

## EFICACIA DE LA NORMATIVA DE LA UNIÓN EUROPEA EN LA PROTECCIÓN DE LOS USUARIOS DEL TRANSPORTE

**Vicente Mambrilla Rivera**

Profesor Titular Derecho Mercantil

Universidad de Valladolid

**Resumen:** La protección de los derechos de los pasajeros en la Unión Europea ha experimentado un notable desarrollo en estos últimos años en las diversas modalidades de transporte, destacando como ámbito de actuación prioritaria el transporte aéreo. Al estudio y valoración de las distintas medidas adoptadas y propuestas por las instituciones comunitarias se dedica este trabajo.

**Palabras clave:** "mercado interior y protección de consumidores", "derechos pasajeros", "modos de transporte", "mercado de transporte", "operadores", "transporte aéreo", "transporte marítimo", "transporte por ferrocarril", "transporte en autobús y autocar", "transporte por vías fluviales navegables", "intermodalidad del transporte", "pasajeros vulnerables", "retrasos", "cancelaciones", "asistencia a pasajeros", "derechos de compensación", "sobrereservas", "daños equipaje", "circunstancias extraordinarias"

**Title:** Effectiveness of European Union legislation and the protection passengers' rights

**Key words:** "internal market and consumer protection", "passanger rights", "market of transport", "operators", "air transport" "railways transport", "road transport", "waterborne transport", "transport modes" , "rights of persons with disabilities", "passanger compensation", "delays", "cancellation", "extraordinary circumstances", "overbooking", "intermodal travel", "damage to baggage"

**Abstract:** The common criteria (non-discrimination, equal treatment, physical and ICT accessibility, the requirements of "design for all", fulfillment of the transport contract, exact and accessible information given in good time before, during and after travel, and appropriate assistance without delay in the event of problems and possible compensation) together with the ten specific passenger rights listed by

Commission, correspond to the main rights cutting across modes and form a solid basis for establishing a legally enforceable charter of passenger rights.

**SUMARIO:** 1.-LA UNION EUROPEA Y LA PROTECCIÓN DE LOS USUARIOS DEL TRANSPORTE: 1.1.- EL TRANSPORTE Y LA PROTECCIÓN DE LOS PASAJEROS EN LA UNIÓN EUROPEA. 1.2.--EL TERCER LIBRO BLANCO DEL TRANSPORTE DE 2011.2.-PRINCIPALES ELEMENTOS EN LA DEFENSA DE LOS DERECHOS DE LOS PASAJEROS EN LOS DISTINTOS MODOS DE TRANSPORTE: 2.1.- TRANSPORTE AÉREO: ÚLTIMAS ACTUACIONES COMUNITARIAS EN MATERIA DE DEFENSA DE LOS PASAJEROS Y NUEVAS PROPUESTAS DE LA COMISIÓN DE 2013. 2.2.- TRANSPORTE POR FERROCARRIL. ESPECIAL REFERENCIA A LAS RECIENTES DISPOSICIONES COMUNITARIAS Y AL DENOMINADO <<CUARTO PAQUETE FERROVIARIO>> 2.3.- TRANSPORTE MARÍTIMO Y POR VÍAS NAVEGABLES. 2.4.- TRANSPORTE POR CARRETERA: AUTOBÚS Y AUTOCAR. 3.- ÚLTIMAS ACTUACIONES DE LA COMISIÓN EN MATERIA DE PROTECCIÓN DE PASAJEROS: 3.1.- COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN DE 2011. 3.2.- EL INFORME DE LA COMISIÓN DE 2012 SOBRE DERECHOS DE LOS PASAJEROS EN LOS DISTINTOS MODOS DE TRANSPORTE. 4.- CONSIDERACIÓN DEL TRANSPORTE EN EL ÁMBITO ESPECÍFICO DE LA NORMATIVA DE CONSUMO: 4.1.- EL NUEVO PROGRAMA DE CONSUMIDORES 2014-2020. 4.2.-LA AGENDA DEL CONSUMIDOR EUROPEO. 5.- APROXIMACIÓN VALORATIVA DEL ACERVO NORMATIVO: ALGUNAS SUGERENCIAS.

## **1. LA UNIÓN EUROPEA Y LA PROTECCIÓN DE LOS USUARIOS DEL TRANSPORTE**

### **1.1 EL TRANSPORTE Y LA PROTECCIÓN DE LOS PASAJEROS EN LA UNIÓN EUROPEA**

Desde la década de los años 70' hasta años cercanos el transporte, en sus diversas modalidades, ha venido experimentando un imparable ascenso en toda Europa. La liberalización de los servicios de transporte con la consiguiente reducción de precios, la irrupción de los SIT y otras aplicaciones tecnológicas, la potenciación de las RET<sup>1</sup>, los sistemas de financiación público-privados en el transporte <sup>2</sup>, la puesta en marcha de nuevos sistemas de seguridad, el desarrollo de la interoperabilidad, la apertura de nuevas rutas, la reestructuración de los operadores del transporte, el fenómeno de las líneas *low cost*, el uso imparable de los servicios de reserva de billetes por Internet, constituyen, entre otros, los factores específicos que han cooperado de manera directa al mencionado incremento del transporte en el ámbito de la UE. Evidentemente, este notable incremento del sector no es ajeno a graves problemas directamente vinculados al transporte como es el caso de la contaminación medioambiental, el ruido, el agotamiento de los combustibles fósiles o la

---

<sup>1</sup> Véanse la orientaciones de la Unión para el desarrollo de la Red Transeuropea de transporte", Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo. Doc. COM-2011-, 650 final, de 19.10.2011 y Dictamen del CES sobre la revisión del marco legislativo de la RTE-T, en DOUE C 225, de 27.07.2012.

<sup>2</sup> Public-private Partnerships: Delivering for the European Transport Network, European Commission, Directorate-General for Energy and Transport, 2009

necesaria asunción de los elevados costes que entraña el mantenimiento de la RET. Este conjunto de nuevas circunstancias ofrecen, en los momentos actuales, un escenario muy distinto a aquél en el que tradicionalmente se ha venido desarrollando el sector del transporte, sobre todo en lo que afecta al servicio de transporte de personas por cualquiera de los modos conocidos.

Pues bien, además de los nuevos retos a los que debe hacer frente el transporte y teniendo en cuenta el incremento constante de la demanda de servicios por parte de los ciudadanos europeos, existe un ámbito de actuación que, obligatoriamente, necesita de una especial consideración: el establecimiento de un completo sistema legislativo que garantice la defensa de los derechos e intereses correspondientes a los usuarios del transporte; es decir, de los pasajeros. Justo es reconocer que, en los últimos años, se está produciendo un evidente reforzamiento de sus recursos básicos pero, a pesar de los esfuerzos desplegados, todavía se requiere el ajuste y la necesaria adaptación de dicho arsenal normativo en aras a la consecución de un <<alto nivel de protección>> a los usuarios de este servicio. A desentrañar los principales aspectos de este conjunto de disposiciones tutelares de los derechos de los pasajeros en el transporte comunitario de personas así como a sus perspectivas de futuro se dedica el presente trabajo en el que se tratará de poner de manifiesto la eficiencia del conjunto normativo objeto de estudio.

## 1.2 EL TERCER LIBRO BLANCO DEL TRANSPORTE DE 2011

El incremento constante de la movilidad de los ciudadanos requiere de unos medios de transporte más fiables, seguros y competitivos y de una información precisa que facilite a los usuarios el pleno conocimiento de sus derechos en los casos de incumplimiento de las condiciones pactadas en sus respectivos contratos de transporte. A este respecto, el Libro Blanco sobre el transporte de marzo de 2011 (Hoja de ruta hacia un espacio único europeo del transporte: por una política de transportes competitiva y sostenible" señala como uno de los objetivos fundamentales en éste ámbito, el de "reunir principios comunes aplicables a los derechos de los pasajeros en todos los modos de transporte (<<Carta de derechos fundamentales>>), en particular el <<derecho a ser informado>> y clarificar en mayor medida los derechos existentes, como por ejemplo las medidas tendentes a la protección de los pasajeros en viajes multimodales con billetes integrados adquiridos mediante un único contrato, así como en caso de concurso del operador. Se prevé, en una fase posterior, considerar la aprobación de un Reglamento marco único de la UE que abarque los derechos de los pasajeros en todos los modos de transporte (<<Códex UE>>). Por otra parte, se reconoce expresamente por la Comisión Europea que si bien la liberalización de los mercados ha traído consigo unas tarifas más bajas y una mayor oferta por parte de las compañías, sin embargo tales medidas no se han mostrado suficientes en orden a la protección de los derechos de los pasajeros (Comisión Europea, Consulta

pública sobre derechos de los pasajeros, Informe Final de 28 de junio y por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 2006/2004 010).

El objetivo para el próximo decenio es crear un verdadero <<Espacio Único Europeo de Transporte>> eliminando todas las barreras existentes entre modos de transporte y sistemas nacionales, simplificando el proceso de integración. A tal fin, el Anexo I del documento referido contiene una extensa <<Lista de iniciativas>> en diferentes ámbitos del transporte, resaltándose los ámbitos de actuación <<prioritarios>> para la nueva Política Europea de Transportes (PET). Cuestiones de especial importancia tales como los aspectos tecnológicos y de innovación, la potenciación de infraestructuras, la internalización de los costes externos del sector, la seguridad, el fomento de la movilidad urbana integrada, el estímulo de la competencia, constituyen junto al reforzamiento de los derechos de los pasajeros, los objetivos básicos que tratarán de obtenerse de forma satisfactoria en el horizonte temporal definitivo de 2050.

