

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los derechos y las obligaciones de los viajeros internacionales de ferrocarril»**

(COM(2004) 143 final — 2004/0049 (COD))

(2005/C 221/02)

El 28 de abril de 2004, de conformidad con el artículo 71 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 17 de enero de 2005 (ponente: Sr. CHAGAS).

En su 414º Pleno de los días 9 y 10 de febrero de 2005 (sesión del 9 de febrero de 2005), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 119 votos a favor, 1 en contra y 4 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Introducción

1.1 La propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los derechos y las obligaciones de los viajeros internacionales de ferrocarril (en adelante «Reglamento de calidad sobre el transporte de pasajeros») forma parte del denominado **tercer paquete ferroviario** que fue aprobado por la Comisión Europea el 3 de marzo de 2004. Otros elementos de éste son los siguientes:

- la modificación de la Directiva 91/440/CEE: Liberalización de los servicios internacionales de transporte de viajeros por ferrocarril (COM(2004) 139 final);
- la Propuesta de Directiva sobre la certificación del personal conductor de locomotoras y trenes en la red ferroviaria de la Comunidad (COM(2004) 142 final), y
- la Propuesta de Reglamento relativo a las indemnizaciones por incumplimiento de los requisitos contractuales de calidad en los servicios de transporte de mercancías por ferrocarril (COM(2004) 144 final),

así como

- la Comunicación de la Comisión — Proseguir la integración del sistema ferroviario europeo: el tercer paquete ferroviario (COM(2004) 140 final);
- y el Documento de trabajo de los servicios de la Comisión sobre la apertura gradual a la competencia de los servicios internacionales de transporte de viajeros por ferrocarril (SEC(2004) 236).

1.2 El denominado **primer paquete ferroviario** (también llamado paquete de medidas de infraestructura) entró en vigor el 15 de marzo de 2001 y su transposición al Derecho nacional estaba prevista para el 15 de marzo de 2003. Contiene los siguientes elementos:

- la modificación de la Directiva 91/440/CEE: entre otras medidas, el libre acceso al mercado para el transporte internacional de mercancías en la Red Transeuropea de Transporte Ferroviario de Mercancías antes del 15 de marzo de 2003 y la liberalización del transporte internacional de mercancías por ferrocarril antes del 15 de marzo de 2008 <sup>(1)</sup>;
- la ampliación del ámbito de validez de una licencia europea para las empresas ferroviarias (modificación de la Directiva 95/18/CE) <sup>(2)</sup>;
- la armonización de las disposiciones relativas a la adjudicación de la capacidad de infraestructura ferroviaria, la aplicación de cánones por su utilización y la reglamentación de la certificación de la seguridad (sustitución de la Directiva 95/19/CE) <sup>(3)</sup>.

1.3 En octubre de 2003 la Comisión Europea presentó ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas una demanda contra nueve Estados miembros por no haber notificado la transposición al Derecho nacional del primer paquete ferroviario. En mayo de 2004, aún faltaba la notificación de cinco Estados miembros, y dos Estados miembros habían aplicado sólo parcialmente las disposiciones en el Derecho nacional.

<sup>(1)</sup> Directiva 2001/12/CE — DO L 75 de 15.3.2001, p. 1 — Dictamen del CESE — DO C 209 de 22.7.1999, p. 22.

<sup>(2)</sup> Directiva 2001/13/CE — DO L 75 de 15.3.2001, p. 26 — Dictamen del CESE — DO C 209 de 22.7.1999, p. 22.

<sup>(3)</sup> Directiva 2001/14/CE — DO L 75 de 15.3.2001, p. 29 — Dictamen del CESE — DO C 209 de 22.7.1999, p. 22.

