



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 29.7.2004  
COM(2004) 527 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL  
CONSEJO**

**sobre el funcionamiento y las perspectivas del marco comunitario para el transporte de  
viajeros por autocares y autobuses: acceso a los mercados del transporte internacional y  
del cabotaje, seguridad y derechos de los pasajeros**

[SEC(2004) 1020]

## COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

### sobre el funcionamiento y las perspectivas del marco comunitario para el transporte de viajeros por autocares y autobuses: acceso a los mercados del transporte internacional y del cabotaje, seguridad y derechos de los pasajeros

(Texto pertinente a efectos del EEE)

#### A. INTRODUCCIÓN

La Comunicación presenta un análisis del funcionamiento de la normativa comunitaria en materia de acceso a los mercados internacionales y de cabotaje de viajeros. Responde a una obligación prescrita por el Reglamento (CEE) n° 684/92<sup>1</sup>, modificado por el Reglamento (CE) n° 11/98<sup>2</sup> relativo al transporte internacional de viajeros y por el Reglamento (CE) n° 12/98<sup>3</sup> relativo al transporte de cabotaje de viajeros. En ellos se establece que la Comisión presentará un informe sobre la aplicación de las normas comunitarias en materia de acceso a los mercados de transporte de viajeros, así como sobre las repercusiones del transporte de cabotaje en el mercado del transporte nacional.

Se adjunta a la Comunicación un *Documento de trabajo de los servicios de la Comisión*. Además de los elementos de la comunicación al Parlamento Europeo y al Consejo, dicho documento recoge un resumen de las cuestiones de interpretación o de los casos de aplicación de la legislación comunitaria que los Estados miembros, las empresas de transporte o las asociaciones representativas de los transportistas han presentado a la Comisión en los últimos años. Se presentan asimismo algunos datos económicos del mercado del transporte de viajeros por carretera. Este documento de los servicios de la Comisión se destina más concretamente a los agentes económicos interesados y a las autoridades nacionales, ya que contribuirá a garantizar una aplicación uniforme de las normas comunitarias sobre acceso a los mercados.

Aunque estén fuera del ámbito de aplicación de los reglamentos n° 684/92 y n° 12/98, el documento de trabajo de los servicios de la Comisión también aborda otros dos temas importantes en el contexto del desarrollo del transporte de pasajeros por carretera: la seguridad de los vehículos y los derechos de los pasajeros. Si bien es cierto que son imprescindibles las normas comunitarias de acceso a los mercados, la expansión del sector del transporte de viajeros por carretera también depende del nivel de seguridad que se ofrece a los clientes. Así pues, el documento resalta los avances tecnológicos que han permitido crear vehículos más seguros, así como las lagunas en este ámbito que deberían ser objeto, si procede, de nuevas iniciativas por parte de la Comisión. En cuanto a los derechos de los pasajeros, la garantía de servicios de transporte fiables y de calidad es fundamental para facilitar la integración, mejorar el bienestar de los ciudadanos y ayudarles a valerse realmente de sus derechos. Por consiguiente, es necesaria una reflexión profunda sobre estos asuntos. Los derechos de los pasajeros constituirán sin duda una de las prioridades de la actuación comunitaria en los próximos años.

---

<sup>1</sup> DO L 74 de 20.3.1992, p. 1.

<sup>2</sup> DO L 4 de 8.1.1998, p. 1.

<sup>3</sup> DO L 4 de 8.1.1998, p. 10.

## B. INFORME SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DEL MARCO COMUNITARIO

### 1. Transporte internacional de viajeros

#### *La licencia comunitaria*

En general, con la información de que dispone la Comisión, el Reglamento nº 684/92, tal como quedó modificado por el Reglamento nº 11/98, no ha supuesto grandes problemas de aplicación o de interpretación para las empresas de transporte de viajeros y las autoridades nacionales competentes. El objetivo del Reglamento nº 11/98 era precisamente adaptar y simplificar el Reglamento nº 684/92, primera iniciativa legislativa comunitaria para la apertura del mercado del transporte internacional de pasajeros. Con la experiencia adquirida en los últimos años, puede considerarse que el Reglamento nº 11/98 permitió alcanzar estos objetivos.

