia del Covid-19 habrá terminado y que amplía la posibilidad de solicitar la suspensión del pago del préstamo a los trabajadores que han perdido su empleo o que han sufrido una reducción de su horario de trabajo, esta hipótesis está estrechamente vinculada a la emergencia del Covid-19.

Esto significa que después de los 9 meses de vigencia del Decreto-Ley, los trabajadores autónomos y los profesionales ya no podrán solicitar la suspensión de los pagos de los préstamos.

2.2. Contrato de préstamo concedido por Invitalia

Otra hipótesis se refiere a los beneficiarios de los préstamos concedidos por Invitalia² a favor de las empresas con sede en la zona 1³. Pueden beneficiarse de una suspensión de 12 meses de los pagos del préstamo en un plazo no posterior 31 de diciembre de 2020 y de la correspondiente prórroga de la duración de los planes de amortización (art. 6 D. L. 9/2020).

Los beneficios mencionados se aplicarán también en el caso de que la rescisión del contrato de préstamo subvencionado ya haya sido adoptada por Invitalia debido al retraso en el reembolso, siempre que el crédito relativo no esté ya registrado o no haya disputas pendientes para la recuperación del mismo.

2.3. Contrato de préstamo en favor de regiones y entidades locales

Por último, los artículos 111 y 112 del Decreto-Ley 19/2020, con el fin de apoyar a las regiones y los entes locales, prevén la suspensión de los préstamos concedidos por el Estado.

En particular, en favor de las regiones italianas, se prevé la suspensión del pago de las cuotas de capital, que vencen en 2020 después de marzo de 2020, con respecto a los préstamos concedidos por el Ministerio de Economía y la Cassa Depositi e Prestiti S.p. A.

² Invitalia es una empresa de propiedad del Ministerio de Economía. Impulsa el crecimiento económico del país, se centra en sectores estratégicos para el desarrollo y el empleo, se compromete a relanzar las zonas de crisis y opera principalmente en el Sur. Gestiona todos los incentivos nacionales que favorecen el nacimiento de nuevas empresas y de empresas innovadoras. Financia proyectos grandes y pequeños, dirigiéndose a los empresarios con planes de desarrollo concretos, especialmente en sectores innovadores y de alto valor añadido. Ofrece servicios a la Administración Pública para acelerar el gasto de los fondos de la UE y nacionales y para la mejora del patrimonio cultural.

³ El término «zonas del Anexo 2» se refiere a la Región de Lombardía, los comunes de a) Bertinico; b) Casalpusterlengo; c) Castelgerundo; d) Castiglione D'Adda; e) Codogno; f) Fombio; g) Maleo; h) San Fiorano; i) Somaglia; j) Terranova dei Passerini; en la Región de Veneto el comune de Vo'.

Además, se prevé la suspensión del pago de las cuotas de capital que vencen en 2020 después de marzo de 2020 para los préstamos concedidos por Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. en favor de las autoridades locales.

3. CONTRATOS DE ARRENDAMIENTO

El Gobierno no ha adoptado ninguna medida relativa a la reducción de los alquileres. Por consiguiente, el inquilino no tiene derecho a reclamar una reducción del alquiler. Puede, por supuesto, retirarse del contrato, respetando el plazo de preaviso.

Es dudoso que se puedan aplicar las normas generales sobre la imposibilidad parcial de la prestación por causa no imputable al deudor, que se establecen en el artículo 1464 del Código civil. Según esta norma, cuando la ejecución de una parte se ha hecho parcialmente imposible, la otra parte tiene derecho a una reducción correspondiente de su prestación. Si la norma se considerara aplicable, podría suponerse que el inquilino/arrendatario tiene derecho a una reducción correspondiente del alquiler. La cuestión que, en mi opinión, hace muy complejo el asunto, es si, desde el punto de vista técnico, se pueda considerar «parcialmente imposible» la prestación debido a las medidas gubernamentales⁴.