1.4 El denominado **segundo paquete ferroviario** fue publicado el 30 de abril de 2004 en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas y su transposición al Derecho nacional deberá llevarse a cabo antes del 30 de abril de 2006. Contiene los siguientes elementos:

- la modificación de la Directiva 91/440/CEE: Extensión del libre acceso a los servicios internacionales de transporte ferroviario de mercancías a la totalidad de la red a partir del 1 de enero de 2006 y la liberalización del transporte ferroviario de mercancías nacional, incluido el cabotaje, a partir del 1 de enero de 2007 <sup>(1)</sup>;
- la Directiva sobre seguridad ferroviaria en la Comunidad <sup>(2)</sup>;
- el Reglamento por el que se crea una Agencia Ferroviaria Europea <sup>(3)</sup>;
- la modificación de las Directivas relativas a la interoperabilidad del sistema ferroviario transeuropeo de alta velocidad (Directiva 96/48/CE) y a la interoperabilidad del sistema ferroviario transeuropeo convencional (Directiva 2001/16/CE) <sup>(4)</sup>;

1.5 Con el primer y el segundo paquetes ferroviarios se sentaron los fundamentos jurídicos para establecer un mercado interior del transporte de mercancías por ferrocarril. Las medidas se refieren al acceso al mercado, la concesión de licencias y la certificación de seguridad de las empresas ferroviarias, el acceso a las infraestructuras y la aplicación de cánones por su utilización, la creación de un marco jurídico para la seguridad ferroviaria, así como la adopción de medidas para establecer la interoperabilidad técnica del sistema ferroviario.

1.6 Este marco jurídico creado con el primer y segundo paquetes ferroviarios exige, como el CESE señaló en su Dictamen sobre el segundo paquete ferroviario <sup>(5)</sup>, una plena reestructuración organizativa del sector, así como el establecimiento de nuevas autoridades y un nuevo reparto de competencias.

1.7 En la propuesta objeto de examen la Comisión propone la aprobación de disposiciones jurídicas para proteger a los viajeros del transporte internacional por ferrocarril, como ya es el caso en el transporte aéreo, en el que se ha mejorado la protección de los derechos de los viajeros en caso de denegación de embarque o de retrasos.

## 2. Propuesta de la Comisión

### 2.1 Responsabilidad e indemnización

2.1.1 La propuesta de Reglamento regula la responsabilidad de las empresas ferroviarias en los casos de muerte o lesiones personales de los viajeros, así como de daños o extravío del equipaje.

<sup>(1)</sup> Directiva 2004/51/CE — DO L 164 de 30.4.2004, p. 164 — Dictamen del CESE — DO C 61 de 14.3.2003, p. 131.

<sup>(2)</sup> Directiva 2004/49/CE — DO L 164 de 30.4.2004, p. 44 — Dictamen del CESE — DO C 61 de 14.3.2003, p. 131.

<sup>(3)</sup> Directiva 2004/881/CE — DO L 164 de 30.4.2004, p. 1 — Dictamen del CESE — DO C 61 de 14.3.2003, p. 131.

<sup>(4)</sup> Directiva 2004/50/CE — DO L 164 de 30.4.2004, p. 114 — Dictamen del CESE — DO C 61 de 14.3.2003, p. 131.

<sup>(5)</sup> DO C 61 de 14.3.2003, p. 131.

2.1.2 Se fijan indemnizaciones mínimas por causa de retraso (en el anexo III) que los viajeros podrán solicitar sin por ello renunciar a su derecho al transporte.

### Anexo III

Tipo de servicio	Duración del servicio	Indemnización del 50% en caso de	Indemnización del 100% en caso de
Viajes internacionales en servicios regulares (parcialmente) de alta velocidad	Hasta 2 horas	Retraso de 30-60 minutos	Más de 60 minutos de retraso
	Más de 2 horas	Retraso de 60-120 minutos	Más de 120 minutos de retraso
Viajes internacionales en servicios regulares no de alta velocidad	Hasta 4 horas	Retraso de 60-120 minutos	Más de 120 minutos de retraso
	Más de 4 horas	Retraso de 120-240 minutos	Más de 240 minutos de retraso

2.1.3 La propuesta de Reglamento regula de forma general los derechos de los viajeros en caso de pérdida de un enlace o de cancelación de un servicio, así como la asistencia a los clientes en caso de retrasos y de pérdidas de enlaces.