## **2. PRINCIPALES ELEMENTOS EN LA DEFENSA DE LOS DERECHOS DE LOS PASAJEROS EN LOS DISTINTOS MODOS DE TRANSPORTE**

### **2.1 TRANSPORTE AÉREO.- ESPECIAL REFERENCIA A LAS ÚLTIMAS ACTUACIONES COMUNITARIAS.**

#### 2.1.1 Planteamiento y cuestiones previas:

Prescindiendo ahora de toda referencia normativa previa, lo cierto es que el paso definitivo en materia de protección de los derechos de los pasajeros en este modo de transporte se produce con la publicación del 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>>, que deroga al anterior Reglamento (CEE) nº 295/91<sup>3</sup> y que entró en vigor un año después de su publicación. El Reglamento en cuestión, aplicable a los pasajeros que efectúen su salida de un aeropuerto de un Estado miembro o de un aeropuerto situado en un tercer país con destino a otro ubicado en un Estado miembro, reconoce a favor de los pasajeros un conjunto de derechos y obligaciones para las compañías de transporte aéreo que no podrán limitarse ni derogarse, especialmente por medio de la inclusión de una cláusula de inaplicación o de una cláusula restrictiva incorporada al contrato de transporte (art. 15), aún cuando se reconoce el derecho de las compañías a reclamar una compensación al operador turístico o a una tercera persona responsable (art.13). En efecto, de cara a la búsqueda de soluciones a los problemas señalados, y a fin de ajustar la normativa comunitaria que acabamos de examinar a los

---

<sup>3</sup> DOUE L 46 , de 17.02.2004.

nuevos tiempos, la Comisión Europea abrió una Consulta pública para la posible revisión del Reglamento nº 261/2004 durante el período 19/12/2011 a 11/03/2012 <sup>4</sup>.

En efecto, a fecha de hoy, luego de publicada la Propuesta de resolución del Parlamento europeo sobre los derechos de los pasajeros en todos los modos de transporte, con base en el Informe presentado por la Comisión de transporte y Turismo en el último trimestre de 2012, se pretende la revisión de este Reglamento para su necesaria adaptación a las actuales circunstancias de desarrollo de la navegación aérea y la defensa de los intereses de los viajeros. A este Documento le hemos dedicado el apartado III.2. del presente trabajo, epígrafe en el que se exponen brevemente sus principales aspectos <sup>5</sup>.

Al margen de la indudable importancia que el documento sobre la aplicación de los RAL *on line* va a tener en orden a la resolución de conflictos entre pasajeros y compañías en este sector<sup>6</sup>, especial consideración debe merecer el documento elaborado también por la Comisión sobre la revisión de los derechos de los pasajeros aéreos a finales del primer trimestre de 2013<sup>7</sup>. Luego de reconocer los avances experimentados a lo largo de los últimos ocho años, llega el momento de revisar la propia legislación al objeto de garantizar la protección efectiva de los derechos de los pasajeros aéreos caso de los derechos que establece el Reglamento nº 261/2004 y los derechos establecidos en el Convenio de Montreal y en el Reglamento (CE) nº 2027/97<sup>8</sup>, en relación a los equipajes extraviados, retrasados o dañados. Sin duda, otro de los aspectos fundamentales a considerar es la necesidad de proceder a una clara delimitación de una serie de <<conceptos fundamentales>>, como podremos comprobar en páginas posteriores. Es más, son las propias compañías aéreas quienes han solicitado una reforma de la normativa vigente, considerando la necesidad de limitar su responsabilidad en estos tiempos de crisis, aduciendo para ello que la normativa aplicable a otros modos de transporte, limita los costes por la prestación de los derechos de asistencia a los pasajeros<sup>9</sup>.

No obstante, antes de hacer referencia a las nuevas propuestas recogidas en el documento de 2013, y al objeto de poder disponer de una visión completa del conjunto normativo, expondré un

---

<sup>4</sup> Véase [http://ec.europa.eu/transport/passengers/consultatios/2012-03-11-apr\\_en](http://ec.europa.eu/transport/passengers/consultatios/2012-03-11-apr_en).

<sup>5</sup> Véase epígrafe 3.2. de este trabajo

<sup>6</sup> Alternative Dispute Resolution in the Air Passenger Rights Sector ECC-Net Joint Project 2012

<sup>7</sup> Documento "Revisión de los derechos de los pasajeros aéreos-Preguntas más frecuentes-", de 13 de marzo de 2013, (referencia MEMO/13/203>).

<sup>8</sup> Reglamento(CE) nº 2027/97, del Consejo, de 9 de octubre de 1997, sobre responsabilidad de las compañías aéreas en caso de accidente (DO L 285, de 17.10.1997), modificado por el Reglamento (CE) nº 889/2002, del Parlamento europeo y del Consejo, de 15.05.2002 (DO L 140, de 30.05.2002).

<sup>9</sup> Véase el epígrafe 3.2. de este trabajo.la misma Comisión, muy recientemente,

cuadro básico de los derechos más significativos de los pasajeros (que no todos los reconocidos por las vigentes disposiciones comunitarias) para, posteriormente, recoger las críticas y propuestas vertidas en el paquete de medidas presentado por la Comisión Europea en marzo de 2013 europeo.

De conformidad con la vigente normativa comunitaria, paso a referirme a los más significativos derechos reconocidos a los pasajeros del transporte aéreo

## 2.1.2 Cancelación de su vuelo

- 2.1.2.1 Asistencia a los pasajeros conforme a lo anteriormente señalado (art. 8)
- 2.1.2.2 Aplicación del derecho de atención previsto en el artículo 9, con excepción del derecho a alojamiento en hotel, salvo que en caso de optar por un transporte alternativo la salida se efectúe, como mínimo, al día siguiente al de la salida inicialmente programada.
- 2.1.2.3 Aplicación del derecho de compensación establecido en el art. 7 ( entre 250 y 600 euros), con una serie de excepciones: (a) que se les haya informado de la cancelación con al menos 2 semanas de anticipación respecto a la hora de salida; (b) que se les haya informado de la cancelación con una antelación de entre 2 semanas y 7 días y se les ofrezca un transporte alternativo; (c) que se les haya informado de la cancelación con menos de 7 días de antelación y se les ofrezca tomar otro vuelo que les permita llegar a destino con menos de 2 horas de retraso con respecto a la hora de llegada inicialmente prevista.<sup>10</sup>
- 2.1.2.4 Siempre que se informe a los pasajeros de una cancelación, deberá proporcionarse una explicación relativa a los posibles transportes alternativos (art. 5.2.). La carga de la prueba de haber informado de la cancelación del vuelo, así como del momento en que se le ha informado, corresponde a la compañía de transporte (art.5.4).
- 2.1.2.5 Sin lugar a dudas, el principal caballo de batalla en relación a la cancelación de vuelos lo constituye el apartado 3 del artículo 5 del Reglamento 261/2004, conforme al cual un transportista aéreo no viene obligado

---

<sup>10</sup> Conforme a la STJUE de 13/10/2011, la compensación al pasajero de un vuelo cancelado puede concederse de oficio por el juez, sin que sea precisa su invocación expresa.

a pagar la compensación económica prevista en el artículo 7 "si puede probar que la cancelación se debe a circunstancias extraordinarias que no podrían haberse evitado incluso si se hubieran tomado las medidas razonables". No cabe la menor duda que estamos ante una <<válvula de escape>> que las compañías aéreas utilizan con reiterado exceso, dando lugar a interpretaciones muy laxas que contrarían la finalidad del Reglamento y que constituye su fundamento último: la protección de los derechos de los pasajeros. Situación de especial relevancia es la que se produce, por ejemplo, en los supuestos de huelga, bien que afectan a la propia compañía o bien a los servicios de tierra como pueden ser las funciones aeroportuarias o de control aéreo. ¿tienen los pasajeros, en estos casos, derecho a reclamar a la empresa aérea los derechos que les concede el Reglamento de 2004?. En mi opinión, si bien puede resultar discutible el derecho de éstos a percibir las indemnizaciones o compensaciones económicas previstas en el artículo 7, lo que no plantea dudas, en mi opinión, es su facultad de reclamar la aplicación de las previsiones contenidas en los artículos 8 (derecho al reembolso o a un transporte alternativo) y 9 (derecho de asistencia o atención a los pasajeros) del mencionado Reglamento<sup>11</sup>.

2.1.2.6 En la reciente Sentencia del TJUE de 2011<sup>12</sup>, en la que se resuelve una cuestión prejudicial planteada por un órgano judicial español, el Alto tribunal comunitario estima que son equiparables a los supuestos de cancelación estricta aquellos casos en los que los vuelos han despegado pero, por cualquier motivo, se ven obligados a retornar al aeropuerto y aún cuando exista un único pasajero que se quede sin posibilidad de transporte alternativo. Además, reitera el derecho de los pasajeros a reclamar compensaciones adicionales por daños morales en el caso de cancelación del vuelo.

2.1.2.7 La misma jurisprudencia del TJUE<sup>13</sup>, ha señalado que aducir una avería para cancelar un vuelo no exime a la compañía de transporte de la obligación de compensación, excepto que la avería de la aeronave se haya producido por circunstancias ajenas a la propia compañía (caso, por ejemplo, del sabotaje).

---

<sup>11</sup> Véase PORTO CORTÉS, A. "La huelga como causa de fuerza mayor en el transporte aéreo, conforme al Reglamento (CE) nº 261/2004, desde la perspectiva del consumidor", Ed. Difusión Jurídica, año 2012.

<sup>12</sup> Sentencia TJUE Asunto C-83/10, Aurora Sousa y otros vs. Air France, de 13 de octubre de 2011.

<sup>13</sup> Sentencia TJUE C-549/07, Asunto Wallentin-Hermann.

### 2.1.3 Retraso de su vuelo

2.1.3.1 Partiendo de la base de considerar la existencia de retraso aquellos casos en los que los pasajeros llegan a su destino final con más de tres horas de demora, interesa destacar que los <<grandes>> retrasos han sido equiparados por la jurisprudencia comunitaria a las cancelaciones de vuelos<sup>14</sup>, por ello el Reglamento, a fin de fijar los derechos correspondientes, en cada caso, a los pasajeros del vuelo con retraso, establece diferentes derechos (de compensación y asistencia) que varían según la demora horaria y la distancia a recorrer, en los que ahora no voy a detenerme ya que se ajustan, con carácter general, a lo previamente manifestado. Sin embargo, es preciso señalar que en la última Propuesta de 2013, la Comisión pretende reducir el alcance de la compensación o indemnización a recibir por los usuarios en casos de retraso de vuelos intracomunitarios<sup>15</sup>, que pasará a ser de cinco horas y no de tres como hasta los momentos actuales. El objetivo perseguido por la Comisión, es "ofrecer a las aerolíneas un tiempo razonable para resolver el problema e incentivarlas a que el vuelo despegue y no sólo a cancelarlo". Además, la reciente jurisprudencia del TJUE , tratándose de vuelos con escalas o conexiones, para los pasajeros que hayan llegado a su destino final con un retraso igual o superior a tres horas tienen derecho a solicitar una indemnización pecuniaria que puede alcanzar el importe de 600 euros <sup>16</sup>.

