



COMISIÓN  
EUROPEA

Bruselas, 27.9.2016  
COM(2016) 619 final

## **INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO**

**Informe sobre la aplicación del Reglamento (UE) n.º 181/2011 sobre los derechos de los viajeros de autobús y autocar y por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 2006/2004**

## **1. INTRODUCCIÓN**

### **1.1. Contexto**

El Reglamento (UE) n.º 181/2011<sup>1</sup> («el Reglamento»), que entró en vigor el 1 de marzo de 2013, establece una serie de derechos para los pasajeros que viajan en autobús o autocar en la Unión Europea.

La Comisión presenta el presente informe con arreglo al artículo 32 del Reglamento, que obliga a informar al Parlamento Europeo y al Consejo sobre el funcionamiento y los efectos del Reglamento y, si procede, a adjuntar propuestas legislativas que apliquen con más detalle las disposiciones del Reglamento o las modifiquen.

El presente informe se basa en la siguiente información: los datos relativos a la ejecución y la aplicación del Reglamento recopilados directamente por la Comisión; los informes de las autoridades nacionales sobre el grado de cumplimiento del Reglamento<sup>2</sup>; consultas realizadas entre las organizaciones que representan a los pasajeros y al sector a escala europea<sup>3</sup>; y el documento *Comprehensive Study on Passenger Transport by Coach in Europe*, un estudio exhaustivo externo sobre el transporte de pasajeros en autocar en Europa encargado por la Comisión en 2015 y 2016<sup>4</sup>.

### **1.2. Importancia y características del sector del transporte en autobús y autocar de la UE**

Los autobuses y los autocares constituyen un modo de transporte flexible y, a diferencia de los trenes o las aeronaves, en general, pueden recoger y dejar viajeros en cualquier lugar con una infraestructura fija mínima.

---

<sup>1</sup> Reglamento (UE) n.º 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) n.º 2006/2004 (DO L 55 de 28.2.2011, p. 1).

<sup>2</sup> Las autoridades nacionales designadas por los Estados miembros para aplicar el Reglamento tienen que cumplir el requisito de publicar un informe, con fecha límite de 1 de junio de 2015, sobre su aplicación a lo largo de los dos años naturales anteriores. La mayoría de las autoridades publicaron sus informes en sus sitios web.

<sup>3</sup> La Comisión invitó a las organizaciones que representan a los pasajeros (incluidas las personas con discapacidad), los transportistas y los operadores de estaciones a escala de la UE a enviar observaciones sobre el funcionamiento del Reglamento por escrito y a asistir a una reunión celebrada en Bruselas el 1 de marzo de 2016. Las siguientes organizaciones respondieron a la invitación de enviar sus observaciones: la Asociación Panuropea de Estaciones de Autobús (Association of Pan-European Coach Terminals, APC), la Alianza Europea para el Turismo de Autobús (European Alliance for Coach Tourism, ECTA), el Foro Europeo de la Discapacidad (European Disability Forum, EDF), la Federación Europea de Pasajeros (European Passengers' Federation, EPF), los Operadores Europeos de Transporte de Pasajeros (European Passenger Transport Operators, EPTO), la Unión Internacional de Transporte por Carretera (International Road Transport Union, IRU) y la Asociación Internacional de Transporte Público (International Association of Public Transport, UITP). Se recibieron además aportaciones espontáneas de la organización de pasajeros alemana ProRail y de la empresa de autocares francesa Ouibus.

<sup>4</sup> <http://ec.europa.eu/transport/modes/road/studies/doc/2016-04-passenger-transport-by-coach-in-europe.pdf>

En términos de pasajeros por kilómetro, el transporte en autobús y autocar representa un 9,2 % del total del transporte terrestre de pasajeros en la UE y es el medio más importante de transporte terrestre de pasajeros después de los turismos (81,7 %)<sup>5</sup>. La liberalización del mercado del transporte internacional en autocar hace más de una década<sup>6</sup> y la reciente liberalización del mercado del transporte nacional en autocar en varios Estados miembros (entre ellos, Alemania y Francia<sup>7</sup>) ha generado un crecimiento constante en el sector del autocar.

El transporte en autobús y autocar se caracteriza por una serie de rasgos distintivos, propios tanto de los operadores como de los viajeros.

A diferencia del transporte aéreo y ferroviario, el sector del transporte del autobús y autocar está formado principalmente por pequeñas y medianas empresas, y los autocares y autobuses comparten la infraestructura viaria con otros usuarios. Determinadas disposiciones del Reglamento recogen estas particularidades<sup>8</sup>.

