



C/2024/3382

31.5.2024

Dictamen Comité Económico y Social Europeo

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.º 261/2004, (CE) n.º 1107/2006, (UE) n.º 1177/2010, (UE) n.º 181/2011 y (UE) 2021/782 en lo que respecta a la garantía del cumplimiento de los derechos de los viajeros en la Unión

[COM(2023) 753 final – 2023/0437 (COD)]

y

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a los derechos de los viajeros en el contexto de viajes multimodales

[COM(2023) 752 final – 2023/0436 (COD)]

(C/2024/3382)

Ponente: **Ileana IZVERNICEANU DE LA IGLESIA**

Consulta	Consejo de la Unión Europea, 29.1.2024 y 1.2.2024 Parlamento Europeo, 8.2.2024
Base jurídica	Artículo 91, apartado 1, artículo 100, apartado 2, y artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información
Aprobado en sección	28.2.2024
Aprobado en el pleno	20.3.2024
Pleno n.º	586
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	212/1/2

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE apoya la nueva regulación que la Comisión propone, cuyo objetivo es la mejora de los derechos y una mejor información para los viajeros. Las partes de esta nueva regulación (viajes combinados, derechos de los pasajeros y viajes multimodales) deben entenderse como complementarias unas de las otras.

1.2. El CESE entiende que una regulación adecuada y eficaz no solo va a mejorar la situación de los pasajeros, sino que reforzará la industria europea de este sector, haciéndola más competitiva.

1.3. El CESE muestra su preocupación por el gran desconocimiento de la ciudadanía sobre sus derechos y los problemas para ejercerlos y, por tanto, considera que la información es la herramienta más útil y efectiva que tienen los pasajeros para conocer estos derechos y poder ejercerlos en el caso de que se vean conculcados. Por lo tanto, el CESE recomienda a la Comisión que los proveedores de servicios turísticos faciliten una información extensa y de calidad y que esta sea accesible y se proporcione de manera personal, aunque pueda haber otros canales de transmisión, como el digital.

1.4. El CESE pide a la Comisión que haga esfuerzos para mejorar la información de que disponen los pasajeros antes de la contratación del viaje, especialmente si se producen interrupciones del mismo, y que se asegure de que sea comprensible para todos los usuarios. El Comité propone reforzar la difusión mediante campañas informativas.

1.5. El CESE valora muy positivamente que se refuerce la protección de los pasajeros con discapacidad y movilidad reducida (PMR) y recomienda a la Comisión que haga extensiva esta protección reforzada a los pasajeros que viajan en compañía de niños, ya que es patente la dificultad a la que se deben enfrentar en muchas ocasiones durante sus traslados.

1.6. El CESE valora positivamente que esta normativa potencie el Pacto Verde mediante el impulso de la movilidad sostenible y recomienda que también se reconozca la importancia de tener trabajadores del sector bien formados y bien tratados.

1.7. El CESE exhorta a que la regulación sea realmente efectiva y se cumpla, y a que, a tal fin, se monitoreen los informes que las compañías deben presentar cada dos años y se impongan sanciones en caso de incumplimiento.

2. Síntesis del documento de la Comisión

2.1. La Comisión ha adoptado una serie de propuestas recogidas en el paquete de movilidad sostenible e inteligente, que tienen como objetivo mejorar la experiencia de los pasajeros reforzando sus derechos. Para la elaboración de estas normas se han tenido en cuentas las recientes experiencias vividas en la crisis de la COVID-19 y con las quiebras de distintos operadores, que han puesto en evidencia la necesidad de reforzar el cumplimiento de los derechos de los pasajeros para fomentar el uso de transportes colectivos en detrimento de los privados, al objeto de contribuir al Pacto Verde.

2.2. La propuesta de la Comisión se centra en tres aspectos. El primero de ellos es la revisión y mejora de los derechos de los pasajeros en lo que respecta a la garantía del cumplimiento de los derechos de los viajeros en la Unión (COM(2023) 753). El segundo es la propuesta de un Reglamento europeo relativo a los derechos de los viajeros en el contexto de los viajes multimodales y un último aspecto centrado en la revisión de la Directiva de viajes combinados de 2015. El primer y segundo aspecto del paquete de medidas adoptado por la Comisión son el objeto del presente Dictamen.

2.3. El impacto de los viajes multimodales será en el futuro cada vez mayor. Las estimaciones de la Comisión señalan que hubo 91 millones de viajeros en 2019; las previsiones son que esta cifra alcance los 103,6 millones en 2030 y 150,9 millones en 2050.