Concretamente, la licencia comunitaria permitió facilitar los controles efectuados fuera del Estado miembro de establecimiento del transportista y, por ende, mejorar las condiciones de acceso al mercado del transporte internacional. Se presentaron ante la Comisión algunas denuncias vinculadas a la aplicación de sanciones por las autoridades nacionales de control en la comprobación de los documentos a bordo de los vehículos. La postura de los servicios de la Comisión en estos casos, cuya sustancia se reproduce en el documento adjunto, debería contribuir a garantizar una aplicación correcta de la legislación correspondiente. Habida cuenta del papel esencial que desempeña esta licencia comunitaria en el funcionamiento del mercado del transporte de viajeros y, por tanto, de la importancia de utilizarla de conformidad con la normativa comunitaria, la Comisión invita a todas las partes interesadas a presentarle sus observaciones sobre la siguiente pregunta:

#### Pregunta nº 1

¿Son suficientes las precisiones aportadas por la Comisión (*en el Documento de trabajo de los servicios de la Comisión*) para la interpretación y la aplicación de las disposiciones relativas a la licencia comunitaria? ¿Responden a las preocupaciones de las autoridades que expiden las licencias comunitarias y las copias autenticadas, de los agentes de control y de las empresas de transporte?

#### *Autorización para los servicios regulares*

El procedimiento de autorización previsto para los servicios regulares internacionales y algunos servicios regulares especializados constituye una excepción importante al principio general de apertura del mercado del transporte. En el transporte por carretera, ferroviario, marítimo o aéreo, de mercancías o de viajeros, la Comunidad Europea ha procurado crear un mercado cada vez más liberalizado, manteniendo al mismo tiempo normas de calidad elevadas en materia de servicios y de seguridad. Conviene por tanto prever una nueva etapa – intermedia o definitiva – hacia un mercado más abierto para los servicios regulares internacionales. Cabe examinar tres hipótesis:

#### – *1ª hipótesis: limitación de los casos en que se deniega la autorización*

El Reglamento nº 11/98 ya permitía reducir el alcance de los motivos de denegación de las autorizaciones para los servicios regulares internacionales. A partir de ahora, la autorización se concederá obligatoriamente si no puede alegarse ninguno de los motivos de denegación previstos por el Reglamento. Debería darse un paso más, reduciendo, en la medida de lo posible, los casos de denegación previstos actualmente en el apartado 4 del

artículo 7 del Reglamento 684/92. De hecho, la Comisión ya propuso en 1996<sup>4</sup> la supresión del motivo de denegación según el cual el servicio regular por autobús o autocar afectaría gravemente a la viabilidad de un servicio ferroviario comparable. Aunque esta propuesta no se mantuvo al adoptar el Reglamento nº 11/98, esta supresión sigue justificándose plenamente desde el punto de vista del principio de la libre competencia entre los distintos medios de transporte. Por otra parte, debe tenerse en cuenta que, según los datos de que dispone la Comisión, nunca se ha denegado autorización alguna por este motivo.

También convendría prever cierta flexibilidad de las normas que establecen las letras d) y e) del apartado 4 del artículo 7 para fomentar el desarrollo de nuevos servicios de transporte regulares en algunos trayectos internacionales. En efecto, las disposiciones actuales pueden dar lugar a un auténtico bloqueo de algunos mercados, ya que impiden prácticamente la entrada de nuevos operadores de transporte.