Según estudios realizados en varios Estados miembros a escala nacional<sup>9</sup>, los viajeros que utilizan este modo de transporte tienden a ser vulnerables, ya que suelen ser de renta baja (un porcentaje muy elevado de usuarios de autobuses y autocares son estudiantes o personas mayores que perciben pensiones bajas) o viven en zonas aisladas geográficamente, donde el autobús y el autocar son el único medio de transporte público. Con frecuencia los pasajeros no tienen permiso de conducir o no tienen coche, por lo que el servicio de autobús y autocar les resulta esencial para poder ir al trabajo o al colegio, para visitar a la familia y a los amigos o para disfrutar de actividades de ocio y hacer turismo. Un acceso deficiente al transporte en autobús y autocar puede obstaculizar gravemente su integración en la sociedad.

## 2. ÁMBITO DE APLICACIÓN Y CONTENIDO DEL REGLAMENTO

La UE aprobó legislación sobre los derechos de los pasajeros para todas las modalidades de transporte (aéreo, ferroviario, marítimo y fluvial y transporte en autobús y autocar) con el fin de proporcionar a los ciudadanos un nivel mínimo garantizado de protección cuando viajan en Europa, y así facilitar su movilidad e integración social. La existencia de una serie de derechos comunes de los pasajeros garantizados por ley en los cuatro modos de transporte (con disposiciones que reflejan las particularidades de cada uno de ellos) también contribuye a

<sup>5</sup> EU Transport in Figures — Statistical Pocketbook 2015 («Transporte en la UE en cifras — Recopilación de estadísticas 2015»).

<sup>6</sup> COM(2008) 817 final.

<sup>7</sup> Tras la liberalización del mercado alemán en 2013, el número de servicios regulares de autocar de larga distancia autorizados pasó de 86 a 277 entre diciembre de 2012 y enero de 2015. Estos servicios transportaron entre 17 y 19 millones de pasajeros en 2014. El mercado nacional francés se liberalizó en agosto de 2015. En los seis primeros meses siguientes a la modificación del Reglamento, los autocares de larga distancia transportaron 1,5 millones de pasajeros entre 168 destinos (en todo el año 2013, solo viajaron 110 000 pasajeros en autocares nacionales de larga distancia, y solo se ofrecían 68 destinos). Fuente: *Comprehensive Study on Passenger Transport by Coach in Europe* («Estudio exhaustivo sobre el transporte de pasajeros en autocar en Europa») (2016).

<sup>8</sup> Por ejemplo, a diferencia de otros modos de transporte, un retraso importante o la cancelación de un viaje a la llegada no da lugar a una indemnización.

<sup>9</sup> La encuesta nacional sobre viajes llevada a cabo en 2013 en el Reino Unido («2013 National Travel Survey in the UK»), la encuesta de la NTA sobre desplazamientos familiares realizada en 2012 en Irlanda («2012 NTA National Household Travel Survey») y una encuesta realizada por la consultora IGES en Alemania en 2013.

crear una situación de igualdad de condiciones, tanto para los operadores de las diferentes modalidades como entre estos.

### *Ámbito de aplicación*

El Reglamento se aplica, en general, a los «servicios regulares» (servicios prestados con frecuencias y trayectos determinados, en que los viajeros son recogidos y dejados en paradas previamente fijadas) para viajeros de categoría indeterminada, cuando el punto de embarque o de desembarque del pasajero esté situado en el territorio de un Estado miembro<sup>10</sup>.

### *Contenido*

Los pasajeros que viajen utilizando cualquier tipo de servicio regular, con independencia de la distancia programada, se beneficiarán de los siguientes derechos básicos:

- 1) condiciones de transporte no discriminatorias (en particular, tarifas no discriminatorias);
- 2) acceso al transporte de personas con discapacidad o con movilidad reducida sin coste adicional (los transportistas solo pueden negarse a transportar pasajeros con discapacidad si llevarlos resulta físicamente imposible debido al diseño del vehículo o a la infraestructura de la parada o la estación, o si para hacerlo han de incumplirse requisitos en materia de salud y seguridad);
- 3) normas mínimas relativas a la información sobre el viaje facilitada a todos los pasajeros antes y durante el viaje, así como información sobre sus derechos;
- 4) un mecanismo de tramitación de las reclamaciones que los transportistas deberán poner a disposición de todos los pasajeros; y
- 5) organismos de aplicación nacionales independientes en cada Estado miembro que tienen el mandato de aplicar el Reglamento y, cuando proceda, imponer sanciones.

Los pasajeros también se beneficiarán de los siguientes derechos adicionales cuando viajen utilizando servicios regulares en los que la distancia programada del servicio sea igual o superior a 250 km:

- 6) emisión de billetes (electrónicos o en papel) o de cualquier otro documento que conceda derecho al transporte;
- 7) indemnización y asistencia en caso de fallecimiento, lesiones o pérdidas o daños al equipaje causados por un accidente;
- 8) información en caso de cancelación o de retraso en la salida de un servicio;
- 9) derecho al reembolso del precio completo del billete o transporte alternativo en caso de cancelación o de retraso importante en la salida;

---

<sup>10</sup> Además, un número limitado de disposiciones (siendo las más importantes las relativas a la indemnización y la asistencia que el transportista debe facilitar en caso de fallecimiento, lesión, pérdidas o daños causados por accidentes de tráfico) también se aplican a los «servicios ocasionales», en los que el grupo de pasajeros se ha formado a iniciativa del cliente o del transportista.