Por otra parte, conforme a la jurisprudencia del TJUE, los pasajeros de los vuelos con gran retraso pueden invocar el mismo derecho a compensación que los pasajeros de vuelos cancelados, si bien no habrá lugar a la compensación si la compañía aérea puede acreditar que el <<gran retraso>> se debió a <<circunstancias extraordinarias>><sup>17</sup>. No obstante, sobre éste término de circunstancias extraordinarias ha vuelto a incidir la Comisión, no sólo manifestando la necesidad de su clarificación en el Informe de 2012 sino también especificando su ámbito de aplicación en su reciente revisión sobre los derechos de los pasajeros aéreos<sup>18</sup>.

---

<sup>14</sup> Sentencia del TJUE Asuntos C-402/07 y C-432/07, caso Sturgeon and Others.

<sup>15</sup> También de vuelos internacionales de menos de 3.500 Kilometros.

<sup>16</sup> STJUE, de 26/02/2013, asunto C-11/11, Air France SA vs. Heinz-Gerke Folkerts y Luz-Tereza Folkerts.

<sup>17</sup> STJUE, de 23/10/2012, asuntos acumulados C-581/10 y C-629/10

<sup>18</sup> Documento UE sobre "revisión de los derechos de los pasajeros aéreos-preguntas más frecuentes" , de 13/03/2013 (Documento MEMO/13/203)

2.1.3.2 No resulta infrecuente, por desgracia, que en caso de grandes retrasos de vuelos, las compañías se limiten a proporcionar a los pasajeros afectados un bono o vale por importe de cinco o seis euros que, en atención a los precios de los servicios aeroportuarios, no alcancen a cubrir las necesidades de los pasajeros.<sup>19</sup>

#### 2.1.4 Personas con movilidad reducida o necesidades especiales

2.1.4.1 Los transportistas vienen obligados a dar prioridad al transporte de personas con movilidad reducida y de sus acompañantes, así como en el caso de menores no acompañados (art.11.1). Destacamos la publicación del Reglamento (CE) nº 1107/2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, sobre los derechos de las personas con discapacidad o con movilidad reducida en el transporte aéreo<sup>20</sup>, que viene a reforzar los derechos ya reconocidos en el Reglamento general de 2004 a las personas con discapacidad, imponiendo obligaciones no sólo a las compañías aéreas de transporte sino también a las entidades gestoras de los aeropuertos<sup>21</sup>. No obstante, se contemplan una serie de supuestos en los que, bien por motivos de seguridad justificados y previstos en la norma o bien por las características de la aeronave, las compañías aéreas pueden negarse a aceptar la reserva de una persona con discapacidad o con movilidad reducida, denegarle el embarque o exigirle que, para efectuar el traslado, vaya acompañado de otra persona. En tal caso, la compañía, en un plazo de 5 días hábiles, a contar desde la denegación de la reserva o del embarque o de la imposición de la obligación de la presencia de un acompañante, la compañía debe notificar por escrito los motivos a la persona afectada<sup>22</sup>.

2.1.4.2 En los supuestos de cancelación, gran retraso o denegación de embarque, se les aplicará el derecho de asistencia previsto en el artículo 9 de la forma más rápida posible (art. 11.2)

---

<sup>19</sup> Téngase en cuenta en relación a los conceptos de <<retrasos>>, <<cancelaciones>> y <<circunstancias extraordinarias>>, tanto el Informe de la Comisión de 2012 sobre derechos de los pasajeros en todos los modos del transporte (Epígrafe iii.2. del presenta trabajo), así como la STJUE de 31 de enero de 2013, en el asunto C-12/11, Asunto Denise Nc Donagh vs. Ryanair LTD.

<sup>20</sup> DOUE L 204, de 26.07.2006.

<sup>21</sup> Conforme a las estadísticas proporcionadas por AESA correspondientes al año 2010, del conjunto de las reclamaciones presentadas en el sector del transporte aéreo, el 8`75% corresponde al incumplimiento del Reglamento de 2006.

<sup>22</sup> Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre el funcionamiento y los efectos del Reglamento (CE) nº 1107/2006- DOC. COM -2011- 166 final, de 11.04.2011.

Ciertamente, y a pesar de los esfuerzos realizados a lo largo de esta última década, “los derechos de los pasajeros siguen siendo una quimera”. El comisario europeo de transportes Siim Kallas ha declarado que “no basta con tener los derechos de los pasajeros por escrito, también hay que aplicarlos sobre el terreno”<sup>23</sup>. Por tanto, no dudando de la mejora de resultados obtenidos, tampoco puede dudarse del deteriorado nivel de cumplimiento observado por las compañías aéreas<sup>24</sup>. Estamos, pues, en presencia de una normativa europea de difícil aplicación y sobre la que planean enormes diferencias interpretativas en los diferentes Estados miembros de la UE, con graves conflictos de competencias entre ellos a la hora de supervisar las actividades de las aerolíneas o, incluso, proceder a la anulación de su licencia de explotación cuando prestan sus servicios en otros Estados miembros de donde se encuentran legalmente domiciliadas<sup>25</sup>.

Para profundizar aún más en el impacto de las declaraciones del comisario Kallas, es absolutamente imprescindible, como ya se ha señalado con anterioridad, hacer referencia expresa al paquete de propuestas del año 2013, formulado por la Comisión Europea (al que antes hemos hecho mención), por el que se ponen de manifiesto las principales deficiencias en materia de protección de los derechos de los pasajeros aéreos y se actualizan los mismos en cuatro ámbitos fundamentales:

---

<sup>23</sup> Véase Epígrafe 3.2. de este trabajo

<sup>24</sup> El Centro Europeo del Consumidor –CEC– señala que el 33’2 % de las reclamaciones recibidas a lo largo del 2010, pertenecen al sector del transporte y de ellas, el 57% guardan relación con el transporte aéreo. En España, la Agencia Estatal de Seguridad Aérea – AESA– señala que las inspecciones SANA- aerolíneas españolas- y SAFA- aerolíneas extranjeras- han alcanzado en el año 2010 la cifra de 386, habiéndose abierto casi sesenta expediente sancionadores, de los que el 57% se debieron a incumplimientos del Reglamento nº 261/2004. Por tal motivo, las sanciones a las compañías aéreas se han duplicado en este último ejercicio económico, si bien dichas sanciones, por aplicación de la legislación española, no están obligadas a hacerse públicas. Finalmente, como añadido a este cúmulo de desajustes legales, resta por exponer como, en aplicación de la vigente normativa, los pasajeros reclamantes se ven obligados, en última instancia, a hacer efectivos sus derechos de compensación en los tribunales de justicia.

<sup>25</sup> Reglamento (CE) nº 1008/2008, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de septiembre de 2008, sobre normas comunes sobre la explotación de servicios aéreos en la Comunidad- versión refundida- En DOUE L 293, de 31.10.2008. Sirva como ejemplo de esta disfuncionalidad el hecho de que el Ministerio de Fomento español ha reclamado a la UE poder para sancionar a las aerolíneas extranjeras que no dispongan de la nacionalidad española, caso de la línea de bajo coste Ryanair, cuyo presidente ha reconocido públicamente que no se da cumplimiento a normas de consumo vigentes en España. Pues bien, en aplicación del marco normativo europeo, Bruselas se ha desmarcado de esta petición y ha recordado que cualquier reclamación debe efectuarse ante los órganos competentes de la Unión Europea o ante el gobierno de Irlanda y, por ende, el gobierno español carece de competencias de supervisión en esta materia.

- a) Clarificación de las denominadas <<zonas grises>>, entendiéndose por tal tanto la falta de definiciones de algunos conceptos fundamentales como la insuficiencia de alguna de las medidas previstas en el Reglamento de 2004 (información sobre vuelos retrasados o cancelados; redefinición del concepto de <<circunstancias extraordinarias>>; grandes retrasos y retrasos en las plataformas de los aeropuertos, estimación de rutas alternativas y definición de los derechos de asistencia y compensación de los pasajeros que pierden un vuelo de conexión o de escala debido al retraso del vuelo anterior<sup>26</sup>)
- b) Nuevos derechos atribuibles a los pasajeros: A destacar las medidas que se han previsto para dar cobertura a supuestos de reprogramación de vuelos (igualdad de trato para los pasajeros en esta situación en relación con los supuestos de retraso o cancelación de vuelos). En el caso de error en el nombre o los apellidos de los pasajeros estos tiene derecho a solicitar gratuitamente su corrección hasta 48 horas antes de la salida del vuelo. Establecimiento de la <<política de no presentación>> ( no se podrá denegar el embarque a un pasajero en el vuelo de regreso previsto en su billete de ida y vuelta por el hecho de que no haya utilizado el billete de ida).Establecimiento de nuevos derechos referentes al extravío del equipaje (posibilidad de los viajeros con discapacidad que usen de especiales equipos de movilidad de declarar su valor real del mismo al facturar el equipaje y, por tanto, de aumentar el límite de responsabilidad de la compañía; obligación de los transportistas aéreos de facilitar a los usuarios, directamente en el aeropuerto, formularios para la presentación de reclamaciones que las compañías deberán considerar válidas- lo que permite al pasajero cumplir con los plazos establecidos en el Convenio de Montreal para formular las quejas relativas al equipaje; nuevos requisitos informativos sobre el equipaje de mano y el equipaje facturado de modo que los viajeros dispongan de la información suficiente incluidos posibles costes adicionales; ante la falta de previsión expresa del Convenio de Montreal se propone que sean los organismos nacionales , designados en virtud de lo dispuesto en el Reglamento

---

<sup>26</sup> Merece la pena recordar la STJUE , de 26/02/2013 en virtud de la cual los pasajeros de vuelos con escalas que hayan llegado a su destino final con un retraso igual o superior a las tres horas, deben recibir una compensación que, en principio, se ha establecido en la cifra de 600 euros.

de 2004, los que se encarguen del cumplimiento de las normas de compensación en caso de extravío de equipaje).