En este punto me parece que la situación no es tan simple y en el caso de locales de negocio debería ser excluida. El arrendatario, de hecho, sigue disfrutando del bien, en el que todas sus pertenencias serán almacenadas y depositadas. El problema es que existe una prohibición legal de tenerlos abiertos al público. La cuestión es dudosa. Por un lado, se puede decir que el arrendatario ha perdido, de momento, casi todo el interés en el contrato, pero, de otro lado, la prohibición es extraordinaria y no es imputable ni al arrendatario ni tampoco al propietario. Además, el arrendatario sigue utilizando el bien ya que en ello están depositados todos sus bienes y productos. Hay que tener en cuenta que muchas empresas pueden hacer negocios a distancia, por ejemplo, vendiendo productos en Internet o, en el caso de los servicios de comidas, entregando comidas a domicilio.

La imposibilidad parcial de la prestación presupone una imposibilidad de la prestación como tal, es decir, que la prestación no se puede realizar. En el contrato de alquiler la prestación consiste en el disfrute del bien. La prohibición del Gobierno no hace imposible la prestación en sí (es decir, el disfrute del bien), sino que impide que la empresa lleve a cabo sus actividades y negocios. Desde el punto de vista técnico la

⁴ Recientemente, U. SALANITRO, *La gestione del rischio nella locazione commerciale al tempo del coronavirus*, en *Giustizia civile.com*, 21.04.2020.

prestación no se ha vuelto imposible (y de hecho el inquilino sigue disfrutando del bien), lo que está prohibido es la realización de la actividad comercial. Además, no debe subestimarse, aunque la cuestión es muy difícil, que en el presente caso podríamos hablar no tanto de imposibilidad parcial de la prestación, sino de fuerza mayor, especificando, de todas formas, que esta fuerza mayor afecta al cumplimiento de la actividad empresarial y no al disfrute del bien en sí mismo.

Por todas estas razones, excluiría la posibilidad de aplicar en general esta regla en todo caso de alquiler de locales de negocio.

Por supuesto, esto no excluye la posibilidad de que se den casos concretos específicos en los que se pueda aplicar la regulación de la imposibilidad parcial sobrevenida. Hay que tener en cuenta que el concepto de «causa concreta» del contrato (es decir, «síntesis de los intereses reales y concretos que se pretende alcanzar con el contrato»⁵) exige que la prestación se considere imposible no sólo cuando la prestación en sí misma es imposible, sino también cuando el acreedor no pueda disfrutar de ella⁶. A la luz de este enfoque, aunque debe excluirse una aplicación general de la norma del artículo 1464 del Código civil a todo arrendamiento de locales comerciales, es posible dar hipótesis en los que podría hacerse esa aplicación.

En cuanto al alquiler de los bienes destinados a vivienda, creo que el discurso debería ser diferente si se trata de una casa en la que el inquilino vive habitualmente o de una segunda vivienda (por ejemplo, una casa en la montaña o cerca del mar). En el primer caso no hay duda de que las condiciones de aplicación no se cumplen, ya que el inquilino sigue disfrutando de la propiedad. En el segundo caso podría surgir el problema. Determinar si la regla de la imposibilidad parcial sea aplicable en este supuesto es dudoso. Como en el caso anterior (arrendatario de local de negocio), hay consideraciones en favor y en contra.

Por otra parte, se ha adoptado una medida con respecto a los arrendamientos de bienes para uso comercial. El artículo 65 del Decreto Ley 18/2020 establece que el arrendatario puede obtener un crédito fiscal del 60% del alquiler. Mediante este incentivo fiscal se ha intentado aligerar la carga fiscal de los empresarios, sin eximirlos

⁵ Así desde Cass., 8 de mayo de 2006, n. 10490, en *Leggi d'Italia*.