3. Observaciones generales

3.1. El CESE acoge con satisfacción la revisión de las normativas europeas que regulan los derechos de los pasajeros del transporte aéreo, ferroviario, por vías navegables y por carretera, ya que considera que el enfoque holístico es la manera más apropiada de avanzar en esta regulación, que incentivará el uso del transporte colectivo y, por ende, impulsará el Pacto Verde.

3.2. El CESE valora muy positivamente los principales objetivos de la revisión de la regulación, a saber, el derecho de accesibilidad y asistencia a personas con discapacidad y movilidad reducida; el derecho al cumplimiento del contrato en caso de perturbación, siempre que sea viable, y a una indemnización; y el derecho a un sistema de reclamaciones rápido, accesible y de fácil tramitación.

3.3. El CESE considera que la propuesta se corresponde con el compromiso adquirido por la Comisión en el marco de las Estrategia de Movilidad Sostenible e Inteligente para garantizar que los derechos de los pasajeros de la UE se implementen de una manera adecuada, sean claros para las partes implicadas, aseguren la asistencia y el reembolso cuando haya problemas, en un marco multimodal y, en especial, que se apliquen las sanciones adecuadas cuando exista un incumplimiento de estas normas que perjudique los derechos de los pasajeros y la competencia.

3.4. Sin embargo, el CESE considera poco ambiciosa la propuesta de la Comisión, que solo pretende la reforma de las deficiencias observadas a través de diferentes estudios y organismos de la Unión sobre la implementación y el cumplimiento de los derechos existentes de los viajeros y no establece ningún derecho nuevo para pasajeros como tal. Su objetivo primordial es buscar el equilibrio hasta ahora inexistente entre la protección de los pasajeros y las obligaciones de los transportistas y administraciones de infraestructuras. La propuesta tampoco reconoce el papel vital de los trabajadores del sector, que deben estar bien formados y tratados.

3.5. El CESE muestra su preocupación por el gran desconocimiento de la ciudadanía sobre sus derechos y los problemas para ejercerlos. Un encuesta especial del Eurobarómetro 2019 concluye que menos de la mitad de los ciudadanos de la UE saben que los pasajeros tienen derechos. Solo un tercio de los ciudadanos conoce sus derechos cuando viaja. Se trata de un problema recurrente que aleja a la ciudadanía de los objetivos de la Unión de construir una economía que funcione para las personas. El CESE entiende que la propuesta de la Comisión debe ayudar a mejorar la situación de los usuarios de los transportes públicos en el seno de la Unión Europea.

3.6. En su Dictamen sobre el funcionamiento y la aplicación de los derechos adquiridos de los usuarios de los transportes aéreos, el CESE ya recomendó mejorar la información sobre los derechos de los pasajeros y establecer mecanismos rápidos y eficaces para las acciones de reembolso en caso de retrasos o cancelaciones. A pesar de ello, los problemas señalados siguen persistiendo o se han visto agravados por la diferentes crisis en el sector del transporte aéreo.

3.7. El CESE considera que la propuesta legislativa debe necesariamente llevarse a cabo de manera armonizada y coherente con la revisión de la Directiva (UE) 2015/2302 relativa a los viajes combinados y a los servicios de viaje vinculados, ya que, aunque se trata de servicios de naturaleza jurídica distinta, resulta complicado para los consumidores diferenciar uno y otro en su contratación. El CESE recomienda que ambas propuestas armonicen la protección de los consumidores: todo ello con el objetivo de no generar diferencias que afecten al nivel de competencia entre los distintos operadores de mercado.

3.8. La aplicación de la legislación en materia de protección del consumidor es un problema que no ha sido resuelto por las herramientas a disposición de los consumidores. El ejercicio de acciones judiciales colectivas resulta muy difícil en la práctica. La judicialización de los conflictos de un sector tan masivo provoca problemas, costes añadidos e ineficiencias para todos los implicados. El CESE cree que deben promoverse mecanismos públicos, rápidos y eficaces que garanticen el cumplimiento en todas las opciones de contratación de transporte que tiene a su disposición el consumidor (directa con el prestador, o a través de intermediarios físicos o digitales o de carácter intermodal), de forma que se garantice la igualdad entre todos los operadores del mercado. Por ello recomienda que en los documentos de viaje se mencione (1) dónde presentar reclamaciones al operador de servicios de viaje, y (2) a qué sistema alternativo de resolución de litigios puede recurrir el consumidor si no obtiene una respuesta satisfactoria.

3.9. El CESE pide un mayor esfuerzo en la eficacia de los mecanismos de resolución de conflictos transfronterizos, ya que una parte sustancial de los viajes y de su contratación se producen con operadores de mercado establecidos en un país diferente al del usuario que lo contrata. En este sentido, el CESE recuerda la existencia de la red TRAVEL-Net, que actúa para facilitar la resolución de litigios transfronterizos, y recomienda a la Comisión tener en cuenta sus observaciones en la propuesta legislativa presentada.