- c) Tramitación de reclamaciones y establecimiento de un nuevo marco sancionador: Se reclama una supervisión continua y un control exhaustivo de las políticas de las compañías aéreas, debiendo éstas prestar la debida asistencia y colaboración técnica con los organismos nacionales competentes para la tramitación de las reclamaciones de los viajeros. Asimismo, las compañías aéreas deberán establecer procedimientos claros de tramitación de reclamaciones (formularios en línea y dirección electrónica), debiendo responder a los pasajeros en un determinado plazo (una semana para el acuse de recibo y dos meses para la respuesta oficial). En materia de precios<sup>27</sup>, si bien rige el principio de libertad de precios, los organismos comunitarios competentes exigen la aplicación de normas sobre transparencia en la tarificación. Finalmente, se introducen medidas de seguridad para los usuarios del transporte aéreo en caso de insolvencia de las compañías.
- d) De cara a contribuir al saneamiento del sector, la Comisión propone reducir las cargas financieras que pesan en las empresas de transporte aéreo: establecer limitaciones al derecho de asistencia en vuelo d los pasajeros (por ejemplo, limitar el alojamiento a un máximo de tres noches o la propuesta de eliminar la obligación de alojamiento en aquellos casos en los que se trate de vuelos regionales a pequeña escala: vuelos de menos de 250 kms. con aeronaves de menos de 80 plazas); elaboración de planes de emergencia y, por último, permitir a los transportistas aéreos exigir indemnización a los terceros que sean responsables de la perturbación del vuelo, sin que las legislaciones de los Estados miembros puedan restringir de manera desproporcionada el ejercicio de este derecho-
- e) Finaliza este paquete de medidas propuesto por la Comisión con una referencia explícita a los diez derechos fundamentales del pasajero en el territorio

---

<sup>27</sup> Reglamento(CE) nº 1008/2008, de 24 de septiembre de 2008, sobre normas comunes para la explotación de servicios aéreos en la Comunidad.

de la Unión Europea, decálogo al que haremos referencia en páginas posteriores<sup>28</sup>

## 2.2 TRANSPORTE POR FERROCARRIL.- ESPECIAL REFERENCIA A LAS RECIENTES DISPOSICIONES COMUNITARIAS Y AL DENOMINADO <<CUARTO PAQUETE FERROVIARIO>>

La publicación del denominado <<tercer paquete ferroviario>> en el año 2004<sup>29</sup>, cuyo objetivo prioritario no era otro sino el conseguir un espacio ferroviario europeo integrado<sup>30</sup>, hacía pública la necesidad de garantizar los derechos de los viajeros a fin de reforzar el atractivo de los ferrocarriles. Admitiendo el carácter eminentemente nacional del transporte por ferrocarril (al menos de momento), la Comisión reconocía como las buenas prácticas existentes en algunos Estados miembros debían aplicarse también en los viajes internacionales en los que no resultaba satisfactorio el marco regulador vigente, basado en Convenios internacionales: en primer lugar porque éstos no regulan las relaciones entre empresas ferroviarias y viajeros sino únicamente entre las primeras y, en segundo lugar, porque los Convenios internacionales no crean directamente derechos para los pasajeros<sup>31</sup>. Por tales razones, se puso de manifiesto la necesidad de elaborar un marco normativo comunitario que, siendo compatible con los acuerdos internacionales, ofreciera mayor protección de los usuarios, informándoles mejor de sus derechos y facilitándoles el ejercicio de sus reclamaciones, concretamente era necesario potenciar los siguientes aspectos: acceso a la información, tarifas, sistemas de adquisición de billetes, responsabilidad de las compañías en caso de accidente o incidente durante el viaje o en caso de retraso, compensaciones indemnizatorias, vías de recurso y tramitación de reclamaciones, atención especial a las personas discapacitadas.

La Directiva 2012/34/UE constituye un hito de especial relevancia en el proceso de liberalización del sector ferroviario en Europa. En ella, a fin de alcanzar el establecimiento definitivo de un espacio ferroviario europeo único<sup>32</sup>, se pone de manifiesto el triple objeto de la regulación comunitaria: determinar las normas aplicables a la administración de las infraestructuras ferroviarias y a las actividades de las empresas de ferrocarril; establecer los criterios para la concesión, renovación o modificación, por un Estado miembro, de las licencias destinadas a las

---

<sup>28</sup> Véase epígrafe 3.1. del presente trabajo.

<sup>29</sup> Debe recordarse que el último Libro Blanco sobre el transporte de 2011 propone la adopción de un <<cuarto paquete ferroviario>> que, entre otros objetivos, pretende la apertura del transporte nacional de viajeros.

<sup>30</sup> Comunicación de la Comisión de 3.03.2004 titulada << Proseguir la integración del sistema ferroviario europeo: el tercer paquete ferroviario>>, Doc.COM-2004- 140 final.

<sup>31</sup> Las Reglas Uniformes del transporte internacional de viajeros por ferrocarril (CIV), integrantes del COTIF de 9 de mayo de 1980, fueron modificadas por el Protocolo de Vilnius de 3.06.1999. Puede consultarse en [www.otif.org](http://www.otif.org).

<sup>32</sup> Directiva 2012/34/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de noviembre de 2012, por la que se establece un espacio ferroviario europeo único (DO L 343, de 14(12(2012)).

empresas ferroviarias y regular los principios y procedimientos aplicables para la determinación y percepción de cánones por la utilización de las infraestructuras (art. 1º). Así pues, esta disposición comunitaria refuerza el poder de los organismos reguladores nacionales, mejora el cuadro de inversión en el sector y garantiza un justo acceso al uso de las infraestructuras ferroviarias y a los servicios relacionados con los ferrocarriles.

Complemento necesario de esta disposición normativa, la Comisión ha publicado su Comunicación de 31 de enero de 2013 relativa al denominado <<Cuarto paquete ferroviario>><sup>33</sup>. Pues bien, aunque recientemente se afirmaba que los pasajeros están satisfechos con la seguridad a bordo de los trenes, del tiempo del trayecto, el mecanismo de compra de billetes y la información, sin embargo manifestaban su insatisfacción tanto con las estaciones, como con la limpieza y el mantenimiento de los trenes y también con la deficiente información en caso de retraso de los vehículos articulados<sup>34</sup>. En este orden de ideas, debe hacerse mención a que, de acuerdo con el Eurobarómetro, entre treinta mercados de servicios los consumidores sitúan al transporte ferroviario en el lugar número veintisiete de la lista<sup>35</sup>.

Este <<Cuarto paquete ferroviario>> que comprende una extensa propuesta de modificación de las disposiciones aplicables al sector del transporte ferroviario, entre las que debemos destacar la misma Directiva 2012/34/UE, así como también la elaboración de dos importantes propuestas de Directivas<sup>36</sup>, busca la apertura del mercado de los servicios nacionales de transporte de viajeros por ferrocarril (los mercados de transporte de mercancías están plenamente abiertos a la competencia desde el año 2007<sup>37</sup> y los servicios internacionales de transporte de viajeros están también incorporados al sistema de libre competencia desde el año 2010<sup>38</sup>), habiéndosela acusado de ser el factor determinante del desmantelamiento de los ferrocarriles públicos en Europa<sup>39</sup>. Este esfuerzo de liberalización, tendente a mejorar las estructuras del mercado ferroviario, no parece ser contemplado de la misma forma en los diferentes miembros de la Unión Europea. Así, por ejemplo, si bien parece

---

<sup>33</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al CES y al CER, relativa al <<Cuarto paquete ferroviario: completar el espacio ferroviario europeo único para fomentar la competitividad y el crecimiento europeos>> (DOC COM 2013, 25 final, de 30 de enero de 2013).

<sup>34</sup> Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. "Tercer Informe sobre el seguimiento de la evolución del mercado ferroviario". Doc. COM -2012- 459 final, de 21.08.2012.

<sup>35</sup> [http://ec.europa.eu/consumers/consumer\\_research/cms\\_en.htm](http://ec.europa.eu/consumers/consumer_research/cms_en.htm)

<sup>36</sup> Propuesta de Directiva sobre la interoperabilidad del sistema ferroviario en la UE (Doc. COM, 2013, 30 final, de 30/01/2013); Propuesta de Directiva por la que se modifica la Directiva 2012/34/CE en lo que atañe a la apertura del mercado de los servicios nacionales del transporte de viajeros por ferrocarril y a la gobernanza de las infraestructuras ferroviarias (Doc COM 2013, 29 final, de 30/01/2013) y Propuesta de Directiva sobre seguridad ferroviaria (Doc. COM 2013, 31 final, de 30>/01/2013).

<sup>37</sup> Directiva 2004/51/CE por la que se modifica la Directiva 91/440/CEE

<sup>38</sup> Directiva 2007/58/CE por la que se modifica la Directiva 91/440/CEE

<sup>39</sup> Véase <http://www.expansion.com/agencia/efe/2013/02/12/18062659.html>

gozar de un apoyo resuelto en algunos países europeos (caso de Gran Bretaña y Suecia), por el contrario se ha topado con fuertes resistencias en algunos significados Estados miembros (caso de Alemania y Francia<sup>40</sup>) y, parece que también en España donde la red de infraestructuras se abrirá a los operadores privados a partir de julio de 2013<sup>41</sup>, si bien la ministra del sector parece haber reconocido en privado que los plazos de la liberalización ferroviaria se incumplirán<sup>42</sup>

La puesta en marcha de este proceso requerirá, a buen seguro, no solo de grandes esfuerzos técnicos y financieros sino también de nuevas exigencias jurídicas entre las que debe destacarse la protección de los derechos de los pasajeros en el transporte ferroviario. Pues bien, fundamentándonos principalmente en el denominado <<tercer paquete ferroviario>>, los órganos comunitarios, de acuerdo con el procedimiento de codecisión, elaboraron en el año 2007 la nueva normativa sobre derechos y obligaciones de los viajeros de ferrocarril, si bien su entrada en vigor se pospuso hasta el 3.12.2009.<sup>43</sup> Conviene recordar que este Reglamento, siendo de aplicación a todos los servicios ferroviarios y trayectos prestados por una o más empresas ferroviarias que dispongan de una licencia comunitaria, sin embargo contemplaba la posibilidad de que los Estados miembros pudieran conceder una exención de su aplicación por un período máximo de 5 años, renovable dos veces. Esta misma exención también podía ser aplicada a los transporte de pasajero por ferrocarril urbano, suburbano y regional.