⁶ Así desde Cass., 21 de diciembre de 2007, n. 26958, en *Leggi d'Italia*. Esta es una orientación consolidada y, más recientemente, véase, Cass., 10 de julio de 2018, n. 18047 en *Leggi d'Italia*. La imposibilidad de la prestación no sólo se da en el caso de que haya resultado imposible el cumplimiento por parte del deudor, sino también en el caso de que haya resultado imposible utilizar la prestación, cuando dicha imposibilidad no sea en ningún caso atribuible al acreedor y su interés en recibirla haya dejado de existir. En este caso la finalidad esencial del contrato, en el que consiste la causa, se vuelve inalcanzable y sigue la extinción de la obligación.

de la obligación de pagar el alquiler. Cabe señalar que este crédito fiscal se concedió en beneficio exclusivo de todas las empresas que han sido cerradas (y, por lo tanto, de todas las empresas que no prestan un servicio esencial), siempre y cuando el local arrendado sea de la categoría catastral C/1. La norma no hace ninguna referencia a las empresas que pueden llevar a cabo su negocio a distancia. Hay que suponer que estas empresas también tienen derecho al crédito fiscal. La condición previa para obtener el beneficio es que la empresa no esté abierta al público y no que no realice ninguna actividad. Además, debe tratarse de una empresa arrendataria de un local de la categoría catastral C1⁷, es decir, tienda. Por lo tanto, no tienen derecho al beneficio del crédito fiscal los arrendatarios de locales: a) para el almacenamiento de bienes; b) para su uso como gimnasio; c) para su uso como sala de deportes.

La medida sirve para facilitar el pago del alquiler por parte de todas las empresas. Es una medida que ayuda directamente a las empresas, pero, de manera más general, tiene la función de apoyar el mercado (basta pensar en todos aquellos que poseen locales comerciales para los que constituye un ingreso único).

Evidentemente, todo lo dicho no prejuzga la posibilidad de que las partes en el contrato pacten libremente una reducción del alquiler, y en este caso se prevé la posibilidad de informar inmediatamente a la Hacienda Pública, para que la fiscalidad tenga en cuenta la reducción temporal del alquiler.

4. CONTRATOS DE SEGURO PARA LA CIRCULACIÓN DE AUTOMÓVILES

No hay suspensión del pago del contrato de seguro de responsabilidad civil de los automóviles.

Sin embargo, hasta el 31 de julio de 2020, el plazo en el que la compañía de seguros está obligada a mantener la garantía prevista en el contrato de seguro en caso de que no se renueve o se suscriba una nueva póliza se aumenta a 30 días, en lugar de los 15 días tradicionales, (artículo 125, párrafo 2 del Decreto Ley 18/2020).

5. SERVICIOS DOMÉSTICOS

Se prevé la suspensión del pago de las facturas de los servicios domésticos (gas, electricidad y agua; art. 4 D. L. 9/2020), solo para los ciudadanos de la zona roja n. 1. La

⁷ Los locales comerciales se dividen en estas categorías catastrales: C/1 Tiendas y comercios; C/2 Almacenes y depósitos; C/3 Talleres de artesanía; C/4 Edificios y locales para instalaciones deportivas (sin fines de lucro); C/5 Establecimientos de baños y aguas curativas (sin fines de lucro); C/6 Establos, caballerizas, garajes, (sin fines de lucro); C/7 Cobertizos cerrados o abiertos.

suspensión de pagos, solo para estos municipios, está prevista hasta el 30 de abril de 2020.

6. CONTRATOS DE VIAJE Y DE VIAJE COMBINADO

El Gobierno de Italia también ha adoptado, en el art. 28 del D. L. 9/2020 medidas en relación con los contratos de viaje y los contratos de viaje combinados, que son difíciles de comprender y de ordenar.

En primer lugar, se ha establecido que existe un caso de imposibilidad sobrevenida de la prestación, en el sentido del artículo 1463 del Código Civil, y, por lo tanto, una hipótesis de resolución del contrato, con relación a todos los contratos de transporte aéreo, ferroviario y marítimo (si son viajes dentro del territorio nacional) cuando afectan a sujetos que se encuentran en situaciones particulares que implican, debido al Covid-19, la imposibilidad sustancial de viajar.