- 10) asistencia adecuada en caso de cancelación o retraso considerable (aplicable únicamente cuando la duración prevista del viaje sea superior a 3 horas);
- 11) indemnización de hasta el 50 % del precio del billete si el transportista no ofrece al viajero la posibilidad de elegir entre el reembolso del precio del billete o un recorrido alternativo en caso de cancelación o retraso considerable; y
- 12) ayuda específica gratuita para las personas con discapacidad y las personas con movilidad reducida, tanto en las estaciones como a bordo de los autobuses.

*Excepciones al ámbito de aplicación del Reglamento<sup>11</sup>*

Los Estados miembros podrán eximir, de manera transparente y no discriminatoria, de la aplicación de estos derechos adicionales a los servicios regulares nacionales durante un período no superior a cuatro años (que finaliza el 28 de febrero de 2017 a más tardar), que podrá renovarse una sola vez. En la actualidad, un total de 12 Estados miembros (Croacia, República Checa, Estonia, Grecia, Hungría, Letonia, Países Bajos, Portugal, Rumanía, Eslovaquia, Eslovenia y el Reino Unido) están aplicando este tipo de excepciones.

Los Estados miembros podrán eximir asimismo de la aplicación de la totalidad del Reglamento a determinados servicios regulares cuando una parte significativa del servicio (incluida por lo menos una parada programada) se realice fuera de la Unión Europea. Estas exenciones, que también deben concederse de manera transparente y no discriminatoria, expirarán el 28 de febrero de 2017, y podrán ser renovadas una sola vez. En la actualidad, un total de 13 Estados miembros (Austria, Croacia, Estonia, Finlandia, Alemania, Grecia, Hungría, Italia, Letonia, los Países Bajos, Eslovaquia, Eslovenia y el Reino Unido) están aplicando este tipo de excepciones.

*Otros actos legislativos de la UE aplicables a los pasajeros de autobús y autocar*

Los pasajeros cuyo viaje en autobús o autocar se realiza en el contexto de un viaje combinado disfrutan de derechos adicionales con arreglo a la Directiva (UE) 2015/2302<sup>12</sup>.

El Reglamento (CE) n.º 661/2009<sup>13</sup> establece los requisitos de accesibilidad que todos los autobuses y autocares nuevos deberán cumplir para poder autorizar su venta, matriculación o puesta en servicio dentro de la UE.

Una parte significativa del transporte en autocar se produce en un contexto intracomunitario: los pasajeros viajan utilizando bien servicios transfronterizos, bien servicios nacionales fuera

---

<sup>11</sup> <http://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/road/doc/exemptions-from-bus-coach-passengers-rights-and-obligations.pdf>

<sup>12</sup> Directiva (UE) 2015/2302 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2015, relativa a los viajes combinados y a los servicios de viaje vinculados, por la que se modifican el Reglamento (CE) n.º 2006/2004 y la Directiva 2011/83/UE del Parlamento Europeo y del Consejo y por la que se deroga la Directiva 90/314/CEE del Consejo (DO L 326 de 11.12.2015, p. 1). Esta Directiva deberá transponerse a la legislación nacional de los Estados miembros hasta el 1 de enero de 2018 como fecha límite. Hasta esa fecha, se aplica la Directiva 90/314/CEE.

<sup>13</sup> Reglamento (CE) n.º 661/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, relativo a los requisitos de homologación de tipo referentes a la seguridad general de los vehículos de motor, sus remolques y sistemas, componentes y unidades técnicas independientes a ellos destinados (DO L 200 de 31.7.2009, p. 1).

de su propio Estado miembro. Con el fin de proteger los intereses de dichos pasajeros, el Reglamento (CE) n.º 2006/2004<sup>14</sup> establece un marco adecuado que permite que los organismos de aplicación nacionales cooperen y defiendan los intereses colectivos de los consumidores en un contexto transfronterizo.

### **3. LA APLICACIÓN DEL REGLAMENTO POR PARTE DE LOS ESTADOS MIEMBROS**

El Reglamento exige a los Estados miembros que designen organismos de aplicación nacionales responsables de aplicarlo y de establecer en sus legislaciones nacionales sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias para sancionar a los operadores que infrinjan el Reglamento. También se exige que los Estados miembros designen las estaciones de autobuses y autocares donde los pasajeros con discapacidad o movilidad reducida pueden recibir la asistencia adecuada.