En atención a los límites impuestos al presente trabajo, pasaré a exponer de forma muy esquemática los derechos mínimos reconocidos a favor de los usuarios del transporte por ferrocarril:

1. Derecho de información de los pasajeros: antes de iniciar el trayecto (condiciones de contrato, tarifas y horario), durante el viaje (retraso o interrupciones de servicios), con posterioridad al viaje (formulación de reclamaciones). Debo recordar como, al igual que en el transporte aéreo, en la actualidad los viajeros del transporte por ferrocarril disfrutan de la opción de descargar en su móvil la aplicación elaborada por los organismos comunitarios de los derechos de los pasajeros.

---

<sup>40</sup> Véase en Alta Velocidad: "La Comisión se enfrenta a DB y SNCF y exige que se segreguen infraestructuras y operación (01/02/2013)" y "Francia y Alemania enrocan sus mastodontes públicos ante el cuarto paquete ferroviario" (06/11/2012)

<sup>41</sup> La publicación del Real Decreto-Ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo (BOE nº 47 del 23/2/2013), dedica su Título IV a las <<Medidas en el Sector Ferroviario>>. En función de las disposiciones en él recogidas parecen detectarse ciertas reticencias por parte del Ministerio de Fomento al proceso de plena liberalización del transporte de viajeros por ferrocarril. La exigencia a los operadores de estar en posesión de un <<título habilitante>> no es aplicable a la operadora pública RENFE que no tendrá que pujar por licencias para explotar líneas del AVE

<sup>42</sup> Véase <http://vozpopuli.com/impresion/24695>

<sup>43</sup> Reglamento (CE) nº 1371/2007, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre los derechos y obligaciones de los viajeros de ferrocarril; en DOUE L 315, de 03.12.2007.

2. Facilitar a los pasajeros, por distintos medios, la adquisición de billetes, potenciando la información sobre sistemas de reserva (SIR), a los que se hizo mención al considerar los derechos de los usuarios del transporte aéreo.
3. Indemnizaciones en caso de fallecimiento o lesiones de los pasajeros: deberán ser proporcionales a los daños ocasionados, deberán cubrir las necesidades perentorias y deberán hacerse efectivas en un plazo máximo de 15 días, a contra desde la identificación del afectado.
4. Establecimiento de diversas obligaciones para las empresas ferroviarias en el transporte, depósito y entrega de los equipajes de los viajeros, habiéndose previsto un sistema de compensaciones para los casos de pérdida o daños en los equipajes que pueden alcanzar la cifra de hasta 1285 euros por bulto.
5. Demoras y cancelaciones: En casos de retraso en la salida o llegada de los convoys, el Reglamento establece un conjunto de derechos de asistencia a los viajeros (alimentación, alojamiento si el retraso de uno o más días, transporte hasta el punto de partida o de destino en caso de que el tren esté bloqueado en las vías) y amplía sus derechos a la percepción de una indemnización (desde el 25% hasta el 50 % del precio del billete dependiendo de la duración del retraso – entre 60 y 119 minutos en el primer caso y de más de 120 minutos en el segundo supuesto).
6. No discriminación de las personas con discapacidad o con movilidad reducida. En línea con el Reglamento de 2006, se dispone la no exigencia de costes añadidos, facilitar la accesibilidad, información específica y asistencia a bordo de los trenes así como por parte de los gestores de las diferentes estaciones.
7. Seguridad y reclamaciones: Deberá garantizarse la seguridad personal de los viajeros. Las empresas deberán crear un servicio de gestión de reclamaciones. Deberá posibilitarse la presentación de reclamaciones ante un organismo independiente.

De la misma forma que en el modo del transporte aéreo, este Reglamento de 2007 (art. 29) exige que las empresas ferroviarias, los administradores de estaciones, los informar a los viajeros sobre los derechos y obligaciones que les otorga el Reglamento.

### 2.3 TRANSPORTE MARÍTIMO Y POR VÍAS NAVEGABLES

Sin entrar en consideraciones sobre los trabajos previos que sirvieron de fundamento a la actual normativa europea destinada de forma específica a la protección de los derechos de los pasajeros del transporte marítimo y

por vías navegables<sup>44</sup>, lo cierto es que el Parlamento Europeo y el Consejo elaboraron el Reglamento nº 1177/2010 sobre los derechos de los pasajeros que viajen por mar y por vías navegables, cuya aplicación se demora hasta el 18.12.2012<sup>45</sup>. El presente Reglamento que sigue, en su práctica integridad, el modelo diseñado para el transporte aéreo en 2004 y posteriormente aplicado a partir de 2009 para el transporte por ferrocarril, parece sin embargo mejor estructurado y de más sencilla comprensión que los dos anteriores.

Dadas, pues, las similitudes mencionadas, presentaré muy resumidamente sus principales disposiciones:

1. Resulta de aplicación a los usuarios que utilicen <<servicios de pasajes>> (servicio comercial de transporte de pasajeros por mar o por vías navegables realizado conforme a un horario hecho público) que salgan de o lleguen a un puerto situado dentro de la UE y a los cruceros cuyo punto de embarque esté ubicado en la UE, si bien con una serie de excepciones previstas para pequeños transportes, como es el caso de los circuitos turísticos.
2. Derechos en los supuestos de suspensión del servicio: La cancelación o el retraso en la salida de un servicio de pasaje debe ser puesta en conocimiento de los viajeros a más tardar dentro de los 30 minutos posteriores a la hora de salida prevista. Si se cancela la salida o se retrasa más de 90 minutos se reconoce el derecho de asistencia a favor de los pasajeros. Si se cancela, la empresa de transporte deberá prestar alojamiento gratuito a los pasajeros por un importe máximo de 80 euros por persona y para un tope de 3 noches y si el retraso es superior a 90 minutos o la salida es cancelada, los usuarios pueden optar entre el reembolso del precio del billete o el transporte hasta el destino final en la primera ocasión que se presente y sin coste adicional alguno. Excepción al sistema: cuando la cancelación o el retraso se deba a condiciones meteorológicas que pongan en peligro la navegación del buque.
3. Derechos de compensación o indemnización: Al igual que en el transporte por ferrocarril el Reglamento nº 1177/2010 ha previsto el derecho de los pasajeros afectados por las cancelaciones o retrasos a solicitar la oportuna indemnización de los daños y perjuicios causados con topes que oscilan entre el 25% y el 50% del precio del billete,

---

<sup>44</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al CES y al Comité de las Regiones: "Objetivos estratégicos y recomendaciones para la política de transporte marítimo de la UE hasta 2018", Doc. COM -2009- 8 final, de 21.01.2009; la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo - Doc. COM (2008), 816 final, de 4.12.2008 -; el Dictamen del CES sobre la Propuesta, publicado en el DOUE C 317 de 23.12.2009 y la Posición (UE) nº 5/2010 del Consejo aparecida en el DOUE C 122, de 11.05.2010.

<sup>45</sup> Reglamento (UE) nº 1177/2010, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, sobre los derechos de los pasajeros que viajen por mar y por vías navegables y por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 2006/2004; en DOUE L 334, de 17.12.2010.

con la misma excepción que la anteriormente indicada. En orden a la responsabilidad de las compañías y a los derechos de compensación de los pasajeros, debe llamarse la atención acerca de la Decisión del Consejo de 12 de diciembre de 2011 para la adhesión de la UE al Protocolo de 2002 al Convenio de Atenas<sup>46</sup>.

4. Reconocimiento de derechos especiales a favor de personas con discapacidad y con movilidad reducida.
5. Establecimiento de mecanismos accesibles para la tramitación de las reclamaciones presentadas por los pasajeros: Los usuarios disponen de un plazo de 2 meses para presentar sus quejas, debiendo los transportistas notificar la estimación o desestimación de la reclamación en el plazo de 1 mes. Cada Estado miembro de la UE se encargará de establecer un organismo nacional independiente con funciones de supervisión y sanción.

Del mismo modo que en el transporte aéreo y por ferrocarril se imponen a los operadores de terminal y a los transportistas la obligación de suministrar a los pasajeros toda la información necesaria sobre sus derechos (arts. 22 y 23 Reglamento nº 1177/2010).

#### 2.4 TRANSPORTE POR CARRETERA: AUTOBÚS Y AUTOCAR

El marco legislativo de protección de los derechos de los pasajeros en la UE se completa con la publicación del Reglamento sobre derechos de los viajeros de autobús y autocar que, publicado en marzo de 2011, resultará de plena aplicación en los Estados miembros a partir de 1 de marzo de 2013<sup>47</sup>.

Su ámbito de aplicación se extiende a todos los viajeros que utilicen <<servicios regulares>> (servicios que efectúan el transporte de viajeros en autobús o autocar con una frecuencia y un itinerario determinado, recogiendo y depositando viajeros en paradas previamente prefijadas) de categoría indeterminada cuyo punto de embarque o de llegada esté situado dentro del territorio de la Unión Europea y cuya distancia sea igual o superior a 250 Kms.<sup>48</sup>. Para los trayectos inferiores a 250 Kms. y para los servicios discrecionales resultan de aplicación determinadas disposiciones del presente Reglamento (art. 2, apartados 2º y 3º Reglamento nº 181/2011). No obstante lo anterior, el Reglamento de 2011 ha previsto la aplicación de exenciones a los servicios regulares

---

<sup>46</sup> Decisión del Consejo, de 12.12.2011, sobre la adhesión de la Unión Europea al Protocolo de 2002 al Convenio de Atenas relativo al transporte de viajeros y sus equipajes por mar, de 1974, a excepción de los artículos 10 y 11. En DOUE L 8, de 12.01.2012.

<sup>47</sup> Reglamento (UE) nº 181/2011, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, sobre los derechos de los viajeros de autobús y autocar y por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 2006/2004; en DOUE L 55, de 28.02.2011.

<sup>48</sup> No está de más recordar la reciente publicación de la Comunicación de la Comisión referente a la "Implantación del Servicio Europeo de Telepeaje. Doc. COM -2012- 474 final, de 30.08.2012.

nacionales por parte de los Estados miembros, si bien deberán notificarlo a la Comisión (art. 2 apartados 4º, 5º y 6º Reglamento nº 181/2011).