### 2.2 Información y venta de billetes

2.2.1 En el anexo I se recoge la información mínima que deben facilitar las empresas ferroviarias antes, durante y después del viaje. En el anexo II se establece la información mínima que debe constar en el billete.

2.2.2 Las empresas ferroviarias deberán ofrecer billetes o billetes directos entre las estaciones de ferrocarril principales, así como para las zonas circundantes. Para asegurar la venta de billetes directos, deberán cooperar y establecer acuerdos varias empresas ferroviarias. Estos billetes deberán ofrecerse en las taquillas, en las taquillas automáticas, por teléfono o por internet. En caso de que se hallen cerradas las taquillas o averiadas las taquillas automáticas, deberá ofrecerse la posibilidad de comprar los billetes para los viajes internacionales a bordo del tren. Los proveedores de sistemas deberán ofrecer a todas las empresas ferroviarias la posibilidad de distribuir información o vender billetes.

2.2.3 Cuando proyecten interrumpir algún servicio internacional, las empresas ferroviarias deberán informar al público de ese extremo.

### 2.3 Personas de movilidad reducida

2.3.1 En la propuesta de Reglamento se regula la asistencia a las personas de movilidad reducida en la estación de ferrocarril y en el tren, así como para embarcar, transbordar o desembarcar. La necesidad de asistencia deberá notificarse 24 horas antes de que vaya a requerirse.

### 2.4 Normas de calidad del servicio y procedimientos de presentación de reclamaciones

2.4.1 Las empresas ferroviarias estarán obligadas a establecer normas de calidad del servicio (definidas en el anexo IV) y a implantar un sistema de gestión de la calidad. Cada año, junto con su informe anual, publicarán un informe sobre sus prestaciones en materia de calidad del servicio.

2.4.2 Deberá establecerse un procedimiento de presentación de reclamaciones, por el que deberá responderse a los clientes en la misma lengua en la que se presente la reclamación. Las reclamaciones podrán presentarse en una de las lenguas de los países por cuyo territorio se haya efectuado el viaje. En cualquier caso podrán presentarse en inglés, francés o alemán. Lo mismo vale para la presentación de reclamaciones en los puntos de venta.

## 3. Evaluación de la propuesta

### 3.1 Observaciones generales

3.1.1 En la propuesta de la Comisión se regulan dos ámbitos al mismo tiempo. Las propuestas relativas a la responsabilidad de las empresas y las indemnizaciones en caso de retrasos, cancelaciones de servicios, daños personales y materiales, así como la asistencia a las personas de movilidad reducida corresponden aproximadamente al ámbito de aplicación del Reglamento 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<sup>(1)</sup>. En la propuesta se regulan a escala europea los derechos de los viajeros en un segundo sector de transportes, el sector ferroviario.

3.1.2 El segundo ámbito se refiere a un conjunto diferente de elementos. Se obliga a las empresas a cooperar para garantizar la información sobre horarios y precios de los billetes y la venta de billetes «en taquillas únicas» en un sistema de competencia. Ello incluye tanto las conexiones entre las denominadas estaciones de ferrocarril principales como las estaciones de ferrocarril ubicadas en una zona cuyo centro sea la estación de ferrocarril más cercana. Esta propuesta debe examinarse en estrecha relación con la propuesta de modificación de la Directiva 91/440/CEE y la liberalización del transporte internacional de viajeros.

(1) Reglamento (CE) n.º 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, y se deroga el Reglamento (CEE) n.º 295/91.