Los casos se pueden resumir de la siguiente manera: a) sujetos en cuarentena; b) sujetos positivos de Covid-19; c) viajes a zonas italianas rojas; d) personas que viajan para participar en concursos públicos cancelados, manifestaciones o eventos de cualquier tipo cancelados; e) personas que viajan a Estados que impiden o prohíben el desembarco y el aterrizaje⁸.

Aunque la norma en su comienzo se refiere a los contratos de viaje en aguas o áreas territoriales, se indica como hipótesis el caso de las personas que han comprado un billete de avión a un Estado extranjero que prohíbe o impide el desembarco. No hay duda de que esta hipótesis parece contradecir el propio comienzo de la norma: la disposición se refiere a los viajes dentro del territorio nacional, pero incluye entre las hipótesis también los viajes a países extranjeros.

Mas allá de esta contradicción, cabría suponer que no hay protección para quienes tienen que hacer un viaje a un país extranjero donde no hay prohibición o impedimento para el desembarco. Con la paradójica situación de que, con respecto al contrato de viaje de un ciudadano italiano afectado por el Covid-19, debe considerarse imposible la prestación si tiene que viajar a cualquier lugar de Italia, mientras que no es imposible si tiene que viajar a un Estado extranjero que no prevea una restricción de entrada. Habría sido más racional no decir que las normas sólo cubren los contratos de transporte aéreo, marítimo o ferroviario, «*nelle acque interne o terrestre*», ya que esta aclaración crea una clara contradicción, que en mi opinión, debe ser solventada

⁸ Los casos están establecidos en el art. 1, apartado 1, del Decreto-Ley n. 9 de 2020. Se trata de una larga y compleja indicación de seis casos.

estimando que la resolución del contrato de viaje celebrado por un ciudadano sujeto a cuarentena obligatoria o afectado por el Covid-19 debe referirse a contratos de transporte aéreo, ferroviario o marítimo, tanto dentro de Italia como hacia al extranjero (aunque sea un país que no prohíbe o limita el desembarco).

Los interesados deben pedir al empresario, aunque el billete se haya comprado a través de una agencia de viajes, en un plazo de treinta días el reembolso. El empresario deberá, en un plazo de quince días, o bien reembolsar el importe pagado por el billete o bien entregar un bono por una cantidad igual al reembolso que le hubiera correspondido, para ser utilizado en el plazo de un año desde su emisión. A este respecto, habría sido preferible una solución diferente (similar a la española), que establece que el bono puede ser utilizado en el plazo de un año desde la finalización del estado de alarma. Leyendo la norma, parece que se trata de una obligación alternativa o, lo que es más probable, una obligación con facultad alternativa. Esto significa que, en ambos casos, el deudor puede elegir entre cumplir la obligación reembolsando la cantidad pagada o entregando el bono. No cabe duda de que siempre va a elegir la entrega del bono, ya que esto supone que no tiene que devolver al consumidor el dinero pagado por el viaje por éste. A este respecto, me parece que es una medida que tiende a favorecer más a las empresas que al consumidor. A esto hay que añadir que el artículo 8 del decreto ley 9/2020 prevé la suspensión del pago de impuestos a favor de las empresas turísticas, las agencias de viajes y los operadores turísticos italianos.

La Ley también dispone que las personas que se encuentran en situaciones particulares que implican, debido a Covid-19, la imposibilidad sustancial de viajar, pueden, de conformidad con el artículo 41 del Decreto Legislativo 79/2011⁹, resolver unilateralmente (se trata del derecho de desistimiento) los contratos de viajes combinados que se tenían que realizar durante ese período.