Conforme a lo establecido en su artículo 1, el Reglamento establece normas aplicables<sup>49</sup>:

1. a la no discriminación entre los viajeros en las condiciones de transporte ofertadas por las empresas porteadoras.
2. a los derechos de los viajeros en caso de accidente resultante del uso del autobús o autocar con resultado de fallecimiento o lesiones personales, así como por el extravío o deterioro causado a los equipajes. El límite máximo establecido por los Estados miembros, para los supuestos de indemnización por fallecimiento y lesiones personales, no será inferior a 220.000 euros por viajero. En caso de pérdida o daños en el equipaje, el límite máximo será de al menos 1.200 euros. Se reconoce también la prestación de asistencia inmediata a los viajeros afectados: alojamiento hasta 2 noches por un importe máximo de 80 euros por noche
3. a la no discriminación y a la asistencia obligatoria a las personas con discapacidad o con movilidad reducida, tanto en las terminales de transporte como a bordo y, en caso necesario, prestar el servicio gratuito para los acompañantes.
4. a la protección de los pasajeros en los supuestos de cancelación o retraso del viaje. (a) derecho a una asistencia adecuada en casos de cancelación o de retraso en la salida de más de 90 minutos en viajes cuya duración exceda de 3 horas; (b) garantía de recorrido alternativo o de reembolso del precio del billete; (c) información de la cancelación o el retraso; (d) derecho a una indemnización equivalente al 50 % del precio del billete en los supuestos de: (.) retrasos de más de 120 minutos; (.) cancelación del viaje y (.) si el transportista no ofrece al pasajero un recorrido alternativo o procede a reembolsarle el importe del billete.
5. a la información mínima que debe darse a los pasajeros. Los transportistas y los gestores de estaciones deberán informar a los pasajeros de sus derechos, antes de emprender el viaje, incluyendo los datos de contacto necesarios para dirigirse al organismo competente para la aplicación de estas disposiciones comunitarias (art. 25.1. Reglamento nº 181/011). Asimismo, suministrarán a los viajeros la información adecuada a lo largo de su viaje. Siempre que sea posible, la información se prestará en formatos accesibles, previa petición del viajero (art. 24 Reglamento nº 181/2011).

---

<sup>49</sup> Con carácter general, puede consultarse el trabajo de GONZÁLEZ VAQUÉ, L. "El Reglamento (UE) nº 181/2011, sobre los derechos de los viajeros en autobuses y autocares", en Derecho de los Negocios, nº 263.

6. a la tramitación de las reclamaciones, con la creación de organismos nacionales independientes en cada país de la UE encargadas de la supervisión y dotados de facultades sancionadoras. Sin perjuicio de las demandas que puedan presentar los viajeros para ejercitar su derecho a la indemnización, éstos deberán presentar sus reclamaciones contra la empresa de transporte disponen de un plazo de 3 meses a contar desde que se haya prestado o se hubiera debido prestar un servicio regular. La empresa dispone de 1 mes para notificar la estimación o la desestimación de la reclamación (art. 27 Reglamento nº 181/2011).
7. a las normas generales de aplicación, contenidas en los artículos 28 a 31 del Reglamento nº 181/2011.

Las obligaciones a cargo de las empresas de transporte derivadas de la aplicación del Reglamento no podrán ser eximidas ni limitadas por el clausulado del contrato de transporte, si bien los transportistas podrán ofrecer condiciones más favorables que los derechos previstos en la norma (art. 6 Reglamento nº 181/2011).

A mi juicio, este último Reglamento comunitario presenta ciertos defectos que pueden hacer muy difícil su aplicación práctica. Estamos en presencia de un conjunto normativo extremadamente fragmentario y casuístico que originará graves problemas de coordinación normativa, máxime si se toma en consideración el sistema de exenciones que el Reglamento permite aplicar a los Estados miembros en relación con su transporte nacional. Al margen de la ausencia de toda referencia al transporte urbano, lo cierto es que, desde un punto de vista más específico, temas como la responsabilidad de los administradores o entidades gestoras de las terminales o la incidencia de la congestión del tráfico por carretera en las obligaciones de indemnización derivadas de los retrasos tampoco parecen haber obtenido una respuesta satisfactoria.

### **3. ÚLTIMAS ACTUACIONES DE LA COMISIÓN EN MATERIA DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS PASAJEROS EN LA UE**

#### **3.1 LA COMUNICACIÓN DE 2011**

En la Comunicación de la Comisión rotulada como Acta del Mercado Único: "Doce prioridades para estimular el crecimiento y reforzar la confianza" (Doc. Com-2011- 0206 final, documento de 13.04.2011), expresamente se pone de manifiesto, en su apartado 2.4, que "los consumidores como actores del mercado único:"Es necesario también garantizar que en todos los modos del transporte se apliquen correctamente los derechos de los pasajeros, incluidos los de las personas con movilidad reducida. A tal efecto, se publicará una Comunicación en la que se resuma el conjunto de las normas que rigen en la UE para los derechos de los pasajeros en todos los modos de transporte (avión, tren, barco, autobús/autocar). Además para proteger mejor a los consumidores, la Comisión propondrá

próximamente una revisión de la Directiva sobre los viajes combinados, particularmente cuando se comprenden en línea.

Así pues, en cumplimiento de lo previsto en la citada Comunicación de la Comisión, ésta procede a la publicación, a finales del año 2011, de un importante documento que lleva por título "Perspectiva europea sobre los pasajeros. Comunicación sobre los derechos de los pasajeros en todos los modos de transporte" (DOC. COM -2011- 898 final, de 19.12.2011).

Conforme a lo manifestado en la Introducción de este documento, "aún no se ha aplicado de forma completa y correcta todo el conjunto de derechos. Ciertamente, los pasajeros todavía no son conscientes de sus derechos, o renuncian a ellos con frustración porque defenderlos resulta costoso y engorroso. Las autoridades siguen aplicando la legislación de diferentes maneras, lo que confunde tanto a pasajeros como transportistas y crea distorsiones en el mercado".

Esta Comunicación de la Comisión de 2011, que "es un primer paso hacia la consolidación de la obra existente", intenta resumir de manera un tanto simplista los <<principios>> y <<derechos>> que se aplican a todos los modos de transporte. A juicio de la Comisión, los <<principios>> que informan el reconocimiento de los derechos de los pasajeros en la UE se fundamentan en tres pilares básicos: la no discriminación, una información exacta, oportuna y accesible y un derecho del viajero a la asistencia inmediata y proporcionada en los supuestos previstos en las reglamentaciones vigentes. La conformación legal de estos elementos esenciales se plasma mediante el reconocimiento de un conjunto de <<derechos>> que, a juicio de la Comisión, podría afirmarse que constituyen los <<diez mandamientos>> para la protección de los usuarios del transporte. En concreto éstos se estructuran del siguiente modo:

1. Derecho a la no discriminación en el acceso a los distintos modos de transporte.
2. Derecho a la movilidad: accesibilidad y asistencia sin ningún coste adicional para las personas con movilidad reducida o discapacitadas.
3. Derecho a una información suficiente y oportuna tanto en los momentos anteriores a la adquisición del billete como durante la realización del trayecto.
4. Derecho a renunciar al desplazamiento (reembolso del coste íntegro del precio de compra del billete) si el viaje no se lleva a cabo en la forma prevista.
5. Derecho al cumplimiento del contrato de transporte en caso de perturbación en la ejecución del transporte (transporte alternativo y cambio de reserva).

6. Derecho a la asistencia en caso de gran retraso en la salida o en los puntos de conexión.
7. Derecho a la obtención de compensaciones o indemnizaciones en determinadas situaciones legalmente establecidas.
8. Derecho a exigir la responsabilidad de los transportistas en relación con daños a los pasajeros y/o a sus equipajes.
9. Derecho a un sistema rápido y accesible de presentación, tramitación y resolución de las reclamaciones formuladas por los pasajeros.
10. Derecho a la plena aplicación y al cumplimiento efectivo de la legislación de la Unión Europea.

### 3.2 EL INFORME DE LA COMISIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LOS PASAJEROS EN TODOS LOS MODOS DE TRANSPORTE DE 2012<sup>50</sup>

Obviamente, el desplazamiento de pasajeros, al suponer el establecimiento de una relación contractual entre el usuario y el prestador del servicio, requiere que el consumidor pueda conocer todos los elementos del contrato en el momento de su celebración y que toda posterior modificación sea puesta en conocimiento de las partes contratantes. Por tanto, la información sobre los derechos de los pasajeros forma parte del contenido esencial e ineludible del contrato de transporte. Los agentes operadores del transporte y las empresas que prestan servicios en este sector deben poner a disposición de los usuarios esta información (en especial cuando se trate de viajes transfronterizos), la cual debe cumplir con las exigencias de ser "fácilmente comprensible, precisa, completa y fácilmente accesible para todas las personas y estar disponible en distintos formatos en la lengua nacional y en inglés, debe incluir detalles sobre sitios web pertinentes y aplicaciones para teléfonos inteligentes, además de direcciones postales a las que dirigir reclamaciones y los correspondientes formularios"<sup>51</sup>. Los transportistas deberían proporcionar la información sobre los derechos de los pasajeros en el billete de viaje<sup>52</sup>.

Admitiendo que existe aún una importante descoordinación en materia de derechos de los pasajeros y que alguno de los Reglamentos existentes no han aportado base suficiente para la claridad del sistema y , por tanto, deben ser revisados, en concreto las definiciones de <<retraso>> y <<cancelación>> no deberían provocar ninguna distorsión entre los derechos aplicables en los distintos modos de transporte<sup>53</sup>, esta Propuesta

---

<sup>50</sup> Véase Informe de la Comisión de Transporte y Turismo sobre los derechos de los pasajeros en todos los modos de transporte, de 26.09.2012 (A7-0287/2012).

<sup>51</sup> Apartado nº 17 del Informe 2012

<sup>52</sup> Apartado nº 20 Informe 2012

<sup>53</sup> La Comisión ha tomado en consideración la necesidad de revisar el Reglamento (CE) nº 261/2004 a fin de aclarar los efectos de la sentencia *Sturgeon* a la que nos hemos referido en el anterior epígrafe sobre el transporte aéreo (Apartado nº 58 Informe de 2012)

de resolución del Parlamento Europeo recomienda a la Comisión que elabore un Marco de Referencia Común (MRC) para la legislación referente a los pasajeros<sup>54</sup>. Además de promover la utilización de nuevas tecnologías para todos los medios de transporte (por ejemplo, la emisión de tarjetas de embarque que permitan su lectura electrónica) y de reforzar la atención a los clientes, se reclama una asistencia más completa a los pasajeros tanto en caso de incidencias individuales como colectivas, incluida la atención telefónica y la información sobre exceso de reservas, así como la formulación de propuestas alternativas en caso de perturbaciones<sup>55</sup>.