3.10. En esta línea, el CESE recuerda que el nivel de protección de los pasajeros aumentó de manera sustancial tras la armonización de los derechos de los pasajeros a nivel de la UE, que tiene como objetivo garantizar la igualdad de condiciones para todos los agentes que intervienen en la prestación de servicios de transporte. Al igual que la Comisión, el CESE cree que una mayor protección de los pasajeros supone un incentivo al uso del transporte público que contribuirá de forma decisiva al Pacto Verde, además de fomentar una justa competencia efectiva entre los distintos agentes (transportistas, administradores de infraestructuras e intermediarios), que favorecerá el desarrollo de una industria fuerte alrededor del transporte de pasajeros que favorezca el empleo.

3.11. A pesar del aumento de protección señalado, las quiebras de aerolíneas, operadores y sobre todo el impacto de la COVID han demostrado la desigualdad de obligaciones en cuanto a la contratación de seguros de insolvencia o fondos de garantía por parte de los distintos operadores que intervienen en un viaje. A pesar de que la Comisión propone estudiar este asunto en futuros actos legislativos, el CESE considera que es necesaria la creación de regímenes de insolvencia sólidos aplicables a todos los agentes y operadores que intervienen en el viaje, independientemente de su tamaño (pymes y grandes empresas) para que se apliquen normas similares para riesgos similares.

4. Observaciones específicas

4.1. El CESE considera acertada la propuesta de la Comisión de regular de forma clara el derecho al reembolso en dinero cuando los billetes se hayan reservado a través de un intermediario. La opción de que sea el transportista quien pueda decidir, con el acuerdo del intermediario, quién de los dos recibe la solicitud por parte del consumidor es adecuada, puesto que permite a este conocer desde el momento de la reserva a quién deberá reclamar la compensación o reembolso en caso de problemas. Sin embargo, el CESE considera que la regulación precisa de los intermediarios que se aplica a los viajes en avión debe extenderse al resto de medios de transporte para garantizar la armonización y la igualdad entre los distintos medios.

4.2. El CESE se muestra favorable a la regulación propuesta sobre el reembolso a través de intermediarios que se recoge en la normativa. La propuesta aporta claridad al incorporar la obligatoriedad de informar al consumidor de manera clara y sencilla en el momento de la reserva y la confirmación de las condiciones de reembolso, garantizando que este sea gratuito y en un plazo de catorce días.

4.3. El CESE considera indispensable que, para garantizar un mecanismo de reembolso eficaz, haya una adecuada transferencia de información sobre el consumidor entre intermediarios y aerolíneas, al mismo tiempo que se garantizan también los adecuados niveles de competencia. Por ello, considera adecuada la regulación de este aspecto, en especial las salvaguardas sobre el plazo máximo de conservación de los datos y la delimitación de la finalidad, que permiten el cumplimiento del Reglamento General de Protección de Datos (RGPD).

4.4. De forma reiterada los diferentes trabajos de la Comisión han puesto de manifiesto el bajo nivel de cumplimiento de los derechos de los pasajeros en las diversas modalidades de transporte. Una de las razones es la falta de conocimiento por parte de los usuarios de la existencia de esos derechos. El CESE considera positiva la creación de un procedimiento estandarizado de reembolso y compensación para todos los modos de transporte. La adopción de este modelo ahorrará costes a las empresas y facilitará su conocimiento por parte de todos los consumidores. Además los organismos nacionales responsables del cumplimiento deberán supervisar que este formulario esté siempre a disposición de los consumidores, lo que fomentará su generalización y contribuirá a mejorar el cumplimiento, objetivo primordial de la reforma propuesta. También se debe exigir a los transportistas que apliquen de manera transparente el argumento de fuerza mayor durante los procedimientos de reclamación. Si se indica que un caso de fuerza mayor ha provocado el retraso o la cancelación de un viaje, cabe esperar que el transportista indique pruebas de que ello ha ocurrido (por ejemplo, la previsión meteorológica en el lugar y la hora para el medio de transporte en cuestión). El argumento de fuerza mayor no debe utilizarse arbitrariamente para desestimar las reclamaciones.

4.5. De la misma forma, el CESE considera oportuno el enfoque «basado en el riesgo» adoptado por la normativa. De acuerdo con el mismo, los organismos nacionales responsables del cumplimiento elaboran programas de seguimiento para supervisar el cumplimiento de las obligaciones del Reglamento por parte de transportistas, operadores de infraestructuras e intermediarios basados en las quejas de los consumidores y las actividades de seguimiento. Este sistema debe aportar transparencia y mejorará la eficacia de los mecanismos de protección que establece la norma.