#### ***La designación de los organismos de aplicación nacionales<sup>15</sup>***

La mayoría de los Estados miembros han designado organismos de aplicación nacionales que anteriormente eran responsables de los derechos de los pasajeros en otros modos de transporte. Los organismos de aplicación nacionales son autoridades en materia de transporte o de protección de los consumidores. Algunos Estados miembros han designado varios: mientras que un organismo de protección de los consumidores suele ser responsable de la tramitación de las reclamaciones, una autoridad de transporte realiza inspecciones, impone sanciones y hace el seguimiento de la accesibilidad de los vehículos y las estaciones para pasajeros con discapacidad. La mayoría de los Estados miembros han designado organismos de aplicación nacionales únicamente a escala nacional, pero hay un número reducido de Estados miembros en los que los entes regionales desempeñan también un papel importante a la hora de hacer cumplir el Reglamento.

#### ***La tramitación de las reclamaciones***

Los pasajeros podrán presentar reclamaciones sobre supuestas infracciones del Reglamento al transportista (el Reglamento les obliga a disponer de un mecanismo de tramitación de las reclamaciones) o al organismo de aplicación nacional.

El Reglamento no estipula el orden cronológico en que deben presentarse las reclamaciones, pero permite que los Estados miembros exijan a los pasajeros que presenten su reclamación al transportista en primer lugar, y que el organismo de aplicación actúe como órgano de apelación solamente cuando el pasajero no quede satisfecho con la respuesta. En total, 20 Estados miembros han escogido esta opción. Tiene la ventaja de que los órganos de aplicación nacionales pueden tramitar las reclamaciones con mayor eficacia y rapidez ya que tendrán acceso a la correspondencia entre el reclamante y el transportista desde el principio, lo que les permitirá tener una visión más completa del caso desde los puntos de vista de ambas partes.

---

<sup>14</sup> Reglamento (CE) n.º 2006/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de octubre de 2004, sobre la cooperación entre las autoridades nacionales encargadas de la aplicación de la legislación de protección de los consumidores (DO L 364 de 9.12.2004, p. 1).

<sup>15</sup> Para consultar la lista de organismos nacionales responsables de la aplicación del Reglamento véase:

No hay cifras a disposición pública sobre el número de reclamaciones presentadas por los pasajeros a los transportistas entre 2013 y 2015. Aunque estos datos serían útiles para evaluar el funcionamiento del Reglamento, los transportistas no están obligados a recoger datos sobre las reclamaciones ni a informar a los organismos de aplicación nacionales.

Sin embargo, es sabido que estos organismos han tramitado muy pocas reclamaciones (véase el cuadro más abajo). Son varias las causas que lo explican: i) el Reglamento es relativamente reciente y muchos pasajeros pueden no ser plenamente conscientes de sus derechos; ii) en la mayoría de los Estados miembros, los viajeros deben presentar sus reclamaciones a los transportistas en primer lugar, y estas empresas parecen resolver la mayoría de las reclamaciones de manera satisfactoria, lo que significa que las reclamaciones no llegan a los organismos de aplicación nacionales; y iii) en algunos Estados miembros, solo los tribunales pueden imponer una decisión vinculante a los operadores, y el lento y costoso proceso de litigación disuade a los viajeros de defender sus derechos.

### ***Sanciones***

La legislación nacional de la mayoría de los Estados miembros prevé un sistema sancionador basado únicamente en multas, pero algunos organismos de aplicación también puede retirar la licencia del operador si este incumple el Reglamento de forma deliberada y sistemática.

Los organismos de aplicación nacionales han impuesto muy pocas sanciones en los dos primeros años transcurridos desde la entrada en vigor del Reglamento (véase el cuadro más abajo). La mayoría ha constatado que los operadores están dispuestos a cumplir y a resolver las reclamaciones antes de que sea necesario imponer una sanción.

**Cuadro — Número de reclamaciones tramitadas y sanciones impuestas por los organismos de aplicación nacionales<sup>16</sup>**

Estado miembro	Número de reclamaciones tramitadas	Número de sanciones impuestas
Austria	N/A	N/A
Bélgica	1	0
Bulgaria	9	0
Croacia	0	0
Chipre	0	0
República Checa	132	9
Dinamarca	0	0
Estonia	0	0
Finlandia	12	0
Francia	21	0
Alemania	192	0
Grecia	N/A	N/A
Hungría	24	16
Irlanda	4	0
Italia	N/A	N/A
Letonia	0	0
Lituania	0	0
Luxemburgo	N/A	N/A
Malta	0	0
Países Bajos	N/A	N/A
Polonia	N/A	N/A
Portugal	N/A	N/A
Rumanía	0	0
Eslovaquia	0	0
Eslovenia	0	0
España	1194	54
Suecia	2	0
Reino Unido	4	0

<sup>16</sup> Los datos están extraídos de los informes de actividad de los organismos de aplicación nacionales y reflejan la situación durante el período comprendido entre el 1 de marzo de 2013 y el 1 de enero de 2015. Si no se dispone de cifras (n/a) será bien porque durante el período de referencia no había organismos de aplicación nacionales operativos en ese Estado miembro, bien porque que no existía ningún sistema de penalización para sancionar a los operadores que infringieron el Reglamento, o bien porque los organismos de aplicación nacionales no publicaron su informe de actividad.