Sostiene la Comisión que el <<núcleo duro>> (*sic*) de los servicios que deben incluirse en la tarifa básica deben cubrir, como mínimo, todos los costes operativos indispensables para llevar a cabo el servicio de pasaje, incorporando los relacionados con las obligaciones legales del transportista como es el caso de los referentes a la seguridad, a la protección y a los derechos de los pasajeros. Señala, asimismo, eliminar las frecuentes cláusulas abusivas existentes en el sector aéreo (por ejemplo, la obligación injusta de utilizarla ida de un billete de ida y vuelta para poder utilizar la vuelta)<sup>56</sup>. A destacar, por último, los esfuerzos que el Parlamento europeo solicita a la Comisión a fin de que se estructure un sistema conjunto de tramitación de reclamaciones por parte de los organismos nacionales de ejecución, en forma de centro de reclamaciones electrónico (<<clearing house>>)<sup>57</sup>.

Finalmente, señala la imperiosa necesidad, para todos los modos de transporte, de establecer un concepto inequívoco de términos relevantes para los derechos de los pasajeros como es el caso del concepto de <<circunstancias extraordinarias>><sup>58</sup>. A este respecto conviene tomar en consideración los razonamientos del Tribunal de Justicia de la UE puestos de manifiesto en la Sentencia su Sala Tercera en fecha 31 de enero de 2013<sup>59</sup>.

#### **4. CONSIDERACIÓN DEL TRANSPORTE EN EL ÁMBITO ESPECÍFICO DE LA NORMATIVA DE CONSUMO COMUNITARIA-**

##### **4.1 EL NUEVO PROGRAMA DE CONSUMIDORES 2014-2020**

---

<sup>54</sup> Apartados nº 5 al 11 y apartado 41 Informe 2012

<sup>55</sup> Apartados 22 a 27 Informe 2012

<sup>56</sup> Apartados nº 34 y 35 Informe 2012

<sup>57</sup> Apartados nº 41 a 53 Informe 2012

<sup>58</sup> Apartado nº 54 Informe 2012

<sup>59</sup> STJUE, de 31/01/2013, en el asunto C-12/11, Denise McDonagh vs. Ryanair Ltd. Respuesta a la decisión prejudicial planteada por el *Dublin Metropolitan District Court* de Irlanda.

La Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el <<Programa de Consumidores 2014-2020>> -Doc. COM-2011- 707 final, Bruselas 9.11.2011<sup>60</sup>.

Un sistema eficaz de información a los consumidores<sup>61</sup> no debe limitarse a que conozcan los derechos que les asisten, sino que debe permitirles hacer valer estos derechos y beneficiarse de ellos. Se trata de desarrollar un marco regulador adecuado que facilite a los usuarios ejercer sus derechos de ciudadano de la Unión en toda Europa con la confianza de que, en caso de surgir algún problema, puede contar con que se protejan esos derechos y con poder presentar fácilmente una reclamación eficaz. Se busca no sólo incidir en la preparación, asesoramiento para la transposición, seguimiento, evaluación, aplicación y ejecución por parte de los Estados miembros de la legislación en materia de protección a los consumidores <sup>62</sup>, sino también buscar la posibilidad de mejorar las posibilidades de presentar reclamaciones , lo que incluye el acceso a los mecanismos de la RAL<sup>63</sup>. Finalmente, debe procurarse apoyar el respeto a los derechos de los consumidores potenciando la cooperación entre las autoridades nacionales encargadas de la aplicación de la legislación de protección de los consumidores y, en especial, mediante la aplicación de las medidas establecidas en el Reglamento 2006/2004.

#### 4.2 LA AGENDA DEL CONSUMIDOR EUROPEO

Tal vez el documento más interesante (desde la perspectiva del transporte) de los últimos producidos en el seno de las instituciones Europeas sea la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo al CES y al CER sobre una <<Agenda del Consumidor Europeo para impulsar la confianza y el crecimiento>> (Doc. COM -2011- 225 final, Bruselas, 22.5.2012).

En este enfoque sistemático de integración de los intereses de los consumidores en todas las políticas comunitarias (art.12 TFUE y art. 38 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea) este documento pone especial énfasis en combatir los problemas que afrontan hoy en día los consumidores en un conjunto de diferentes sectores, entre ellos el transporte. Textualmente se afirma: "en determinados sectores

---

<sup>60</sup> En idéntico sentido, la Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de noviembre de 2011, sobre una nueva estrategia para la política de los consumidores (2011/2149 (INI) Texto presentado: A/0369/2011.

<sup>61</sup> Los gastos en materia de consumo ascienden al 56% del PIB de la UE.

<sup>62</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al CES y al CR, sobre <<normativa inteligente en la unión Europea>>; Bruselas DOC COM -2010- 543 final, 8.10.2010.

<sup>63</sup> En relación con la Directiva 2009/22/CE sobre RAL en materia de consumo, pueden verse dos interesantes propuestas: la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre resolución de litigios en línea en materia de consumo (DOC. COM (2011), 794 final, de 29.11.2011) y la Propuesta de Directiva relativa a la RAL en materia de consumo, por la que se modifica el Reglamento (CE) nº 2006/2004 y la Directiva 2009/22/CE (DOC. COM (2011), 793 final, de 29.11.2011).

que presentan un interés particular para los consumidores de la UE también ha establecido una extensa gama de derechos clave. Por ejemplo, los derechos de los pasajeros de la UE permiten ahora a los viajeros disfrutar de unos servicios de calidad en sus desplazamientos en avión, tren, barco o por carretera en el interior de la UE". Con demasiada frecuencia, los consumidores no obtienen todos los beneficios derivados de la liberalización de las industrias de red, como la energía, los transportes y las comunicaciones electrónicas, no sólo en materia de precios, sino también por lo que respecta al nivel de calidad del servicio. En concreto, la liberalización del sector de los transportes ha incrementado la competencia en beneficio del creciente número de ciudadanos que viajan por Europa. No obstante, es necesario mejorar el cumplimiento de la UE en materia de derechos de los pasajeros, para combatir las prácticas abusivas y las violaciones del derecho comunitario. El modo decisivo en que la revolución digital ha incidido en el sector de los viajes significa que es importante adecuar mejor los derechos de los consumidores a los objetivos. A estos efectos se ha previsto la elaboración de directrices para facilitar y mejorar la aplicación de los diferentes reglamentos los derechos de los pasajeros en relación con todos los medios de transporte. También se ha considerado, para principios de 2013, una actualización de la directiva sobre viajes combinados, teniendo en cuenta los últimos avances del mercado de viajes, especialmente los llamados <<paquetes dinámicos>> en línea, en lugar de los tradicionales paquetes de viaje organizados<sup>64</sup>. Todo este conjunto de actuaciones se acompañará con la actualización de las normas vigentes sobre los derechos de los pasajeros aéreos, en función de los resultados obtenidos en la reciente encuesta pública formulada por la Comisión Europea sobre el Reglamento nº 261/2004 y a la que ya me he referido en páginas anteriores. Finalmente, llamo la atención sobre la elaboración del Plan de Acción de Movilidad Urbana preparado para el desarrollo del transporte urbano, en el que no me voy a detener<sup>65</sup>.

## **5. VALORACIÓN DEL ACERVO NORMATIVO COMUNITARIO: ALGUNAS SUGERENCIAS.**

Resulta tarea un tanto compleja, en un trabajo de estas características, analizar con minuciosidad cada uno de los Reglamento comunitarios elaborados para cada modo de transporte, así como realizar una valoración global de la Comunicación de la Comisión sobre derechos y obligaciones de los pasajeros. No obstante, me permitiré exponer, de forma bastante sucinta (como será fácil

---

<sup>64</sup> Por paquetes dinámicos se entiende "un producto de viaje en el que se ofrecen al menos dos servicios de viaje diferentes - transporte, alojamiento y/u otros servicios turísticos- para un único viaje o se venden de manera combinada, al mismo tiempo, por el mismo proveedor - o por proveedores que están vinculados comercialmente- en el que el comprador puede combinar y personalizar el contenido del paquete según sus preferencias.

<sup>65</sup> Libro Verde presentado por la Comisión: Hacia una nueva cultura de la movilidad urbana, Doc. COM-2007, 551 final, de 25.09.2007 y Comunicación de la Comisión al Parlamento, al Consejo, al CES y al Comité de las Regiones: "Plan de Acción de Movilidad Urbana, Doc. COM-2010- 490 final/2, de 8.01.2010.

de entender), algunas sugerencias derivadas de un análisis global de este conjunto normativo. De acuerdo con este planteamiento y reconociendo el ingente esfuerzo de las instituciones comunitarias en orden a la protección de los derechos de los pasajeros, enumeraré aquellos aspectos de la vigente regulación que, tal vez, pudieran ser merecedores de atención en las futuras elaboraciones regulatorias en el ámbito de la comunidad europea.

1. Reconocimiento legislativo expreso de la ampliación del derecho de indemnización. La prestación del servicio de transporte de viajeros, en cualquiera de las distintas modalidades de transporte, supone la celebración de un contrato: el contrato de transporte de pasajeros<sup>66</sup>, que se califica generalmente como contrato de obra por empresa<sup>67</sup>, que se celebra entre una empresa de transporte y un viajero y que suele formalizarse documentalmente en un billete<sup>68</sup>. En este tipo de contrato, la empresa de transporte o porteador deberá ejecutar su prestación (traslado del pasajero y, en su caso, de su equipaje) al lugar pactado y en las condiciones pactadas, viniendo obligado, por tanto, al estricto cumplimiento de todas las obligaciones legales y contractuales derivadas del contrato<sup>69</sup>. Pues bien, en aplicación de los principios generales del Derecho de Obligaciones, el incumplimiento por la empresa prestadora del servicio de cualquiera de las obligaciones contraídas, podría dar lugar a la anulación del contrato, quedando abierta la posibilidad de reclamar su resolución y el correspondiente resarcimiento por los daños y perjuicios ocasionados al viajero. Sin embargo, los Reglamentos comunitarios limitan el derecho de indemnización del viajero a los supuestos de cancelaciones o retrasos graves en el transporte, sin que la infracción de otras obligaciones (derecho de asistencia o reparación, derecho de información, contravención del derecho a la no discriminación o vulneración de los derechos reconocidos a las personas con discapacidad o movilidad reducida) genere al consumidor ninguna facultad indemnizatoria, ¿Podría entonces estudiarse la posibilidad de ampliar el ejercicio del derecho de indemnización al resto de derechos legalmente reconocidos a favor de los pasajeros en el ámbito de la UE? <sup>70</sup>.
2. Reconocimiento legislativo expreso del resarcimiento de los daños morales causados a los pasajeros por el incumplimiento de las obligaciones propias de la compañía de transporte. En línea con la última jurisprudencia comunitaria, puesta de manifiesto en la sentencia dictada por el TJUE en el Asunto Aurora Sousa-Air France<sup>71</sup>, a la que anteriormente hemos hecho mención, considero necesaria la inclusión expresa del carácter indemnizable

---

<sup>66</sup> Véase MENÉNDEZ, a: "El contrato de pasaje", Madrid, 1963.

