

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a los derechos de los pasajeros que viajan por mar y por vías navegables y por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 2006/2004 sobre la cooperación entre las autoridades nacionales encargadas de la aplicación de la legislación de protección de los consumidores»

[COM(2008) 816 final — 2008/0246 (COD)]
(2009/C 317/16)

Ponente: **Bernardo Hernández BATALLER**

Coponente: **Jörg RUSCHE**

El 12 de febrero de 2009, de conformidad con el artículo 71 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo Europeo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a los derechos de los pasajeros que viajan por mar y por vías navegables y por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 2006/2004 sobre la cooperación entre las autoridades nacionales encargadas de la aplicación de la legislación de protección de los consumidores»

COM(2008) 816 final – 2008/0246 (COD).

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 26 de junio de 2009 (ponente: **Bernardo Hernández Bataller**; coponente: **Jörg Rusche**).

En su 455° Pleno de los días 15 y 16 de julio 2009 (sesión del 16 de julio de 2009), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 65 votos a favor y 2 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE apoya la propuesta de la Comisión, en la medida en que, en términos generales, la aplicación del Reglamento supondrá una profundización del mercado interior y de los derechos de los pasajeros, en especial, de las personas con discapacidad.

1.2. No obstante, el Comité lamenta que la propuesta no haya recogido, con carácter específico y de una forma más detallada, la situación de las personas con discapacidad, así como unos estándares más avanzados en materia de salvaguardia de los derechos fundamentales y de los derechos económicos de los consumidores.

1.3. Con relación a las personas con discapacidad deberá establecerse un marco que garantice, en todo caso, la accesibilidad en los términos sugeridos por el CESE en este dictamen.

1.4. Deberá tomarse siempre en cuenta, en materia de seguridad, el estándar más alto posible, dentro de los entornos normativos que a tal efecto se estén aplicando o proyecten aplicarse en los Estados miembros de la Unión Europea.

1.5. En relación con otros derechos fundamentales de la persona, tales como la protección de la intimidad con respecto a las bases de datos, deberá asimismo ser objeto de una regulación específica que refuerce las garantías.

1.6. En lo concerniente a los derechos económicos de los consumidores, la normativa en cuestión deberá ser objeto de una mejora sustancial en diversos aspectos, tales como el transporte

alternativo y el reembolso, la indemnización por el precio del billete, la información a los pasajeros o el sistema de reclamaciones.

2. Antecedentes

2.1. El artículo 38 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea ⁽¹⁾ establece que en las políticas de la Unión se garantizará un nivel elevado de protección de los consumidores. Por su parte, el artículo 3 establece como una de las acciones de la Comunidad el fortalecimiento de la protección de los consumidores y el artículo 153 del Tratado CE contiene un mandato para promover los intereses de los consumidores y garantizarles un nivel elevado de protección.

2.2. La Comisión, en el Libro Blanco «La política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad» ⁽²⁾, proyectaba fijar los derechos de los pasajeros de todos los modos de transporte fijando unos principios comunes a todos los modos de transporte ⁽³⁾, y detectó la necesidad de reforzar una serie de derechos, tales como medidas específicas a favor de las personas con movilidad reducida; soluciones automáticas e inmediatas en caso de interrupción del viaje (grandes retrasos, cancelaciones o denegación de embarque); obligaciones de información a los pasajeros y tramitación de las reclamaciones y medios de recurso.

⁽¹⁾ DO C 303 de 14.12.2007, p. 1.

⁽²⁾ COM(2001) 370 de 12.9.2001.

⁽³⁾ Similares a los contemplados en el Reglamento (CE) n° 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. DO L 46 de 17.2.2004.

2.3. La Comisión en 2006 abrió una consulta pública sobre los derechos de los pasajeros marítimos, parcialmente centrada en la protección de los derechos de las personas con movilidad reducida durante los viajes por mar y por vías navegables, decantándose la mayoría a favor de la existencia de un nivel mínimo común de protección de los derechos de los pasajeros en toda la UE, con independencia del modo de transporte utilizado o de si el viaje se realiza íntegramente dentro de un solo Estado miembro o atraviesa fronteras interiores o exteriores.