4.6. El peso del seguimiento del cumplimiento de las disposiciones del Reglamento por parte de los distintos operadores debe recaer en los organismos nacionales responsables del cumplimiento, que deberían tener funciones armonizadas en todos los Estados miembros. Sin embargo, la Comisión debe reservarse un papel activo, especialmente en aquellas prácticas que tengan efecto en varios Estados miembros de la Unión. El CESE considera necesario ampliar el margen de actuación de la Comisión en la investigación y sanción de prácticas sospechosas de ser contrarias al Reglamento. En el texto propuesto se recoge la posibilidad de petición de información sin detallar las posibilidades de acción. Además, solo se contempla para el transporte por carretera, por ferrocarril y marítimo. La exclusión del transporte aéreo no se justifica de forma adecuada, por lo que deben evitarse diferencias en el tratamiento de las distintas alternativas de transporte.

4.7. El CESE considera positiva la propuesta de la Comisión sobre los derechos de los pasajeros en los viajes multimodales. La posibilidad de llevar a cabo viajes multimodales va en línea con el fomento del uso del transporte colectivo como opción frente al vehículo privado. Una movilidad multimodal eficaz es un elemento clave para hacer que el transporte sea más sostenible y contribuye al Pacto Verde Europeo.

4.8. El CESE advierte de que actualmente los viajeros que se plantean escoger un viaje multimodal para salvar largas distancias se encuentra ante un problema importante como es la falta de protección adecuada, en particular en las interrupciones del viaje. El CESE cree que la mejora y equiparación de estos viajes en este aspecto hará sin duda más atractiva la movilidad multimodal para los viajeros. El CESE recalca que esta norma mejora sustancialmente la protección de las personas con movilidad reducida (PMR) al contemplar de forma específica el derecho de asistencia tanto en el transporte como en los centros de pasajeros multimodales.

4.9. El CESE considera positiva la estructura del Reglamento propuesto, ya que facilita la armonización de las normas en materia de protección de los usuarios de transporte con independencia del tipo que sea, de manera que se eviten desigualdades y se favorezcan la competencia y la complementariedad entre los distintos medios de transporte.

4.10. Aunque la iniciativa es positiva, el CESE considera que la protección que ofrece la propuesta de Reglamento a los viajeros es limitada. Debería mejorarse en el caso de los contratos multimodales únicos. También sería necesario, a juicio del CESE, delimitar con mayor claridad las obligaciones de cuidado y asistencia para evitar su fácil elusión por parte de los sujetos obligados a prestarla en cada situación. El riesgo de no acotar mejor los términos de la asistencia es que queda totalmente en manos del transportista responsable y en la práctica esta asistencia no se presta, lo que ocasiona un perjuicio al viajero que resulta de muy difícil reparación. En el mismo sentido, el CESE plantea el inconveniente que supone no contemplar compensaciones para los billetes totalmente integrados.

4.11. El CESE considera indispensable la creación efectiva de un espacio europeo de datos de movilidad que permita superar las barreras que impone la fragmentación de datos entre las distintas empresas, operadores y administradores, que dificulta la puesta a disposición de los usuarios de información en tiempo real. Se trata de un severo obstáculo que impide los beneficios de la digitalización del transporte y la creación de unas adecuadas condiciones de competencia en la prestación de servicios digitales de movilidad y transporte en la UE, que permitan aumentar la calidad de los servicios, la multimodalidad, la seguridad vial y la sostenibilidad, a la vez que se permite a los agentes del mercado beneficiarse de nuevas oportunidades empresariales y de innovación, haciendo posible un transporte más eficiente y rentable.

4.12. De la misma forma, aunque no es objeto del presente Dictamen, el CESE considera necesario advertir sobre el grave problema de distorsión de la competencia que supone la falta de una regulación específica sobre las maletas de cabina y su inclusión en el precio del billete. El CESE recuerda la sentencia del TJUE en el asunto C-487/12 ⁽¹⁾, según la cual el equipaje de mano no debe estar sujeto a un suplemento de precio; por ello, señala que es necesario definir cuanto antes el alcance y los requisitos específicos de peso y dimensiones del equipaje de mano. En línea con lo solicitado en anteriores dictámenes, debe incorporarse a la legislación sobre protección de consumidores el acervo del Tribunal de Justicia de la Unión en esta materia.

Bruselas, 20 de marzo de 2024.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Oliver RÖPKE

⁽¹⁾ Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Quinta), de 18 de septiembre de 2014, Vueling Airlines SA/Instituto Galego de Consumo de la Xunta de Galicia, C-487/12, ECLI:EU:C:2014:2232.