No todos los informes de los organismos de aplicación nacionales recogen las razones de las reclamaciones, y las cifras indicadas podrían incluir reclamaciones que no se ciñen al ámbito de aplicación del Reglamento.

## ***Otras actividades de comunicación y aplicación***

La tramitación de las reclamaciones y la penalización del incumplimiento son solo dos de los ejemplos mencionados en el Reglamento de posibles medidas que pueden adoptarse para hacer valer los derechos de los viajeros de autobús y autocar. Muchos organismos de aplicación nacionales han sido proactivos y han adoptado medidas adicionales<sup>17</sup>.

### ***Designación de estaciones de autobuses y autocares donde debe proporcionarse asistencia a pasajeros con discapacidad y pasajeros con movilidad reducida***

El Reglamento obliga a los Estados miembros a designar estaciones de autobuses y autocares con personal y equipadas para proporcionar una asistencia adecuada a los pasajeros con discapacidad o con movilidad reducida. La prestación de asistencia en las estaciones de autobuses y autocares reviste una importancia fundamental, ya que los pasajeros con discapacidad o movilidad reducida suelen necesitar ayuda para embarcar o desembarcar de autobuses y autocares, y en la mayoría de los casos, este requisito puede satisfacerse más fácilmente en estaciones con un elevado volumen de tráfico de pasajeros.

El enfoque adoptado por los Estados miembros varía: algunos de los Estados miembros más grandes y más poblados han designado una única estación o un número muy reducido de ellas, lo cual no se corresponde con el tamaño del país ni con el volumen de pasajeros transportados en autobús y autocar<sup>18</sup>.

Asimismo, una serie de Estados miembros designaron inicialmente paradas de autobús sin personal y sin las instalaciones adecuadas, incumpliendo claramente los requisitos estipulados en el Reglamento<sup>19</sup>. Tras la correspondiente intervención de la Comisión, retiraron dichas designaciones<sup>20</sup>.

---

<sup>17</sup>.Por ejemplo, los organismos de aplicación nacionales búlgaro, alemán, estonio, español, francés, lituano, finlandés y sueco inspeccionaron transportistas y estaciones. Además, el organismo de aplicación alemán organizó reuniones con los operadores antes de la entrada en vigor del Reglamento, con el fin de prepararlos para su aplicación y publicó folletos sobre los derechos de los pasajeros de autobús y autocar. En Finlandia, el organismo de aplicación estuvo presente en ferias de turismo con el objetivo de informar a los pasajeros sobre sus derechos.

<sup>18</sup> A pesar de que, con el fin de ofrecer a los pasajeros con discapacidad o movilidad reducida la asistencia adecuada, todas las estaciones dotadas de personal y con un importante flujo de pasajeros deberían ser designadas para prestar asistencia a los viajeros, de conformidad con el Reglamento, los Estados miembros pueden cumplir con su obligación designando una única estación. Por otra parte, no están obligados a designar una estación con un número considerable de pasajeros en tránsito.

<sup>19</sup> Para conocer la definición de «estaciones», véase la artículo 3, letra m), del Reglamento.

<sup>20</sup> Puede consultarse la lista de las estaciones designadas por los Estados miembros y comunicadas a la Comisión en la dirección:

[http://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/road/doc/designated\\_bus\\_terminals.pdf](http://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/road/doc/designated_bus_terminals.pdf)

## **4. FUNCIONAMIENTO DEL REGLAMENTO Y MEDIDAS DE MEJORA**

### **4.1. Evaluación del funcionamiento del Reglamento**

#### ***Resultados de la consulta***

En enero de 2016, la Comisión invitó a diversas organizaciones de representación de los pasajeros y la industria a escala de la UE a compartir sus puntos de vista sobre el funcionamiento del Reglamento<sup>21</sup>.

Todos los participantes estuvieron de acuerdo con que hay dos elementos que tienen una importante repercusión en el funcionamiento del Reglamento:

- La falta de estaciones de autobuses y autocares adecuadas en varios Estados miembros es uno de los principales obstáculos al desarrollo del transporte en autobús y autocar: unas estaciones modernas, accesibles y seguras conectadas con otros modos de transporte podrían convencer a nuevos usuarios de optar por el transporte en autobús y autocar. Las estaciones de autobuses y autocares también desempeñan un papel clave en la aplicación del Reglamento: una terminal de alta calidad puede ofrecer a los pasajeros un acceso más fácil a la información sobre los servicios y sobre sus derechos en las estaciones, el personal de la estación puede proporcionar a los pasajeros con discapacidad la asistencia que necesitan y puede atenderse mejor a los viajeros cuando se producen interrupciones del transporte.
- El Reglamento no introdujo requisitos nuevos en materia de accesibilidad para autobuses, autocares y estaciones, por lo que no contribuyó significativamente a mejorar la accesibilidad de los vehículos ni de las infraestructuras de transporte (las paradas y las estaciones de autobús) para los pasajeros con discapacidad o movilidad reducida. Con el fin de hacer accesible el transporte en autobús y autocar a estos pasajeros, tanto los vehículos como las estaciones deberán ser accesibles. Las medidas adoptadas por algunos Estados miembros, con arreglo a las cuales los operadores estarán obligados en el futuro a utilizar únicamente flotas que puedan transportar pasajeros con discapacidad o con movilidad reducida<sup>22</sup>, darán escasos resultados si la infraestructura sigue siendo inadecuada. No obstante, la Comisión está también al corriente de las iniciativas emprendidas a escala local y regional en las que los operadores han colaborado estrechamente con las organizaciones que representan a personas con discapacidad para hacer sus servicios accesibles a ellas<sup>23</sup>.