En caso de desistimiento, el empresario podrá: ofrecer al viajero un paquete de sustitución de calidad equivalente o superior, o proceder al reembolso, de conformidad con el artículo 41 del Código del Consumidor, o entregar un bono por una cantidad igual al reembolso que le hubiera correspondido, para ser utilizado en el plazo de un año desde su emisión. También en este caso, parece que es una obligación alternativa o, más probablemente, una obligación con facultad alternativa. Esto significa que el empresario puede elegir cuál de las tres prestaciones realizar para cumplir su obligación. Otra vez no cabe duda de que el empresario va a elegir la entrega del bono,

⁹ Conocido como el Código de Turismo, en aplicación de la Directiva 2008/122 de la Unión Europea.

quedándose con el dinero ya conseguido. Una vez más, me parece que es una medida que tiende a favorecer más a las empresas que al consumidor.

El legislador especifica que estas normas deben considerarse como normas de aplicación necesarias de conformidad con el artículo 17 de la Ley de 31 de mayo de 1995, n. 218¹⁰ y con el art. 9 del Reg. CE 593/2008¹¹, lo que significa que con esta aclaración se excluye la aplicación a los casos que se acaban de examinar de una ley extranjera, cuando el caso presenta elementos extranjeros y las normas de derecho internacional privado lo permiten.

La cuestión realmente problemática es, desde mi punto de vista, si una ley puede considerarse de aplicación necesaria o ley de policía sólo porque el legislador nacional la califique de esta manera, o si depende de una interpretación de la misma norma, independientemente de la calificación dada por el Estado. En este último caso, es necesario determinar si esta norma que venimos analizando puede considerarse de aplicación necesaria, como afirma el legislador, o si no puede, en relación con su contenido y los intereses protegidos, ser considerada como una ley de policía.

Por último, el legislador establece que en el caso de los viajes educativos organizados por las escuelas, en consideración a la medida de suspensión de cualquier viaje educativo y del cierre de las escuelas, se aplicará el párrafo 4 del artículo 41 del Código de Turismo, que otorga al viajero el derecho de desistimiento y el pleno derecho al reembolso de las sumas pagadas, así como el artículo 1463 del Código Civil, sobre el tema de la resolución del contrato por la imposibilidad total del servicio.

No cabe duda de que la norma no es un ejemplo de claridad, ya que no se entiende si el contrato se resuelve por imposibilidad o por retirada del consumidor. Más allá de esta

¹⁰ Esta es la Ley italiana de derecho internacional privado. El artículo 17 establece: «*Norme di applicazione necessaria. È fatta salva la prevalenza sulle disposizioni che seguono delle norme italiane che, in considerazione del loro oggetto e del loro scopo, debbono essere applicate nonostante il richiamo alla legge straniera*».

¹¹ El Reglamento (CE) Nº 593/2008 es el Reglamento Roma I sobre la ley aplicable a las obligaciones contractuales. El artículo 9 establece: «*Leyes de policía* 1. Una ley de policía es una disposición cuya observancia un país considera esencial para la salvaguardia de sus intereses públicos, tales como su organización política, social o económica, hasta el punto de exigir su aplicación a toda situación comprendida dentro de su ámbito de aplicación, cualquiera que fuese la ley aplicable al contrato según el presente Reglamento. 2. Las disposiciones del presente Reglamento no restringirán la aplicación de las leyes de policía de la ley del foro. 3. También podrá darse efecto a las leyes de policía del país en que las obligaciones derivadas del contrato tienen que ejecutarse o han sido ejecutadas en la medida en que dichas leyes de policía hagan la ejecución del contrato ilegal. Para decidir si debe darse efecto a estas disposiciones imperativas, se tendrá en cuenta su naturaleza y su objeto, así como las consecuencias que se derivarían de su aplicación o de su inaplicación».

falta de claridad, el legislador especifica que el reembolso también puede hacerse mediante la emisión de un bono de la misma cantidad que se utilizará en el plazo de un año a partir de su emisión. Una vez más, aparece la idea de que la deuda también puede ser satisfecha mediante la realización de un servicio diferente a elección del deudor.

Fecha de recepción: 26.04.2020

Fecha de aceptación: 09.05.2020