3.1.3 En las condiciones actuales en las que se prestan los servicios internacionales de transporte de viajeros por ferrocarril mediante acuerdos de cooperación entre empresas ferroviarias o mediante agrupaciones internacionales se cumplen las normas relativas a la información sobre horarios y precios, y, con pocas excepciones (por ejemplo, Thalys, Eurostar), las relativas a la expedición de billetes. En el marco de un sistema de empresas que compiten entre sí, es necesario mantener estas disposiciones y mejorarlas mediante normativas o legislación.

### 3.2 Ámbito de aplicación

3.2.1 El ámbito de aplicación son los servicios internacionales de transporte de viajeros por ferrocarril. Sin embargo, las disposiciones incluyen también las conexiones entre las estaciones de ferrocarril principales y las estaciones de ferrocarril ubicadas en una zona cuyo centro sea la estación de ferrocarril más cercana.

3.2.2 El CESE llama la atención sobre el hecho de que los enlaces de acceso pueden afectar a servicios que están sujetos a contratos de servicio público.

3.2.3 No obstante, el ámbito de aplicación queda delimitado con la definición de empresa ferroviaria incluida en el Reglamento (artículo 2, 1). En concreto sólo se trata de las empresas cuya actividad principal sea prestar servicios ferroviarios de transporte de viajeros. De ello podría deducirse que las empresas ferroviarias que se dedican también al transporte de mercancías quedan excluidas de las disposiciones del Reglamento. Esto no es de recibo.

### 3.3 Responsabilidad e indemnización

3.3.1 En principio el CESE acoge con satisfacción la introducción de disposiciones jurídicas europeas sobre la indemnización de los viajeros en caso de no prestación o de prestación no satisfactoria de un servicio y sobre el régimen de responsabilidad de las empresas ferroviarias.

3.3.2 No obstante, debe garantizarse que en las disposiciones jurídicas vinculantes exista una igualdad de trato entre los diferentes operadores de transporte que compiten entre sí.

3.3.3 Llama la atención que la entrada en vigor de las indemnizaciones en el sector del transporte ferroviario internacional se produzca antes que en el transporte aéreo y ello a pesar de que en el tráfico ferroviario se realizan con frecuencia trayectos más largos y, por ello, las posibilidades de que sufra interrupciones son más elevadas. Por ejemplo, en el tráfico aéreo la devolución del precio del billete sólo se hace efectiva cuando hay un retraso de más de cinco horas.

3.3.4 En caso de retrasos del servicio ferroviario la asistencia gratuita a los viajeros debe prestarse en una medida adecuada al tiempo de espera. En el transporte aéreo, el límite está en dos horas de espera o más.

3.3.5 En caso de cancelación de vuelo, no deberá pagarse una indemnización compensatoria si la cancelación se ha producido como resultado de circunstancias excepcionales. Esta cláusula de exención de responsabilidad no existe para el transporte de viajeros por ferrocarril.

3.3.6 El Reglamento sobre el transporte aéreo tampoco incluye un derecho a indemnización por los daños consecuentes al retraso o la cancelación de los servicios, mientras que éste sí está estipulado para el transporte por ferrocarril. Además, la propuesta de Reglamento no prevé un límite económico para los daños consecuentes.

3.3.7 El límite económico de la responsabilidad se fija en una cuantía diferente para el equipaje de mano y el resto del equipaje: 1 800 euros para el equipaje de mano y 1 300 euros para el resto del equipaje. De la exposición de motivos se entiende que en este punto la Comisión se ha acogido a acuerdos comparables pero diferentes (CIV para el sector ferroviario y Convenio de Montreal para el sector aéreo). Desde el punto de vista de los viajeros esta diferencia no es justificable.

3.3.8 La propuesta de Reglamento contiene disposiciones diferentes sobre la responsabilidad con culpa y la responsabilidad objetiva de la empresa para con los clientes. De este modo, la empresa ferroviaria sólo será responsable del extravío o los daños del equipaje de mano del viajero cuando sean imputables a la empresa ferroviaria. En otros casos, la empresa será responsable de manera objetiva.