Si bien las distintas partes consultadas coincidieron en los puntos anteriores, existe una clara división entre las organizaciones que representan al sector y las organizaciones de pasajeros en lo que a la incidencia del Reglamento se refiere. Las organizaciones que representan a los

---

<sup>21</sup> Véase la nota 3.

<sup>22</sup> Francia y Alemania obligarán a los operadores a utilizar exclusivamente autocares que puedan transportar pasajeros con discapacidad de aquí a 2018, y España y el Reino Unido en 2020 como fecha límite. Fuente: *Comprehensive Study on Passenger Transport by Coach in Europe* («Estudio exhaustivo sobre el transporte de pasajeros en autocar en Europa») (2016).

<sup>23</sup> La empresa de transporte público de la Región de Valonia (Bélgica), Société Régionale Wallonne du Transport, entre otras, ha llevado a cabo una auditoría de la accesibilidad de sus líneas de autobús desde 2013 con la ayuda de organizaciones locales que representan a las personas con discapacidad, y el propietario de la estación internacional de autocares de Riga (Riga International Coach Terminal) colaboró con la organización de personas con discapacidad Apeirons para lograr la plena accesibilidad de la estación para las personas con discapacidad o con movilidad reducida.

transportistas consideran que el Reglamento refleja el equilibrio óptimo entre las obligaciones de los transportistas y los derechos de los pasajeros, teniendo en cuenta las limitaciones específicas del sector, y que prevé el necesario grado de flexibilidad.

Las organizaciones que representan a los pasajeros (EDF y EPF) lamentan que la mayoría de las disposiciones contenidas en el Reglamento solo se aplican a los servicios regulares con una distancia programada igual o superior a 250 km. En la práctica, esto significa que la inmensa mayoría de los viajes regulares de autobuses y autocares solo están sujetos a las disposiciones principales del Reglamento<sup>24</sup>. Las organizaciones de pasajeros también critican a los Estados miembros por conceder demasiadas excepciones<sup>25</sup>. En su opinión, el amplio uso de las exenciones priva a los pasajeros del pleno disfrute de sus derechos y de seguridad jurídica (en particular porque para los pasajeros resulta difícil saber qué Estados miembros aplican qué exenciones).

Las partes consultadas consideran que no era necesario modificar ninguna de las disposiciones específicas del Reglamento, pero que los operadores deberían aplicar mejor el Reglamento vigente y que las autoridades nacionales deberían actuar de manera más estricta en relación con su cumplimiento.

### ***Evaluación de la Comisión***

La Comisión no ha detectado ningún incumplimiento grave o intencionado del Reglamento. La mayoría de las reclamaciones individuales de las que tiene conocimiento la Comisión se refieren a falta de información, ayuda o indemnización en caso de retrasos prolongados o cancelaciones<sup>26</sup>. Los informes presentados por los organismos de aplicación nacionales indican que en muchos casos, las reclamaciones son ajenas al ámbito de aplicación del Reglamento<sup>27</sup>.

A pesar de que el panorama es positivo en términos generales, la Comisión identificó una serie de factores que impiden que el Reglamento se aplique de modo más eficiente:

- a) *Los pasajeros y los operadores no son suficientemente conscientes de sus derechos y obligaciones*

El Reglamento es relativamente reciente, por lo que los ciudadanos todavía lo desconocen en gran medida. Los organismos de aplicación nacionales y las organizaciones que representan a las partes interesadas señalan que muchos operadores no conocían el Reglamento en el momento de su aprobación, y el desconocimiento sigue siendo un problema en algunos Estados miembros. Así pues, es esencial que los organismos de aplicación nacionales, las organizaciones de representación a escala

---

<sup>24</sup> Véase la sección 2 del presente informe.

<sup>25</sup> Véase la anterior sección 2 sobre la utilización de las exenciones por parte de los Estados miembros.

<sup>26</sup> Algunos informes de las autoridades de aplicación nacionales mencionan los motivos de las reclamaciones. Además, el centro de contacto Europe Direct (EDCC), un servicio financiado por la Comisión que ofrece gratuitamente información sobre la legislación de la UE a la ciudadanía y a las empresas, indicó que más del 80 % de las 99 consultas recibidas desde la fecha en que el Reglamento entró en vigor se refieren a los derechos de los pasajeros en caso de retraso o cancelación.