– *2ª hipótesis: limitación de los casos de denegación y autorización tácita*

El apartado 3 del artículo 7 establece que la autoridad expedidora deberá tomar una decisión sobre la solicitud de autorización en un plazo de cuatro meses a partir de la fecha de solicitud por parte del transportista. En la práctica, ese plazo suele haber vencido, lo cual resulta inaceptable para las empresas de transporte que han presentado la solicitud.

Así pues, además de limitar los casos en que se deniega la autorización (véase la primera hipótesis), convendría asimismo prever un procedimiento de autorización tácita. Si la autoridad expedidora no ha tomado su decisión en el plazo que estipula el apartado 3 del artículo 7, debería considerarse concedida la autorización; de este modo, la empresa podría iniciar la explotación del servicio previsto el primer día siguiente a la expiración del plazo mencionado.

– *3ª hipótesis: supresión del procedimiento de autorización*

En esta última hipótesis, se liberalizarían por completo los servicios regulares internacionales, tal como ocurre con los servicios discrecionales. Cualquier empresa establecida en un país de la Comunidad Europea podría explotar un nuevo servicio regular internacional, independientemente de que ya esté (o no) explotado por una o varias empresas de transporte. Se aplicaría el principio de libre competencia.

Ahora bien, esta liberalización total de los servicios regulares internacionales no sería óbice para el mantenimiento de un procedimiento de información de las autoridades nacionales interesadas, que así podrían comprobar si la empresa que prevé explotar una nueva línea regular cumple los requisitos de la normativa comunitaria sobre acceso a la profesión de los transportistas de viajeros o sobre seguridad vial. El Estado miembro en el que se establece el transportista desempeñaría un papel de control esencial en este nuevo mercado liberalizado. En tal caso, la retirada o la no renovación de la licencia comunitaria (o la retirada de las copias autenticadas correspondientes) deberán utilizarse a modo de sanción, más que en la actualidad, para incitar a los transportistas a cumplir mejor la normativa. Un control adecuado de las obligaciones de los transportistas, con posibles sanciones en lo que se refiere a la licencia comunitaria, sustituirá al control que actualmente se realiza en el procedimiento de autorización de los servicios regulares.

---

<sup>4</sup> COM(96) 190 final.

Además, debería preverse un documento de control que sustituya a la autorización prevista por el Reglamento nº 684/92. Por último, convendría garantizar que esta liberalización se haga sin perjuicio de los servicios públicos y de las concesiones que existan en el contexto de conexiones transfronterizas.

La Comisión invita a todas las partes interesadas – operadores de transporte, asociaciones de transportistas, autoridades nacionales – a comunicarle sus observaciones sobre las tres hipótesis siguientes:

Pregunta nº 2

¿Se justifica y resulta equilibrado para alcanzar el objetivo general de liberalización de los servicios de transporte en el mercado interior el procedimiento de solicitud y concesión de las autorizaciones para los servicios regulares internacionales y algunos servicios regulares especializados, previsto por el Reglamento nº 684/92, modificado por el Reglamento nº 11/98?

¿Cuál debería ser el grado de liberalización de estos servicios?

- a. 1ª hipótesis: limitar los casos en que se deniega la autorización previstos en el apartado 4 del artículo 7 del Reglamento nº 684/92, modificado por el Reglamento nº 11/98. ¿Qué casos de denegación deberían modificarse, o incluso suprimirse?
- b. 2ª hipótesis: limitar los casos de denegación de la autorización y prever una autorización tácita por la autoridad expedidora a falta de decisión en el plazo de 4 meses tras la fecha de solicitud por el transportista.
- c. 3ª hipótesis: prever una liberalización completa de los servicios regulares internacionales y de los servicios regulares especializados que siguen estando sujetos a autorización, como ocurre con los servicios discrecionales. En tal caso, ¿qué trámites y documentos deberían presentarse en sustitución de los previstos en el procedimiento de autorización actual?