2.4. Por otra parte, según las conclusiones generales de un estudio independiente ⁽⁴⁾, la protección de los pasajeros en la UE no es plenamente satisfactoria debido, entre otros factores, a la falta de uniformidad en cuanto al alcance y el grado de defensa de sus derechos; la inexistencia de un marco que incluya soluciones inmediatas y predefinidas para los supuestos de cancelaciones y retrasos, y la falta de información a los pasajeros en cuanto a sus derechos en caso de situación crítica.

2.5. La evaluación de impacto abarcó esencialmente los principios de indemnización y asistencia en caso de cancelaciones y retrasos y las reglas de accesibilidad, o discriminación y asistencia a las personas con discapacidad y a las personas con movilidad reducida; las normas de calidad y las obligaciones en materia de información, así como las disposiciones para la tramitación de las reclamaciones y para la vigilancia del cumplimiento de las normas.

3. Propuesta de la Comisión

3.1. Tiene por objeto establecer, mediante un Reglamento, normas mínimas comunes aplicables a la no discriminación entre pasajeros en cuanto a las condiciones de transporte ofrecidas a los pasajeros por los transportistas; a la no discriminación de las personas con discapacidad y las personas con movilidad reducida y a la prestación obligatoria de asistencia a esas personas; a las obligaciones de los transportistas para con los pasajeros en caso de cancelación o retraso; a la información mínima que debe facilitarse a los pasajeros; a la tramitación de las reclamaciones, y al ejercicio efectivo de los derechos de los pasajeros.

3.2. La propuesta se aplicará a los servicios comerciales de transporte de pasajeros por mar y vías navegables, incluidos los cruceros, en o entre puertos o puntos de embarque o desembarque situados en el territorio de los Estados miembros sujetos a las disposiciones del Tratado.

3.3. Se contemplan unas obligaciones de los transportistas en caso de interrupción del viaje, respecto al suministro de información, derecho de asistencia, transporte alternativo y reembolso, indemnización por el precio del billete y otras medidas a favor de los pasajeros.

3.4. Se prevé que cada Estado miembro designe uno o varios organismos independientes responsables de la aplicación del Reglamento, que puedan adoptar las medidas necesarias par

a garantizar el respeto de los derechos de los pasajeros, incluido el cumplimiento de las normas de accesibilidad.

4. Observaciones generales

4.1. El CESE acoge favorablemente la propuesta de regulación mínima común contenida en la propuesta de Reglamento, esperando que en el futuro pueda evolucionar hacia un nivel de protección más favorable y elevado para los consumidores, en cumplimiento del mandato establecido en el Tratado CE. La Comisión debería aclarar de forma expresa que las excursiones turísticas de duración inferior a un día no entran dentro del ámbito de aplicación de la presente propuesta.

4.1.1. Se trata de una propuesta audaz que, en coherencia con los planteamientos más recientes de la Comisión Europea, coloca a los consumidores en un lugar central del funcionamiento del mercado interior, y los concibe como beneficiarios últimos de la apertura de los mercados nacionales.

4.1.2. De hecho, más allá del establecimiento de un conjunto de reglas y principios que garanticen los derechos económicos de los usuarios del transporte marítimo y fluvial, intra y supra estatal, el Reglamento consagra un régimen de reconocimiento y salvaguardia de derechos propios de los ciudadanos y de las personas en general.

4.1.3. Por otra parte, la propuesta completa las legislaciones de muchos Estados miembros de la UE que, o no se ocupan de la cuestión o lo hacen de una forma incierta que no garantiza en la práctica los derechos de las personas con discapacidad o de edad avanzada. Esto actualmente afecta a los sistemas de accesibilidad e información y ayuda en el buque, así como la información previa, que resulta manifiestamente mejorable en muchas ocasiones.

4.1.4. Sin embargo, el CESE muestra su disconformidad con la posibilidad de que los Estados miembros excluyan del ámbito de aplicación de la propuesta los servicios cubiertos por contratos de servicio público, precisamente, por ser los más utilizados por los ciudadanos y ser los que pueden hacer más falta a las personas con discapacidad. La Comisión podría incluir, después de las letras a) y b) del apartado 1 del artículo 19, un nuevo párrafo en el que se pida a las autoridades responsables que prevean, para este caso, un sistema de indemnización automática.