<sup>27</sup> Por ejemplo, la pérdida o robo del equipaje de un pasajero durante el viaje o el hecho de que un pasajero no haya podido sentarse en el asiento que había reservado.

nacional y de la UE y la Comisión sigan informando a los pasajeros sobre sus derechos y a los operadores sobre sus obligaciones.

*b) La aplicación del Reglamento se está retrasando en algunos Estados miembros.*

Los Estados miembros tardaron mucho tiempo en adoptar medidas para aplicarlo. A 1 de marzo de 2013, fecha en que el Reglamento entró en vigor, ninguno de los Estados miembros había adoptado todas las medidas nacionales necesarias. Algunos Estados miembros tardaron dos años en adoptar las medidas exigidas.

El enfoque adoptado por los organismos de aplicación nacionales para hacer cumplir el Reglamento varía considerablemente. Mientras que algunos son muy proactivos a la hora de informar a los pasajeros sobre sus derechos y de supervisar la aplicación del Reglamento, la actuación de otros se reduce casi exclusivamente a tramitar las reclamaciones.

También se observan diferencias considerables en la aplicación efectiva de los derechos de los pasajeros. Algunos Estados miembros no disponen de un mecanismo alternativo de resolución de litigios<sup>28</sup>, lo que significa que los pasajeros tienen que defender sus derechos ante los tribunales: un proceso costoso y lento, que finalmente les disuade de hacer valer sus derechos.

*c) Dificultades de interpretación de determinadas disposiciones*

Algunas de las disposiciones del Reglamento han recibido distintas interpretaciones por parte de los diferentes organismos de aplicación y operadores.

Las organizaciones representativas y los organismos de aplicación nacionales coinciden en que no es necesario modificar el Reglamento para aclarar estas disposiciones, pero que la Comisión y los organismos de aplicación nacionales deben ponerse de acuerdo sobre la forma en que las disposiciones deben aplicarse en la práctica.

## **4.2 Medidas de la Comisión para mejorar la aplicación del Reglamento**

La Comisión ha adoptado las siguientes medidas para abordar los problemas señalados anteriormente:

*a) Acciones destinadas a sensibilizar sobre los derechos de los pasajeros y las obligaciones de los operadores*

En junio de 2013, la Comisión puso en marcha una campaña de información bianual sobre los derechos de los pasajeros en todos los modos de transporte, incluidos autobuses y autocares, que consistió en la publicación y distribución de carteles y folletos en toda Europa, el uso de las redes sociales, una aplicación de teléfono móvil y la participación en ferias de turismo.

La Comisión publicó un resumen del Reglamento, ampliamente utilizado por los organismos de aplicación nacionales y los operadores para informar a los pasajeros de sus derechos.

*b) Medidas para mejorar la aplicación*

---

<sup>28</sup> Con arreglo a la Directiva 2013/11/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, relativa a la resolución alternativa de litigios en materia de consumo (DO L 165 de 18.6.2013, p. 63), los consumidores residentes en la UE deberán tener acceso a procedimientos alternativos de resolución de litigios para litigios contractuales con comerciantes establecidos en la UE, incluidos los del sector del transporte.

La Comisión inició procedimientos de infracción contra los Estados miembros que incumplieron su obligación de designar un organismo de aplicación nacional, de establecer sanciones en su legislación nacional para penalizar a los operadores que infrinjan el Reglamento o de designar las estaciones de autobuses y autocares en las que los pasajeros con discapacidad o movilidad reducida puedan recibir la asistencia adecuada<sup>29</sup>. En julio de 2015 todos los Estados miembros habían adoptado las medidas necesarias, y los procedimientos de infracción estaban archivados.

La Comisión organizó reuniones anuales a escala de la UE en las que los organismos de aplicación nacionales y las partes interesadas pudieron compartir sus experiencias sobre la aplicación del Reglamento e intercambiar información sobre buenas prácticas.

Además, la Comisión proporcionó orientaciones e información sobre buenas prácticas en las reuniones anuales celebradas con los organismos de aplicación nacionales, con el fin de mejorar la cooperación mutua.

c) *Medidas para mejorar la aplicación uniforme del Reglamento*

La Comisión proporcionó aclaraciones respecto a la aplicación práctica de varias disposiciones del Reglamento en las reuniones anuales con los organismos de aplicación nacionales y las organizaciones representativas, así como mediante correspondencia escrita, lo cual ha contribuido a garantizar una aplicación uniforme de las disposiciones en toda la UE<sup>30</sup>.

## 5. CONCLUSIONES Y SIGUIENTES MEDIDAS

Habida cuenta de la limitada experiencia adquirida con la aplicación del Reglamento hasta la fecha, la Comisión considera que no existe justificación para modificarlo.