3.3.9 La empresa ferroviaria no será responsable de los retrasos que se deban a condiciones meteorológicas excepcionales, catástrofes naturales y actos de guerra o terrorismo. De los retrasos debidos a otras circunstancias la empresa será también responsable sin culpa.

3.3.10 El CESE defiende en principio la responsabilidad objetiva en caso de retrasos para todos los sectores del transporte. No se trata de una indemnización por daños en el sentido estricto, sino de una compensación por la no prestación de un servicio. Desde el punto de vista del consumidor/cliente no tiene mucha importancia si ello es imputable o no a la empresa. Las limitaciones establecidas en este punto son apropiadas.

3.3.11 De la propuesta de Reglamento no se deduce claramente que un viajero pueda renunciar a la realización de un viaje en razón de un retraso ni que tenga derecho a la devolución del importe del billete sin deducciones. Precisamente en

los viajes de negocios, un retraso puede hacer inútil el desplazamiento.

### 3.4 Asistencia a las personas de movilidad reducida y a otros viajeros

3.4.1 El CESE acoge con satisfacción las normas relativas a la asistencia a las personas de movilidad reducida.

3.4.2 Las empresas ferroviarias deberían facilitar información accesible a todos los viajeros -incluidas las personas con movilidad reducida tal como se definen en el apartado 21 del artículo 2-, ubicando las ventanillas y los puestos de información a una altura adecuada, así como escribiendo los textos con caracteres más grandes y fácilmente legibles.

### 3.5 Información de los viajeros y billetes

3.5.1 El CESE acoge con satisfacción las disposiciones relativas a la información que deben facilitar las empresas ferroviarias antes, durante y después del viaje (anexo I). En particular, la falta de información antes y durante el viaje en caso de retrasos es regularmente motivo de una indignación considerable de los clientes.

3.5.2 Por lo que se refiere a la información mínima que debe constar en el billete (anexo II), debe indicarse si y en qué circunstancias puede anularse el billete con devolución del importe del viaje. Debido a la existencia de diferentes sistemas de venta de billetes el viajero no puede a menudo cerciorarse de este extremo.

3.5.3 En el Reglamento se dispone (artículos 3, 5 y 6) lo siguiente:

— las empresas ferroviarias o los operadores de viajes facilitarán a los viajeros información sobre horarios, precios de billetes, condiciones de acceso para bicicletas, etc. de todas las empresas ferroviarias que ofrezcan el viaje en todos los sistemas de venta (taquillas, teléfono, internet o sistemas futuros);

— las empresa deberán cooperar para vender a los clientes billetes directos en todos los sistemas de venta.

3.5.4 El CESE considera en principio deseable que se ofrezca a los viajeros sistemas de venta e información de ventanilla única para todas las ofertas de transporte por ferrocarril y los servicios que vayan asociados a ellas.

3.5.5 No obstante, llama la atención sobre las particularidades del transporte por ferrocarril:

— la conexión en red, la interdependencia entre el tráfico internacional, nacional y de cercanías, incluidos los servicios sometidos a contratos de servicio público que están sujetos a otras obligaciones;

- las ventajas de la venta de billetes a corto plazo (viajes no planificados), las posibilidades de embarcar durante el trayecto y, a menudo, la ausencia de obligación de reserva de asiento;
- la existencia de billetes de carácter no personal.

3.5.6 Un reglamento de aplicación directa no puede tener en cuenta de manera adecuada la complejidad que se deriva de la conexión de los servicios internacionales de transporte de viajeros por ferrocarril con los servicios regionales en un sistema en red, incluida la integración de los ofertantes de líneas que compiten entre sí. El número de estaciones afectadas (estaciones de ferrocarril principales y estaciones de ferrocarril ubicadas en una zona cuyo centro sea la estación de ferrocarril más cercana) es, por ejemplo, considerable.