<sup>67</sup> Ver URÍA-MENÉNDEZ-ALONSO SOTO, "El contrato de transporte", en "Curso de Derecho Mercantil", Tomo II, Ed. Thompson-Civitas, Madrid, 2007, p. 327.

<sup>68</sup> Véase en el Derecho español, la Ley 15/2009, de 11 de Noviembre, reguladora del contrato de transporte terrestre de mercancías (BOE nº 273, de 12 .11.2009).

<sup>69</sup> Véase en el Derecho español, la Disposición Final Tercera de la Ley 15/2009.

<sup>70</sup> Véase SÁNCHEZ GAMBORINO, F. "Marco de reclamaciones por incumplimiento del contrato mercantil de transporte de viajeros", RGD, 1995, págs 10245 y ss.

<sup>71</sup> Sentencia del TJUE, de 13 de octubre de 2011, Asunto C-83/10, Aurora Sousa y otros vs. Air France.

de los daños morales causados a los pasajeros en todas las modalidades de transporte.

3. Simplificación normativa y elaboración de criterios de orientación en orden a la aplicación de las disposiciones de protección a los pasajeros. De acuerdo con los programas comunitarios tendentes a conseguir la simplificación del acervo normativo comunitario, sería muy oportuno tratar de aliviar el exceso de casuismo en los diferentes Reglamentos comunitario, sobre todo, a mi juicio, el Reglamento nº 181/2011 aplicable al transporte por carretera y facilitar de este modo la debida comprensión de la regulación europea. Asimismo, con la finalidad de conseguir eliminar las dificultades interpretativas, los organismos comunitarios deberían proceder a elaborar una guía de criterios orientativos, como ya se ha hecho en otros sectores (p. ej. Directiva 2005/29/CE), a fin de establecer una aplicación uniforme de la normativa vigente.
4. Adecuación y actualización de los ordenamientos nacionales de los Estados miembros a las normas de la UE al objeto de evitar diferencias insalvables entre las legislaciones nacionales, lo que perjudica notablemente el buen funcionamiento del mercado interior del transporte. Con absoluta independencia de la aplicación directa de los Reglamentos comunitarios en los ordenamientos nacionales, sin necesidad de que éstos deban llevar a cabo ningún acto de transposición, un buen ejemplo de esa necesidad de armonización de la legislación interna al Derecho comunitario es el caso de la normativa española aplicable a los derechos de los pasajeros<sup>72</sup>, teniendo en cuenta la expresa aplicación de las exenciones temporales en alguna de sus modalidades<sup>73</sup>. Tal vez fuese factible ( y práctico para los usuarios) refundir en un único texto legal el disperso acervo de protección de los derechos de los usuarios del transporte en nuestro Estado, lo que podría resolverse con la técnica de remisión a los vigentes Reglamentos de la UE<sup>74</sup>

---

<sup>72</sup> Véase el Real Decreto 1544/2007, de 23 de noviembre, por el que se regulan las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los modos de transporte para personas con discapacidad (BOE nº 290, de 4.12.2007), que incorpora el Reglamento (CE) de 2006.

<sup>73</sup> Véase en relación con el transporte por ferrocarril la Disposición Adicional Sexta de la Ley 15/2009, de 11 de noviembre, del contrato de transporte terrestre de mercancías (BOE nº 273, de 12.11.2009). La Resolución de 22.03.2010 de la DGT da publicación (Anexo) al Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se adapta a la situación actual del transporte el Reglamento (CE) nº 1371/2007 (BOE nº 106, de 1.05.2010). Paradójicamente, el Acuerdo del Consejo ha decidido aplicar una exención temporal de 5 años para todos los servicios nacionales de transporte ferroviario en orden a la aplicación del art. 27 del mencionado Reglamento comunitario que, precisamente, dispone el sistema de reclamaciones de los usuarios del transporte ferroviario.

<sup>74</sup> La legislación vigente en España aplicable a los derechos de los pasajeros básicamente está conformada por los siguientes hitos legislativos: Para los transportes terrestres, LOTT, Ley 16/87, de 30 de julio, sucesivamente modificada, (arts. 39 a 41); RLOTT, Real Decreto 1211/90, de 28 de septiembre, también objeto de múltiples modificaciones (art. 30 y arts. 193 y ss.); Orden FOM/2833/2011, por la que se modifica el modelo del Libro de Reclamaciones, aprobado por la Orden FOM 3398/2002 por la que se establecen normas de control en relación con los transportes públicos de viajeros por carretera. Específicamente para el transporte por ferrocarril: Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario (art. 59). En el transporte aéreo la Ley 48/1960, de 21 de julio, de Navegación Aérea, en su última redacción de 1.09.2004 (arts. 92 a 101 y arts. 119 a 125) y el Real Decreto 37/2001, que

5. Revisión y delimitación de conceptos indeterminados. Es el caso paradigmático de las <<circunstancias excepcionales>> como causas de exoneración de responsabilidad de las empresas porteadoras.
6. Eliminación de los conflictos de competencia entre los Estados miembros en orden a la asignación de las facultades de inspección y sanción, sobre todo en relación con aquellos medios de transporte (caso del transporte aéreo) en los que compañías extranjeras prestan servicios en otro Estado miembro diferente a aquél en el que están domiciliadas.
7. Eliminación de obstáculos para hacer efectivos los derechos de los pasajeros, básicamente en relación al ejercicio del derecho de indemnización que, en última instancia, precisa del recurso a la vía judicial con el grave efecto disuasorio para los usuarios que conllevan los trámites judiciales<sup>75</sup>. Por ello, manifiesto mi postura favorable a la admisión, con contornos bien delimitados, de los sistemas de resolución extrajudicial de conflictos (RAL) previstos, bien con carácter general<sup>76</sup> o bien con carácter específico para los consumidores<sup>77</sup>, con independencia de la utilización de otros organismos con funciones mediadoras, expresamente previstos y regulados en nuestra vigente legislación.<sup>78</sup>
8. Limitación de la concesión de exenciones materiales (que no temporales) a los Estados miembros para la aplicación de las disposiciones comunitarias.

---

desarrolla la Ley 48/1960 en relación a los daños ocasionados por el transporte y Real Decreto de 7 de julio de 2003 sobre seguridad aérea (arts. 10, 33 –aptdos. 5º,12º y 13º-, 41 y arts. 43 y ss.-. En el transporte marítimo, al margen del Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el TR de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, tiene especial importancia algunas disposiciones autonómicas, caso del Decreto de las Islas Baleares 136/2008, de 5 de diciembre, sobre derechos de información de los pasajeros en el transporte marítimo entre islas o la Ley 11/2009, de 11 de Marzo, de Transporte marítimo de pasajeros en la región de Murcia.

<sup>75</sup> ROJO ALVAREZ MANZANEDA, "La responsabilidad civil por servicios de transporte terrestre que afectan a la seguridad de las personas", en RDM nº 259, 2006, págs.55 y ss.

<sup>76</sup> Por ejemplo, Directiva 2008/52/CE, del Parlamento y del Consejo, de 21 de junio de 2008, sobre ciertos aspectos de la mediación en asuntos civiles y mercantiles (DOUE L 136, de 24.05.2008)

<sup>77</sup> Véanse los artículos de GUILLÉN CARAMÉS, "La protección de los derechos de los usuarios de transportes terrestres por carretera por medio del arbitraje de consumo", en RGDADMVO. nº 29, 2012, págs. 1-25. Y CARAZO "Sobre la constitucionalidad del arbitraje obligatorio en materia de transporte", en RDM, nº 222, 1996, págs. 1305 y ss.

<sup>78</sup> En virtud de lo establecido en la LOTT, desarrollada por el RLOTT, las Juntas Arbitrales de Transporte, constituyen un "instrumento de protección y defensa de las partes intervinientes en el transporte" (art. 37), si bien la atribución de competencias se limitan a las controversias de carácter mercantil surgidas en relación con el cumplimiento de los contratos de transporte terrestre cuando, de común acuerdo, sean sometidas a su conocimiento por las partes intervinientes u otras personas que tengan un interés legítimo en su cumplimiento (art.38). Sin entrar en consideraciones acerca del carácter mercantil o no de la relación empresarios/consumidores, lo cierto es que la actuación de las Juntas Arbitrales de Transporte, en el transporte terrestre, para resolver las posibles reclamaciones de los usuarios, se admite expresamente tanto en el RLOTT (art.8.7 y también art. 6 letra e)) como en la Ley 39/2003 del sector ferroviario (art. 59.3.).

9. Tratamiento más detallado de la responsabilidad aplicable a las entidades gestoras o a los administradores de las estaciones, terminales y aeropuertos<sup>79</sup>

---

<sup>79</sup> Véase MORÁN, "La unificación de la responsabilidad de los empresarios de terminales de transporte (ETT): una presentación", en RDM nº 207, 1993, págs.207y ss. ; PETIT LAVALL -SÁNCHEZ PAVÓN: "Perspectivas de futuro de la gestión aeroportuaria en España, Estudios monográficos del Instituto Gallego de Estudios del Transporte y las Infraestructuras, Galicia, año 2008; HUGUET MONFORT, "Apuntes sobre la liberalización de la gestión de los aeropuertos españoles", en Estudios sobre Derecho y Economía del Transporte: Reforma y Liberalización". Directores MARTÍNEZ SANZ y PETIT LAVALL, Ed. Tecnos, Madrid, 2009, págs. 636 a 658.