Las partes interesadas y los organismos de aplicación nacionales coinciden en que varios de los obstáculos que impiden a los pasajeros disfrutar o hacer valer sus derechos pueden superarse aplicando el presente Reglamento de forma más eficaz. Así pues, la Comisión está adoptando las medidas y realizando las recomendaciones a las partes interesadas y a los organismos de aplicación nacionales que se enumeran a continuación:

- La Comisión organiza su tercera campaña informativa entre la primavera de 2016 y finales de 2017 con el fin de sensibilizar a los pasajeros sobre sus derechos, centrándose en las redes sociales. Invita a los organismos de aplicación nacionales, la industria y las organizaciones de defensa de los derechos de los pasajeros a poner en común sus esfuerzos y a organizar campañas similares a su escala.
- Se insta a los organismos de aplicación nacionales a realizar inspecciones de autobuses, autocares y estaciones para, entre otros, comprobar el modo en que se está aplicando el Reglamento en la práctica y formar a los operadores en relación con sus obligaciones de conformidad con el Reglamento. También se anima a estos organismos a revisar los sitios web de los transportistas para asegurarse de que contienen información sobre los

---

<sup>29</sup> Se enviaron dictámenes motivados a Austria, Grecia, Italia, Luxemburgo y Portugal y se enviaron escritos de requerimiento a otros siete Estados miembros.

<sup>30</sup> La Comisión ha aclarado, por ejemplo, que cuando la distancia programada de un servicio sea igual o superior a 250 kilómetros, todas las disposiciones del Reglamento deberán aplicarse a todos los pasajeros, aun cuando estos realicen con el servicio un desplazamiento inferior a 250 km.

derechos de los pasajeros y de que las condiciones generales de la contratación cumplen el Reglamento.

- Se insta a los Estados miembros que actualmente no ofrecen un mecanismo alternativo de resolución de litigios para los derechos de los pasajeros a crearlos, de conformidad con la Directiva 2013/11/UE<sup>31</sup>, con el fin de facilitar a los pasajeros un medio más rápido y menos costoso de buscar reparación.
- La Comisión seguirá organizando reuniones periódicas con los organismos de aplicación nacionales y las organizaciones de representación, con el objetivo de llegar a un entendimiento común sobre la interpretación y la aplicación del Reglamento, y de fomentar la cooperación y el intercambio de experiencias (relativas tanto a las dificultades encontradas como a las buenas prácticas).
- La Comisión, en caso necesario, publicará directrices interpretativas generales para acompañar el Reglamento, con el fin de aclarar el significado de determinadas disposiciones (como hizo en el pasado con otros modos de transporte) o documentos de buenas prácticas sobre aspectos específicos (por ejemplo, cómo responder mejor a las necesidades específicas de las personas con discapacidad o movilidad reducida).
- La Comisión está recopilando información sobre buenas prácticas locales y nacionales para mejorar la accesibilidad del transporte en autobús y autocar para los pasajeros con discapacidad o movilidad reducida. Esta información se presentará a los organismos de aplicación nacionales y organizaciones representativas en sus reuniones periódicas. También está considerando la posibilidad de publicar información sobre buenas prácticas relacionadas con el transporte de pasajeros con discapacidad y con movilidad reducida en todos los modos de transporte.
- La Comisión anima a las autoridades locales y nacionales y a los inversores privados a garantizar la conexión multimodal de las estaciones de autobuses y autocares con otros medios de transporte, especialmente con el transporte ferroviario y el transporte regional y local en nodos urbanos, de conformidad con los objetivos del Reglamento RTE-T<sup>32</sup>, así como a renovar las estaciones de autobuses y autocares existentes o a construir nuevas estaciones de vanguardia que también sean plenamente accesibles para las personas con discapacidad o con movilidad reducida. Estas medidas pueden recibir apoyo de la UE con cargo al instrumento de financiación denominado Mecanismo «Conectar Europa»<sup>33</sup> si la estación en cuestión está situada en el nodo urbano de transporte de la red transeuropea, o en su defecto, a los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, que también apoyan el desarrollo del transporte colectivo.

---

<sup>31</sup> Véase la nota 28.

<sup>32</sup> Reglamento (UE) n.º 1315/2013 sobre las orientaciones de la Unión para el desarrollo de la red transeuropea de transporte (DO L 348 de 20.12.2013, p. 1).

<sup>33</sup> Las condiciones detalladas para la solicitud de fondos del Mecanismo «Conectar Europa» se recogen en el Reglamento (UE) n.º 1315/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, sobre las orientaciones de la Unión para el desarrollo de la red transeuropea de transporte y por el que se deroga la Decisión nº 661/2010/UE (DO L 348 de 20.12.2013, p. 1), y el Reglamento (UE) n.º 1316/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, por el que se crea el Mecanismo «Conectar Europa» (DO L 348 de 20.12.2013, p. 129).

- La Comisión anima a los Estados miembros que actualmente conceden exenciones del Reglamento<sup>34</sup> o partes de este a examinar si, a la luz de la experiencia adquirida, es necesario seguir concediendo estas exenciones.

---

<sup>34</sup> Véase la sección 2 anterior.