3.5.7 El Comité subraya que en la actualidad estas normas para los servicios internacionales de viajeros por ferrocarril se cumplen en gran medida. No obstante, en el marco de un sistema de empresas que compiten entre sí, es necesario mantener estas disposiciones y mejorarlas mediante la legislación adecuada.

#### 3.6 Repercusiones del Reglamento para los trabajadores

3.6.1 En el artículo 21 se establece que la empresa ferroviaria será responsable por su personal. Por el contrario, en el artículo 22 se habla de la posibilidad de acumular las reclamaciones, incluidas también las reclamaciones contra el personal. Debe establecerse claramente que el personal de la empresa ferroviaria no estará expuesto a reclamaciones por responsabilidad por parte de los pasajeros o terceras partes, sino que el empresario seguirá siendo responsable.

3.6.2 Las indemnizaciones elevadas por retrasos no deben, por tanto, llevar a que las empresas ferroviarias acepten más riesgos en cuanto al nivel de seguridad para evitar las reclamaciones de indemnización. Es decir, debe quedar excluido que las empresas ferroviarias ejerzan una presión excesiva sobre sus trabajadores con el riesgo de que se produzcan descuidos en los períodos de trabajo, de conducción y de descanso. Además, debe garantizarse que se dispone de suficiente personal bien formado para satisfacer los requisitos de calidad.

3.6.3 Por consiguiente, el anexo IV sobre las normas mínimas de calidad del servicio debe incluir la cualificación del personal correspondiente. Ello vale tanto para el personal a bordo del tren como para el personal de la estación y el personal que tramita las reclamaciones.

#### 4. Conclusiones

4.1 El CESE acoge favorablemente la presentación de un Reglamento sobre los derechos y las obligaciones de los viajeros internacionales de ferrocarril. En él se amplían a otros modos de transporte las disposiciones de protección de los consumidores que hasta ahora sólo eran válidas para el sector aéreo.

4.2 Sin embargo, el CESE es contrario a la desigualdad de trato entre los modos de transporte que compiten entre sí. Las disposiciones aplicables al sector del ferrocarril no deben ser más estrictas que las disposiciones aplicables al sector aéreo.

4.3 El CESE considera que es necesario mejorar el Reglamento por lo que respecta a las disposiciones específicas sobre la responsabilidad en caso de daños consecuentes, la definición de límites económicos de la responsabilidad y las cláusulas de exención de responsabilidad en caso de cancelación de servicios.

4.4 En principio, el CESE se pronuncia a favor de la devolución del importe del billete sin imputación de culpa para cualquier servicio que no se haya prestado o se haya prestado de forma insuficiente, siempre que ésta sea aplicable a todos los modos de transporte.

4.5 El CESE se declara partidario del concepto de sistemas de información y ventas de ventanilla única que garanticen una buena calidad de servicio para los viajeros. Sin embargo, expresa sus reservas de que este conjunto de factores pueda abordarse en el marco del mismo reglamento sobre disposiciones relativas a las indemnizaciones y la responsabilidad.

4.6 El CESE señala que el establecimiento de sistemas de información y ventas de ventanilla única en un sistema interconectado compuesto por ofertantes de redes de transporte internacional, nacional, regional y de servicio público, sumado a la existencia de ofertantes de líneas que compiten entre sí, es considerablemente complejo, sobre todo si este sistema debe ofrecerse en todos los sistemas de venta.

4.7 Y por último, señala que el establecimiento de disposiciones jurídicas sobre la información que debe facilitarse a los viajeros y la expedición de billetes en el transporte internacional de viajeros por ferrocarril debe considerarse en estrecha relación con la modificación de la Directiva 91/440/CEE para la liberalización de los servicios internacionales de transporte de viajeros por ferrocarril.

Bruselas, 9 de febrero de 2005.

La Presidenta  
del Comité Económico y Social Europeo  
Anne-Marie SIGMUND