A pesar de la normativa existente sobre seguridad marítima (Directivas 1999/35/CE; 98/18/CEE y 98/41/CE), el CESE considera que debería incluirse, de forma expresa en el Reglamento, el derecho a la seguridad de los pasajeros como un derecho propio y específico de los mismos.

En este sentido, se entiende que la noción de seguridad comprende también aquí la accesibilidad, es decir, deberá garantizarse la misma no sólo durante la entrada y salida de los pasajeros a los buques, sino también durante todo el tiempo de duración del trayecto.

⁽⁴⁾ Estudio independiente encargado por la DG TREN de la Comisión en 2005-2006: «Análisis y evaluación del nivel de defensa de los derechos de los pasajeros en el sector marítimo de la UE».

Asimismo deberá garantizarse de forma expresa en todas las embarcaciones y en todos los trayectos que sean objeto del ámbito de aplicación de este Reglamento la entrada de los perros-guía, que constituyen una unidad indisoluble con la persona discapacitada a los efectos de su pleno ejercicio del derecho a la libre circulación y a la movilidad.

4.1.5. El CESE recuerda a la Comisión que debe adoptar y proponer, a nivel comunitario, todas las medidas necesarias para que las personas con discapacidad o con movilidad reducida tengan el mismo derecho que todos los demás ciudadanos a la libertad de circulación, la libertad de elección y la no discriminación. Se debe hacer efectivo el «modelo social de discapacidad», incluida la obesidad, para que todas las personas puedan utilizar los medios de transporte.

4.1.6. En cuanto a la base jurídica de los artículos 70 y 81 del Tratado, el Comité considera que debería añadirse el artículo 153 del Tratado, que contempla un alto nivel de protección de los consumidores en las acciones de la Comunidad.

4.1.7. Respecto a la utilización del Reglamento como instrumento, al CESE le parece pertinente, ya que las normas aplicadas en la propuesta deben aplicarse de forma uniforme y efectiva en toda la Unión Europea con el fin de garantizar un nivel adecuado de protección a los pasajeros marítimos y una igualdad de condiciones a los transportistas.

4.1.8. El CESE comparte el punto de vista de los legisladores europeos, según el cual los mecanismos de corregulación o autorregulación «no serán aplicables cuando estén en juego los derechos fundamentales o se trate de opciones políticas importantes, o en situaciones en que deban aplicarse uniformemente las normas en todos los Estados miembros»⁽⁵⁾, por lo que la propuesta de Reglamento resulta ajustada a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

4.1.9. En lo que respecta al capítulo III, no obstante, el objetivo de garantizar condiciones uniformes para los agentes económicos en el mercado interior se alcanza sólo de modo limitado, porque el Reglamento atribuye a los Estados miembros amplio margen en cuanto a los derechos en caso de retrasos o cancelaciones. En el informe que debe elaborar la Comisión dentro de los tres años siguientes al de la aprobación del Reglamento (art. 30), debería examinarse, concretamente, si una eventual disparidad de legislaciones en este ámbito afecta o no a la competencia o al buen funcionamiento del mercado interior.

4.1.10. El CESE reconoce el hecho de que los transportes que tienen fundamentalmente un objetivo turístico, en particular las excursiones y visitas turísticas, no entran en el ámbito de aplicación del Reglamento. No obstante, debería tenerse en cuenta el caso de los pasajeros que tengan dificultades para realizar una correspondencia debido al fallo de uno de los eslabones de su viaje.

⁽⁵⁾ Acuerdo Interinstitucional «Legislar mejor» del Parlamento Europeo, del Consejo y la Comisión (2003/C 321/01), punto 17.

4.2. El CESE estima importante la equiparación del billete como prueba de conclusión del contrato de transporte, y considera importante que se consideren las normas del Reglamento como derecho imperativo e irrenunciable a favor de los pasajeros, todo ello sin perjuicio del acervo de protección actualmente existente, en especial, el relativo a las cláusulas abusivas⁽⁶⁾ y las prácticas comerciales desleales⁽⁷⁾.