En función de las observaciones y sugerencias formuladas al respecto, la Comisión estudiará la posibilidad de aprobar una propuesta – a finales del año 2004 o a principios del año 2005 – para modificar las condiciones de explotación de los servicios regulares internacionales que establecen los Reglamentos nºs 684/92 y 11/98.

## **2. Transporte de cabotaje de viajeros**

El Reglamento nº 12/98 sobre transporte de cabotaje de viajeros no ha dado lugar a problemas de interpretación o de aplicación. Concretamente, los Estados miembros no han informado de ninguna infracción respecto de la característica esencial del cabotaje, a saber, que los servicios sólo pueden prestarse en el Estado miembro de acogida con carácter temporal. La duración media de los servicios ocasionales en el Estado miembro de acogida es muy corta (entre 1 y 5 días). El número de servicios regulares de cabotaje de viajeros es sumamente reducido. En cuanto a los servicios regulares especializados de cabotaje, son casi inexistentes.

Del análisis de las repercusiones del transporte de cabotaje en el mercado del transporte nacional se desprende lo siguiente:

- El impacto del cabotaje en los mercados nacionales de los Estados miembros es escaso y residual, por lo que los operadores concentran sus actividades en el mercado nacional.
- Las operaciones de cabotaje se efectúan principalmente en los Estados miembros fronterizos.
- La escasa penetración de las operaciones de los no residentes en el mercado de los servicios discrecionales de los demás Estados miembros puede explicarse, en particular, por el hecho de que el cabotaje debe seguir siendo una prestación de servicio con carácter "temporal". Si una empresa de transporte de viajeros desea acceder a otro mercado, lo ideal es poder prestar servicios de forma permanente, con cierta continuidad. Así pues, el medio más conveniente es establecerse en el nuevo Estado miembro o comprar una empresa en dicho Estado.

Por consiguiente, no debería preverse ninguna modificación de las disposiciones del Reglamento nº 12/98.

### **3. Seguridad vial y derechos de los pasajeros**

En lo que se refiere a la seguridad vial, cabe observar que la legislación comunitaria ha dado lugar, gracias a los avances tecnológicos, a vehículos cada vez más seguros. Esta evolución es esencial para el sector del transporte por autocares y autobuses. En efecto, si bien es cierto que son primordiales las normas comunitarias sobre acceso al mercado, la expansión del sector del transporte de viajeros por carretera también depende de la calidad del servicio que se brinda a los clientes, siendo la seguridad de los autocares un criterio cada vez más importante en opinión de éstos. A este respecto, debería examinarse la conveniencia y la viabilidad de un sistema de certificación de los transportistas que, más allá de las medidas de seguridad mínimas fijadas por las legislaciones comunitarias y nacionales, cumplan normas especialmente elevadas en materia de seguridad vial.

Por último, el sector del transporte por autobuses y autocares debe garantizar servicios eficaces y de calidad: mejora de la comodidad de los pasajeros, derecho a la información sobre las tarifas, las cláusulas contractuales, la tramitación de las reclamaciones, los mecanismos de resolución de conflictos, vehículos mejor adaptados al transporte de personas con movilidad reducida, etc. Por lo tanto, procede iniciar una reflexión sobre todos los asuntos relacionados con los derechos de los pasajeros en el sector del transporte por autobuses y autocares. La Comisión invita a todas las partes interesadas, y en particular a los operadores de transporte y las asociaciones de consumidores, a enviarle todas las observaciones o sugerencias al respecto.

\*\*\*\*\*

Las partes interesadas pueden dirigir sus observaciones o sugerencias sobre el presente informe, antes del 15 de octubre de 2004, a la siguiente dirección:

Dirección postal	Comisión Europea Dirección General de Energía y Transportes Sra. D <sup>a</sup> Isabelle Kardacz B-1049 Bruselas
Fax:	Sra. D <sup>a</sup> Isabelle Kardacz + 32 (2) 295.21.65
Dirección electrónica	isabelle.kardacz@cec.eu.int