Deberá buscarse una solución específica para derogar, o en su caso, modificar de la forma más favorable posible a las personas discapacitadas, la obligación actualmente existente, de aplicación casi generalizada, según la cual dichas personas deben comunicar a los transportistas en un plazo no inferior a 48 horas su intención de realizar un determinado trayecto. Obviamente este rígido plazo para las personas con discapacidad puede impedir el pleno disfrute de determinados derechos vinculados a la libre circulación de las personas, como el derecho al ocio, o el derecho a hacer frente a cualesquiera situaciones de urgencia en que se vieren involucradas.

El CESE pide que se permita cierta flexibilidad en el sistema de notificación para solicitar asistencia a bordo. Este modo de viajar no requiere que los pasajeros reserven con antelación, e impone a las personas discapacitadas la obligación de notificar con antelación que necesitan asistencia, lo cual podría vulnerar su derecho a la igualdad de trato. Por lo tanto, convendría distinguir entre los trayectos de larga distancia y los trayectos de corta distancia, o el tipo de buque/barco utilizado para el transporte. La Comisión Europea debería obligar a los transportistas a entregar a los pasajeros una confirmación de que han recibido la notificación, a fin de garantizar que el pasajero pueda demostrar que efectivamente notificó que necesitaba asistencia en caso de que falle el sistema de transmisión de la información.

4.2.1. Para hacer efectivos los derechos contemplados en la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, estas personas deben disponer de asistencia en los puertos, en los puntos de embarque y desembarque y a bordo de los buques de pasaje. El Comité está totalmente de acuerdo en que todos estos objetivos de inclusión social que exigen esa asistencia sean gratuitos, cumpliendo las previsiones del artículo 26 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea en cuanto al derecho a la integración de las personas con discapacidad.

4.2.2. Por ello, el CESE considera que las excepciones para la denegación del embarque a las personas con discapacidad o de movilidad reducida deben estar basadas en criterios objetivos, no discriminatorios, que sean transparentes y verificables.

⁽⁶⁾ Directiva 93/13/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993, sobre cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores. DO L 95 de 21.4.1993, p. 29.

⁽⁷⁾ Directiva 2005/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de mayo de 2005, relativa a las prácticas comerciales desleales de las empresas en sus relaciones con los consumidores en el mercado interior. DO L 149 de 11.6.2005, p. 22.

4.3. El CESE considera positiva la previsión contenida en el artículo 8 de la Propuesta de Reglamento, de diálogo y concertación entre las organizaciones de la sociedad civil organizada y los poderes públicos, consistente en que los transportistas y las organizaciones de personas con discapacidad y los organismos nacionales de aplicación determinen las normas de acceso. En cuanto a la determinación de las normas de calidad, éstas deberían fijarse también en cooperación con las asociaciones de organizaciones de consumidores, conforme al artículo 22 de la propuesta, teniendo en cuenta las Recomendaciones de la Organización Marítima Internacional y otros organismos internacionales competentes por razón de la materia.

4.4. Resulta totalmente contrario al principio de gratuidad de los objetivos de inclusión la previsión de la tasa en los términos contemplados en el artículo 9.3 de la propuesta, máxime con el carácter unilateral regulado en dicho apartado. Sin embargo, la separación contable es una consecuencia natural de la transparencia mínima exigible, aunque el estado anual auditado debería poder estar a disposición de las organizaciones de personas con discapacidad y las asociaciones de consumidores. No obstante, el CESE recomienda que se examine si la carga que entraña llevar a cabo este cálculo debe atribuirse a las pequeñas y medianas empresas.

4.5. La indemnización correspondiente a las sillas de ruedas y el equipo de movilidad resulta adecuada a los fines de protección del Reglamento, así como la previsión de la puesta a disposición de los interesados de un equipo sustitutivo. La indemnización debe ser plena y abarcar todos los daños y perjuicios causados.

4.6. Las obligaciones en caso de interrupción del viaje, como normas uniformes mínimas, ante la inexistencia de normativa actual, resultan razonables. El CESE puede entender que se prevea, primero a nivel comunitario, una cierta equiparación a las normas de protección de los pasajeros del transporte aéreo, si bien expresa su deseo de que se preconice alcanzar cuanto antes el nivel de protección más elevado.

4.6.1. La indemnización por el precio del billete, como sistema de indemnización automática, puede ser un sistema equitativo, siempre que funcione de forma ágil y eficiente. Este sistema deberá evolucionar hacia porcentajes más elevados en el futuro en los supuestos de retrasos.

4.6.2. Debería aclararse la previsión del apartado 4 del artículo 20 de la propuesta en cuanto contempla una inaplicación normativa cuando el retraso haya sido ocasionado por «*circunstancias excepcionales*». Dicha causa deberá clarificarse conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia ⁽⁸⁾, en el sentido de que dicha disposición no se aplica a un problema técnico surgido en la nave que provoque la cancelación del viaje, a menos que este problema se derive de acontecimientos que, por su naturaleza o por su origen, no sean inherentes al ejercicio normal de la actividad del transportista. Además, el hecho de que un transportista

haya respetado las normas mínimas de mantenimiento de una nave no debe bastar por sí solo para acreditar que dicho transportista ha adoptado todas las «*medidas razonables*» u oportunas para exonerar al transportista de la obligación de indemnizar. A este respecto deben tenerse en cuenta también las especificidades náuticas del servicio de transporte correspondiente.

4.6.3. De todas formas, la previsión del artículo 21 de la propuesta de no impedir solicitar a los pasajeros ante los tribunales nacionales las indemnizaciones por los daños y perjuicios resultantes de la cancelación o retraso de los servicios de transporte resulta totalmente respetuosa con el derecho fundamental a la obtención de la tutela judicial efectiva, contemplado en el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

4.7. La información es un aspecto importante para los pasajeros y debe ser accesible y acorde con la evolución tecnológica, por lo que la propuesta resulta pertinente en este extremo.

4.8. En cuanto a las reclamaciones, siempre que tengan por objeto perjuicios de índole civil o comercial, deberían remitirse a los órganos extrajudiciales de consumo, ya creados en virtud de la Recomendación de la Comisión 1998/257/CE, de 30 de marzo, o al menos a órganos que cumplan los principios de independencia, transparencia, contradicción, eficacia, legalidad, libertad y posibilidad de representación.

4.9. Los organismos nacionales de aplicación deben tener competencia para la aplicación plena de un régimen de sanciones efectivo, disuasorio y proporcional que incluya, en todo caso, la posibilidad de dictar una orden de pago de una compensación a los pasajeros afectados como consecuencia de haber efectuado una reclamación.

El Reglamento debería incluir la obligación referente a la existencia de una información adecuada y pertinente, debidamente accesible, sobre las sanciones y las reclamaciones a efectuar por los viajeros.

4.10. Respecto a la protección de datos personales y a la libre circulación de datos ⁽⁹⁾, el CESE comparte la inquietud de la Comisión por una estricta aplicación de la normativa existente a fin de garantizar la privacidad de los pasajeros, conforme a la Directiva 95/46/CE y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. Especialmente, cuando se trate de datos personales que puedan ser remitidos a terceros Estados con ocasión de una prestación de servicios de transporte. En todo momento, los incluidos en un fichero deben conocer su inclusión y la posibilidad de acceder al fichero y solicitar la rectificación de sus datos o la cancelación.

⁽⁸⁾ Sentencia de 22 de diciembre de 2008, asunto C-549/07 (Friederike Wallentin-Hermann/Alitalia-Linee Aeree Italiane SpA).

⁽⁹⁾ Derecho a la vida privada y a la intimidad, del artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y Libertades Públicas.

4.11. El CESE recuerda a la Comisión la necesidad de revisar la Directiva 90/314/CE, para dotarla de más coherencia con esta propuesta y otras normas de derecho comunitario derivado, y en todo caso, para que:

- actualice las definiciones y clarificaciones de términos como «precio global», «viaje combinado» o «combinación previa»;
- defina con mayor claridad la responsabilidad exacta del operador y el agente en caso de no cumplimiento del contrato, o de cumplimiento defectuoso del mismo, independientemente

de si el operador o agente ha prestado el servicio en cuestión de manera directa o indirecta;

- fije una compensación más clara y completa de los consumidores en los casos en que el organizador cancela el contrato.

4.12. Asimismo, el CESE recuerda a la Comisión la necesidad de mencionar específicamente en el Reglamento las Directivas relativas a la navegación marítima e interior cuyo objetivo es garantizar un elevado nivel de protección, en especial a las personas con movilidad reducida, y, en caso necesario, adaptar su ámbito de aplicación geográfico.

Bruselas, 16 de julio de 2009.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI
