

Informe Especial

## Los pasajeros de la UE disfrutan de plenos derechos, pero todavía tienen que luchar por hacerlos respetar

(presentado con arreglo al artículo 287 TFUE, apartado 4, párrafo segundo)



TRIBUNAL  
DE CUENTAS  
EUROPEO

## EQUIPO AUDITOR

En los informes especiales del TCE se exponen los resultados de sus auditorías de las políticas y programas de la UE o de cuestiones de gestión relativas a ámbitos presupuestarios específicos. El TCE selecciona y concibe estas tareas de auditoría con el fin de que tengan el máximo impacto teniendo en cuenta los riesgos relativos al rendimiento o a la conformidad, el nivel de ingresos y de gastos correspondiente, las futuras modificaciones, y el interés político y público.

Esta auditoría de gestión fue realizada por la Sala II, especializada en la inversión en los ámbitos de gasto de cohesión, crecimiento e inclusión, presidida por Iliana Ivanova, Miembro del Tribunal. La auditoría fue dirigida por George Pufan, Miembro del Tribunal, con la asistencia de Patrick Weldon, jefe de Gabinete, y Mircea Radulescu, agregado de Gabinete; Pietro Puricella, gerente principal; Erki Must, jefe de tarea; Aleksandra Klis-Lemieszonek, Zuzana Gullova, Marjeta Leskovar y Annekatrin Langer, auditores, y Petra Karkosova, asistente de secretaría. Zuzanna Filipski y Richard Moore prestaron asistencia lingüística.



*De izquierda a derecha:* Marjeta Leskovar, Mircea Radulescu, Zuzana Gullova, Patrick Weldon, Aleksandra Klis-Lemieszonek, Erki Must, Pietro Puricella, George Pufan y Annekatrin Langer

## ÍNDICE

	Apartado
Resumen	I - XI
Introducción	1 - 8
Alcance y enfoque de la fiscalización	9 - 14
Observaciones	15 - 66
La UE está comprometida con los derechos de los pasajeros, pero persisten muchas dificultades de aplicación	15 - 45
También existen prácticas favorables a los pasajeros fuera del marco de la UE	15 - 16
Los derechos de los pasajeros de la UE a veces no están claros	17 - 22
Los derechos de los pasajeros de la UE dependen de las empresas de transporte y están limitados por excepciones	23 - 27
Los pasajeros no conocen suficientemente sus derechos	28 - 32
Los pasajeros tienen dificultades para ejercer sus derechos	33 - 45
El control del cumplimiento varía y depende de las prácticas aplicadas en cada Estado miembro	46 - 66
Los organismos nacionales competentes difieren en cuanto a su estructura y prácticas de cumplimiento	46 - 55
Las agencias de reclamación y los organismos de resolución alternativa de litigios están cubriendo las lagunas de aplicación que dejan los organismos nacionales competentes	56 - 61
La Comisión está posibilitando el intercambio de experiencias entre organismos nacionales competentes, pero no tiene mandato para garantizar el cumplimiento uniforme de los derechos de los pasajeros	62 - 66
Conclusiones y recomendaciones	67 - 76

Anexo I - Los diez consejos del Tribunal que pueden mejorar su experiencia de viaje

Anexo II - Cuestionario de la encuesta estadística del TCE

Respuestas de la Comisión

## **RESUMEN**

### ***Sobre los derechos de los pasajeros***

I. En los últimos veinte años se ha producido un auge de los viajes en todos los medios de transporte en Europa. Como respuesta, la Unión Europea ha tomado medidas para garantizar un nivel mínimo de protección a los pasajeros en los cuatro medios de transporte público: aéreo, ferroviario, por vías navegables y en autobús. En 2011, la Comisión estableció diez derechos fundamentales que son comunes a todos los medios de transporte. Los derechos de los pasajeros se garantizan en reglamentos relativos a los cuatro modos de transporte público. El grado de cobertura y las normas específicas difieren de un reglamento a otro.

### ***¿Cómo llevó a cabo la fiscalización el Tribunal?***

II. El Tribunal evaluó en qué medida se protegen efectivamente los derechos de los pasajeros, examinando si:

- el ámbito de aplicación y el alcance de los reglamentos protegían efectivamente los derechos de los pasajeros y si estos se ejercían realmente;
- los derechos de los pasajeros se aplicaban efectivamente.

III. El Tribunal entrevistó a la Comisión y visitó diez Estados miembros: la República Checa, Alemania, Irlanda, Grecia, España, Francia, Italia, los Países Bajos, Polonia y Finlandia. En todos los Estados miembros, el alcance de la auditoría abarcó el transporte aéreo, mientras que el transporte ferroviario, por vías navegables y en autobús solo se trató en algunos de ellos. El Tribunal también realizó dos encuestas a pasajeros para evaluar el grado de sensibilización y de conocimiento sobre sus derechos.

### ***¿Qué constató el Tribunal?***

IV. Los reglamentos abarcan los principales medios de transporte público, lo que hace que el marco sea único a nivel mundial. Sin embargo, muchos pasajeros no son suficientemente conscientes de sus derechos y con frecuencia no los ejercen por problemas relativos a su cumplimiento.

V. El Tribunal observó algunas buenas prácticas aplicadas en otros países fuera de la UE que, de aplicarse en Europa, pueden mejorar aún más la calidad de los derechos de los pasajeros de la UE. Los diez derechos básicos tienen por objeto proteger a todos los pasajeros que viajan en los cuatro medios de transporte público. El grado de cobertura de la protección depende del medio de transporte específico utilizado.

VI. Numerosas disposiciones de los reglamentos pueden interpretarse de manera diferente. Los conceptos de información, asistencia y condiciones del transporte alternativo no se definen lo suficiente en los reglamentos. La cuantía de la compensación no mantiene su valor de compra. Además, un gran número de limitaciones de las competencias de los organismos nacionales competentes y las excepciones previstas en los reglamentos restringen considerablemente la cobertura de los derechos de los pasajeros.

VII. Para beneficiarse del marco de derechos de los pasajeros, estos deben ser conscientes de sus derechos. Sin embargo, el nivel de concienciación sigue siendo relativamente bajo. Las campañas de concienciación se han centrado en la existencia de los derechos de los pasajeros, pero podrían haber aportado más orientaciones prácticas sobre la forma de proceder en caso de perturbación del viaje.

VIII. El sistema actual de tramitación de compensaciones impone una carga administrativa significativa tanto a las empresas de transporte como a los pasajeros, puesto que se cuentan por millones las reclamaciones que deben presentarse y tramitarse de forma individual. Los procedimientos aplicados por las empresas de transporte y los organismos nacionales competentes para responder a las reclamaciones individuales no son transparentes. Es posible que pasajeros del mismo trayecto afectados por una perturbación sean tratados de forma diferente.

IX. El control del cumplimiento de los reglamentos le corresponde a los organismos nacionales competentes. En la actualidad, su enfoque para hacer valer los derechos de cada pasajero varía en función del medio de transporte y el Estado miembro. En su mayoría, los organismos nacionales competentes están reaccionando a reclamaciones recibidas de pasajeros descontentos.

X. La supervisión realizada por la Comisión de la aplicación del marco de derechos de los pasajeros ha dado lugar a aclaraciones de la normativa. No obstante, el hecho de que la Comisión no tenga un mandato para garantizar el cumplimiento de los derechos de los pasajeros ha supuesto una aplicación divergente de dichos derechos.

***¿Cuáles son las recomendaciones del Tribunal?***

XI. El Tribunal formula una serie de recomendaciones relativas a la mejora de la coherencia, la claridad y la eficacia del marco de derechos de los pasajeros, una mayor sensibilización de los pasajeros, atribución de mayores competencias a los organismos nacionales competentes y el refuerzo del mandato de la Comisión. También formula diez consejos para intentar mejorar la experiencia de viaje de todos.

## **INTRODUCCIÓN**

### **El concepto de derechos de los pasajeros**

1. En los últimos veinte años se ha producido un auge de los viajes en todos los medios de transporte. Ante esta situación, la Unión Europea ha adoptado medidas para garantizar un nivel mínimo de protección de los pasajeros en los cuatro medios de transporte público: avión, tren, barco y autobús/autocar<sup>1</sup>.
2. Para ayudar a los ciudadanos de la UE a ejercer plenamente sus derechos como consumidores, la Comisión, en su Comunicación al Parlamento Europeo y al Consejo<sup>2</sup> de 2011, resume diez derechos básicos de los pasajeros de la UE que son comunes a todos los medios de transporte (véase el **cuadro 1**).

---

<sup>1</sup> A efectos de este informe, se denominará «autobús» tanto al autobús como al autocar.

<sup>2</sup> COM(2011) 898 final de 19 de diciembre de 2011, «Perspectiva europea sobre los pasajeros. Comunicación sobre los derechos de los pasajeros en todos los modos de transporte».

### **Cuadro 1 - Diez derechos básicos de los pasajeros de la UE**

1. Derecho a la no discriminación en el acceso al transporte	Protección contra la discriminación directa o indirecta basada en la nacionalidad, la residencia, la discapacidad o la movilidad reducida.
2. Derecho a la movilidad	Accesibilidad y asistencia sin ningún coste adicional para los pasajeros con discapacidad y los pasajeros con movilidad reducida.
3. Derecho a la información	Suministro de información antes de la compra de billetes, en diversas etapas del viaje y, lo que es más importante, en caso de perturbación.
4. Derecho a renunciar al desplazamiento en caso de perturbación	Derecho a rescindir el contrato y recibir el reembolso del precio del billete en caso de grandes retrasos, cancelación del viaje o denegación del embarque.
5. Derecho al cumplimiento del contrato de transporte en caso de perturbación	Derecho a recibir un servicio de transporte alternativo/transporte en caso de grandes retrasos, cancelación del viaje o denegación del embarque.
6. Derecho de asistencia en caso de retraso o cancelación	Nivel mínimo de asistencia en caso de grandes retrasos.
7. Derecho a compensación en determinadas circunstancias	Compensación económica en caso de grandes retrasos, cancelación del viaje y denegación involuntaria del embarque en el transporte aéreo.
8. Derecho a exigir la responsabilidad de los transportistas con respecto a los pasajeros y a sus equipajes	Responsabilidad y compensación, por ejemplo, por fallecimiento o lesiones de los pasajeros y daños al equipaje.
9. Derecho a un sistema rápido y accesible de tramitación de reclamaciones	Derecho a presentar una reclamación a la empresa de transporte en caso de insatisfacción con los servicios. Posteriormente, se puede presentar una reclamación al organismo nacional competente.
10. Derecho a la plena aplicación y al cumplimiento efectivo de la legislación de la UE	Derecho a contar con la aplicación adecuada de los derechos de los pasajeros de la UE por las empresas de transporte. La vigilancia del cumplimiento de las normas de la UE por parte de los organismos nacionales competentes debe producirse mediante sanciones eficaces, proporcionadas y disuasorias por las infracciones.

*Fuente:* COM(2011) 898 final.

### **Regulación y aplicación de los derechos de los pasajeros de la UE**

3. Los derechos de los pasajeros se establecen en reglamentos relativos a los cuatro medios de transporte público. Aunque los diez derechos básicos de los pasajeros son los mismos para todos los medios, se aplican distintas normas de uno a otro y el grado de protección de los pasajeros también difiere. Los derechos de los pasajeros pueden dividirse en aquellos que se aplican a los pasajeros en todos los viajes, como el derecho a la movilidad o el derecho a la información, y aquellos aplicables solo cuando se interrumpen los planes de viaje, como los derechos a asistencia o compensación.

### *Derechos de los pasajeros aéreos*

4. El Reglamento<sup>3</sup> relativo a los derechos de los pasajeros aéreos se aplica a los pasajeros que viajan desde un aeropuerto situado en un Estado miembro, independientemente del origen de la compañía aérea, o desde un aeropuerto fuera de la UE a un aeropuerto situado en un Estado miembro, pero solo si la compañía aérea operadora es de la UE. Los derechos de los pasajeros con discapacidad o movilidad reducida en el transporte aéreo están previstos en un reglamento diferenciado (Reglamento (CE) n.º 1107/2006<sup>4</sup>)<sup>5</sup>. En 2013, la Comisión propuso un texto refundido<sup>6</sup> que debía reforzar y clarificar los derechos de los pasajeros, reduciendo al mismo tiempo el coste de aplicación del reglamento para las compañías aéreas. Sin embargo, en el momento de la fiscalización, la propuesta aún no se había aprobado.

### *Derechos de los viajeros por ferrocarril*

5. El Reglamento<sup>7</sup> relativo a los derechos de los viajeros por ferrocarril se aplica a los viajes y servicios ferroviarios en toda la UE prestados por una o más empresas ferroviarias

---

<sup>3</sup> 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 (DO L 46 de 17.2.2004, p. 1).

<sup>4</sup> Reglamento (CE) n.º 1107/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, sobre los derechos de las personas con discapacidad o movilidad reducida en el transporte aéreo (DO L 204 de 26.7.2006, p. 1).

<sup>5</sup> El acervo relativo a los derechos de los pasajeros del transporte aéreo comprende también el Reglamento (UE) n.º 889/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de mayo de 2002, por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 2027/97 del Consejo sobre la responsabilidad de las compañías aéreas en caso de accidente (DO L 140 de 30.5.2002, p. 1).

<sup>6</sup> COM(2013) 130 final de 13 de marzo de 2013, «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) n.º 261/2004 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 el Reglamento (CE) n.º 2027/97 relativo a la responsabilidad de las compañías aéreas respecto al transporte aéreo de los pasajeros y su equipaje».

<sup>7</sup> Reglamento (CE) n.º 1371/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre los derechos y las obligaciones de los viajeros de ferrocarril (DO L 315 de 3.12.2007, p. 14).

autorizadas. En 2017, la Comisión propuso una refundición del Reglamento<sup>8</sup> para reforzar y aclarar los derechos de los viajeros de ferrocarril. La propuesta todavía es objeto de examen legislativo.

#### *Derechos de los pasajeros de transporte por vías navegables*

6. El reglamento<sup>9</sup> sobre los derechos de los pasajeros de transporte por vías navegables se aplica a los pasajeros que viajen desde un puerto de un Estado miembro, con independencia del origen de la compañía, o desde un puerto de fuera de la UE a un puerto de un Estado miembro, siempre que el servicio sea operado por una compañía de la UE.

#### *Derechos de los viajeros de autobús*

7. El reglamento<sup>10</sup> relativo a los derechos de los viajeros de autobús se aplica a los servicios regulares de autobús y a los dedicados al turismo. El punto de embarque debe estar situado en un Estado miembro y la distancia prevista del servicio debe ser de 250 km o más. Hasta marzo de 2021, los Estados miembros podrán establecer excepciones a la mayor parte de las disposiciones de este reglamento, puesto que la mayoría de los servicios nacionales no tienen que estar incluidos en el ámbito del mismo.

8. Los cuatro reglamentos exigen que los Estados miembros creen organismos nacionales competentes que garanticen la correcta aplicación de sus disposiciones. Los pasajeros pueden presentar reclamaciones relativas a infracciones de los reglamentos a la empresa de transporte o directamente a los organismos nacionales competentes. La Comisión no tiene una función directa en el control del cumplimiento de los derechos de los pasajeros.

---

<sup>8</sup> COM(2017) 548 final de 27 de septiembre de 2017 «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los derechos y las obligaciones de los viajeros de ferrocarril (versión refundida)».

<sup>9</sup> Reglamento (UE) n.º 1177/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, sobre los derechos de los pasajeros que viajan por mar y por vías navegables y por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 2006/2004 (DO L 334 de 17.12.2010, p. 1).

<sup>10</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).

## **ALCANCE Y ENFOQUE DE LA FISCALIZACIÓN**

9. Aunque los recursos financieros de la UE asignados a los derechos de los pasajeros son mínimos, el Tribunal decidió llevar a cabo una auditoría por ser una de las políticas emblemáticas que la UE aplica directamente a sus ciudadanos. La Comisión considera la legislación en materia de derechos de los pasajeros uno de sus grandes éxitos en el refuerzo de la capacidad de los consumidores. Teniendo en cuenta que han transcurrido casi quince años desde que entró en vigor el primer reglamento sobre los derechos de los pasajeros aéreos, el Tribunal decidió analizar el estado actual de aplicación del marco de derechos de los pasajeros.

10. En esta auditoría, el Tribunal evaluó en qué medida se protegen efectivamente los derechos de los pasajeros en la Unión Europea. Para ello, examinó si:

- el ámbito de aplicación y el alcance de los reglamentos protegían efectivamente los derechos de los pasajeros y si estos se ejercían realmente;
- los derechos de los pasajeros se aplicaban efectivamente.

11. El Tribunal entrevistó a la unidad pertinente de la Dirección General de Movilidad y Transportes de la Comisión, así como a diversas asociaciones y organizaciones europeas de pasajeros.

12. El Tribunal realizó dos encuestas para evaluar la sensibilización y el conocimiento entre los ciudadanos de la UE de sus derechos como pasajeros y recabar sus experiencias:

- a) **una encuesta estadística**, realizada a 10 350 ciudadanos seleccionados aleatoriamente de los diez Estados miembros visitados durante la auditoría (véase el **apartado 12**) Se llevó a cabo entre noviembre de 2017 y enero de 2018 a través de una herramienta electrónica, utilizando una muestra estadísticamente representativa;
- b) **una encuesta abierta**, de libre acceso en la página web del Tribunal, que incluía las mismas preguntas además de la opción adicional de compartir experiencias de viaje. Este instrumento estuvo disponible entre diciembre de 2017 y enero de 2018, y 1 581

personas aprovecharon la oportunidad de expresar sus opiniones sobre los derechos de los pasajeros.

13. En el presente informe, el Tribunal utiliza principalmente los resultados de la encuesta estadística, ya que es representativa de la población de la UE. La encuesta abierta ofreció ejemplos reales de perturbaciones en el viaje. Puesto que la encuesta era anónima, el Tribunal ha dado nombres ficticios a los participantes. Además, a partir de la experiencia de los pasajeros y de la propia, el Tribunal propone diez consejos para los pasajeros que espera que mejoren su experiencia de viaje (véase el *anexo I*).

14. El Tribunal visitó diez Estados miembros: la República Checa, Alemania, Irlanda, Grecia, España, Francia, Italia, los Países Bajos, Polonia y Finlandia<sup>11</sup>. Mantuvo entrevistas con los organismos nacionales competentes y las principales empresas de cada medio de transporte. En cuanto a los medios de transporte cubiertos, el transporte aéreo se incluyó en los diez Estados miembros visitados. El transporte ferroviario se trató en Francia, Alemania, España, Italia, los Países Bajos y Polonia. El transporte en autobús se incluyó en la República Checa, Alemania, España, Italia y Polonia. El transporte por vías navegables se incluyó en Grecia, Irlanda, Italia y Finlandia. En total, el Tribunal entrevistó a veintiún organismos nacionales competentes y veintisiete empresas de transporte.

## **OBSERVACIONES**

***La UE está comprometida con los derechos de los pasajeros, pero persisten muchas dificultades de aplicación***

**También existen prácticas favorables a los pasajeros fuera del marco de la UE**

15. Para dar contexto a los esfuerzos de la UE en el ámbito de la protección de los pasajeros, el Tribunal comparó el marco de derechos de los pasajeros de la UE con los que se aplican en Canadá, Nueva Zelanda, Estados Unidos y Brasil. Constató que, en la mayoría de los casos,

---

<sup>11</sup> El Tribunal seleccionó estos países teniendo en cuenta, entre otras cosas, una cobertura geográfica suficiente, la representación de países insulares y sin salida al mar, y una representación igualitaria de organismos nacionales competentes específicos de un determinado modo de transporte y organismos ejecutivos multimodales.

las normas de la UE son más estrictas y más específicas, puesto que abarcan, en distinto grado, los diez derechos básicos de los pasajeros (véase el **cuadro 1**).

16. El Tribunal también constató que, a diferencia de la UE, los derechos de los pasajeros no siempre se definen en legislación relativa a los cuatro medios de transporte. En los países comparados, la protección de los pasajeros a menudo se basa en acuerdos voluntarios entre empresas de transporte. En algunos ámbitos específicos, como el de las normas para transportar personas con movilidad reducida, los pasajeros bloqueados o la protección del equipaje, las normas en terceros países van un paso más allá que en la UE (véase el **recuadro 1**)

#### **Recuadro 1 - Ejemplos de derechos más favorables fuera de la UE**

**Canadá:** En relación con los derechos de las personas con movilidad reducida, en los vuelos internos, las empresas de transporte no pueden cobrar más de un billete a las personas con discapacidad grave que viajan acompañadas de una persona o necesitan más de un asiento. En Europa, no existen normas para toda la UE, y la cuestión de si los acompañantes tienen que comprar billete o no depende de la legislación nacional.

**Nueva Zelanda:** Los pasajeros de vuelos internos tienen derecho a una compensación de hasta diez veces el coste del billete. Los importes fijos de compensación son 250, 400 o 600 euros, dependiendo de la distancia del vuelo.

**Estados Unidos:** La compensación por retraso causado por denegación del embarque es mayor que en la UE, hasta 1 158 euros (1 350 dólares), dependiendo del destino y el tiempo total de retraso. Otra ventaja es la asistencia prestada durante los retrasos en pista: situaciones en las que no se permite a los pasajeros bajar del avión. Las compañías aéreas tienen que ofrecer un refrigerio y agua no más de dos horas después de que el avión haya salido o llegado a la puerta.

*Fuente:* Análisis comparativo del Tribunal de Cuentas Europeo.

## Los derechos de los pasajeros de la UE a veces no están claros

### Derecho a información: es necesaria mayor claridad

17. Los pasajeros tienen derecho a información antes, durante y, en determinados casos, después del viaje. En caso de perturbaciones en los viajes (cancelaciones, grandes retrasos), debe informarse a los pasajeros de la naturaleza de la perturbación y el impacto probable en sus horarios. Mientras que los Reglamentos relativos al transporte en barco y en autobús establecen un plazo de treinta minutos para que las empresas de transporte proporcionen información a los pasajeros que esperan, no existe tal plazo para las empresas de transporte aéreo y ferroviario (véase el **recuadro 2**).

#### **Recuadro 2 - Experiencia de los pasajeros: falta de información**

**Jose:** Mi viaje en tren entre Alemania y Bélgica llevaba casi dos horas de retraso. No había información disponible sobre la duración ni las razones del retraso. El retraso iba aumentando en las pantallas del andén sin ninguna explicación ni nadie a la vista para proporcionar más información. Teníamos miedo de irnos del andén y que el tren llegase y lo perdiésemos. La reclamación posterior a la empresa de transporte no prosperó.

*Fuente:* Encuesta abierta del Tribunal de Cuentas Europeo.

### El derecho a asistencia no está bien definido

18. El derecho a asistencia<sup>12</sup> significa que los pasajeros tienen derecho a recibir un nivel mínimo de asistencia en casos de perturbaciones en el viaje. La forma específica de asistencia depende de lo que estén dispuestas a ofrecer las empresas de transporte. Por otra parte, los reglamentos sobre derechos de los pasajeros de la UE no prevén multas específicas si las empresas de transporte ignoran su obligación de ofrecer asistencia. La duración del retraso que da derecho a asistencia a los pasajeros varía entre los medios de transporte: De dos a cuatro horas en el transporte aéreo, 60 minutos en el ferrocarril, y 90 minutos en vías navegables o autobús. Los reglamentos relativos al transporte aéreo o por

---

<sup>12</sup> Los reglamentos utilizan los términos «atención» y «asistencia» de manera intercambiable.

ferrocarril no especifican el número de noches ni un límite máximo de costes de alojamiento. Se han establecido límites máximos en los reglamentos relativos al transporte en barco y en autobús, que también excluyen la asistencia en caso de circunstancias extraordinarias (véase el **recuadro 3**).

**Recuadro 3 - Experiencia de los pasajeros: la asistencia depende de que los pasajeros tomen la iniciativa**

**Olavi:** Sufrí un retraso de tres horas en un transbordador de Helsinki a Travemünde en 2016. Debido al retraso no pudimos continuar nuestro viaje previsto en tren hasta Hamburgo, sino solo hasta Lübeck, donde tuvimos que pernoctar. Reservamos el alojamiento por internet por nuestra propia cuenta. Previa solicitud, nos informaron a bordo de que la naviera reembolsaría los gastos adicionales soportados. En cuanto a la asistencia, solo nos sirvieron una bebida en el bar señalando que se hacía por cortesía.

*Fuente:* Encuesta abierta del Tribunal de Cuentas Europeo.

19. Los términos «refrigerio», «comidas» o «refrescos» se utilizan ampliamente en los reglamentos, pero no se definen, por lo que los pasajeros no saben qué esperar de las empresas de transporte. A veces, aunque las empresas de transporte presten asistencia realmente, la idoneidad y la calidad pueden no ser suficientes para cubrir las necesidades de los pasajeros que sufren una perturbación del viaje. Puede ser tan solo un vale de 3 euros para refrigerios en el aeropuerto o una botella de agua ofrecida en un tren que se ha retrasado varias horas.

**Las personas con movilidad reducida no saben qué servicios pueden esperar**

20. Las personas con movilidad reducida son un grupo de pasajeros con necesidades especiales. Para poder viajar sin limitaciones innecesarias, tienen que disponer de suficiente información sobre las condiciones del viaje y las modalidades prácticas tanto a bordo como en los puntos de salida. Los reglamentos utilizan terminología vaga con respecto al momento y el formato del suministro de la información a las personas con movilidad reducida, como

«en formatos adecuados y accesibles»<sup>13</sup> o «utilizando los medios alternativos adecuados»<sup>14</sup>. Debido a problemas como estos, a menudo no se aplican los derechos de las personas con movilidad reducida (véase el **recuadro 4**).

**Recuadro 4 - Experiencia de los pasajeros: olvidada en la puerta**

**Anna:** Tengo discapacidad visual y, aunque reservé asistencia para personas con movilidad reducida con antelación, en la práctica no la recibí. La información sobre el inicio del embarque solo se facilitaba en las pantallas y nadie se ocupó de mí en la zona de asistencia. Parece que se olvidaron de mí literalmente. Fue otro viajero el que me ayudó a llegar a la puerta de embarque. Una vez en el avión, los asistentes de vuelo no se dieron cuenta de mi discapacidad visual y, aunque tenía mi bastón blanco, no recibí ninguna ayuda de ellos. Una vez más, fue otro viajero el que me ayudó a encontrar sitio para mi equipaje, encontrar mi asiento y abrocharme el cinturón.

*Fuente:* Encuesta abierta del Tribunal de Cuentas Europeo.

Los reglamentos sobre los derechos de los pasajeros dejan mucho margen a la interpretación

21. Todas las partes interesadas consultadas compartían la opinión de que el grado de claridad de los reglamentos es insuficiente y da lugar a interpretaciones restrictivas por parte de las empresas de transporte e incertidumbre sobre cómo deben tratar los casos los organismos nacionales competentes. Desde la entrada en vigor del reglamento sobre el transporte aéreo, se han debatido en el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) alrededor de 180 casos a fin de aclarar el significado de términos como retraso, circunstancias extraordinarias, defectos técnicos, hora de llegada, etc. Además, tanto los transportistas como los organismos nacionales competentes presentaron ejemplos en los que los tribunales nacionales dictaron sentencias sobre los mismos temas con resultados contradictorios.

---

<sup>13</sup> Artículo 11, apartado 5, del Reglamento (UE) n.º 181/2011.

<sup>14</sup> Artículo 14, apartado 3, del Reglamento (CE) n.º 261/2004.

22. A fin de explicar las sentencias del TJUE a todas las partes interesadas, la Comisión ha emitido una serie de notas explicativas y directrices interpretativas<sup>15</sup>. También publicó un resumen de los asuntos del TJUE más relevantes, el más reciente en julio de 2015<sup>16</sup>. No obstante, los organismos nacionales competentes y los transportistas subrayaron que todavía no se ha logrado una aplicación homogénea de los reglamentos, puesto que los conceptos de asistencia, transporte alternativo en condiciones comparables o condiciones para obtener compensación todavía no se aplican de manera uniforme.

### **Los derechos de los pasajeros de la UE dependen de las empresas de transporte y están limitados por excepciones**

#### Derecho al cumplimiento del contrato de transporte: los pasajeros dependen de las acciones de las empresas de transporte

23. En caso de grandes retrasos, cancelación de la salida o denegación del embarque, debe ofrecerse a los pasajeros la opción de elegir entre el reembolso del precio del billete o transporte alternativo en condiciones comparables. En el transporte aéreo, el transporte alternativo solo es aplicable en caso de cancelación o denegación del embarque, no en caso de grandes retrasos. En otros modos de transporte, se concede el derecho a la reprogramación del transporte si el retraso esperado a la salida o a la llegada es de al menos 60 minutos en el caso del ferrocarril, 90 minutos en el transporte por vías navegables, y 120 minutos en el caso del autobús. Sin embargo, en los actuales reglamentos de la UE se prevé una multa específica si los transportistas no facilitan un transporte alternativo en un plazo razonable (véase el **recuadro 5**).

---

<sup>15</sup> [https://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/air\\_es](https://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/air_es).

<sup>16</sup> [https://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/air/european\\_case\\_law\\_es](https://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/air/european_case_law_es).

**Recuadro 5 - Experiencia de los pasajeros: espera durante horas para nada**

**Istvan:** Mi vuelo a Múnich se canceló por una nevada. La notificación llegó cuatro horas antes de la salida. En el mostrador de facturación me dijeron que esperase a recibir información directamente de la compañía aérea, puesto que no se permitía al personal del aeropuerto ponerse en contacto con la compañía y no había un representante de esta última presente. Intenté llamar yo mismo a la compañía aérea durante una hora, pero nadie respondió. Después de esperar cuatro horas en el aeropuerto decidí volver a casa, porque ya era muy tarde por la noche. La propuesta de incluirme en un vuelo a la hora de comer al día siguiente llegó pasada la media noche, casi diez horas después de que se anunciase la cancelación.

*Fuente:* Encuesta abierta del Tribunal de Cuentas Europeo.

24. El transporte alternativo debe ofrecerse en condiciones comparables. Sin embargo, los actuales reglamentos de la UE no contienen orientaciones sobre lo que constituyen condiciones comparables. Por ejemplo, los organismos nacionales competentes informaron de varios casos de trayectos muy largos en autobús ofrecidos por empresas de transporte ferroviario y aéreo, por ejemplo, entre París y Madrid (1 250 km) o entre Milán y Catania (1 400 km incluido transbordador).

25. El Tribunal observó varios casos en los que los pasajeros podrían haber sido reconducidos inmediatamente si hubiesen sido transportados en una clase diferente o por otra empresa que operaba en el mismo medio de transporte. Sin embargo, las empresas de transporte evitan esta solución por razones económicas. Esto puede dar lugar a largos tiempos de espera para los pasajeros, ya que deben ser reubicados en una salida operada por la empresa de transporte original en la misma clase de servicio (véase el **recuadro 6**) que puede que solo esté disponible varios días después.

**Recuadro 6 - Experiencia de los pasajeros: duras negociaciones para obtener transporte alternativo**

**Martina:** Tras la cancelación de mi vuelo no me ofrecieron ninguna alternativa razonable para llegar al destino. El siguiente vuelo con la misma compañía aérea era cuatro días más tarde y se llenó rápidamente con pasajeros de mi vuelo. La única opción era otro vuelo siete días más tarde. No aceptaron mi petición de reubicarme en un vuelo con otra compañía aérea. Después de varias quejas

continuas, la compañía aérea propuso un vuelo desde otro aeropuerto, pero los gastos para llegar a ese aeropuerto (en otro país) no fueron reembolsados.

*Fuente:* Encuesta abierta del Tribunal de Cuentas Europeo.

### Las excepciones previstas en los reglamentos suponen que no se protege a muchos pasajeros

26. De conformidad con el Reglamento sobre el transporte ferroviario, los Estados miembros pueden acogerse a excepciones a la aplicación de la mayoría de los derechos de los pasajeros hasta 2024. Las excepciones se refieren principalmente a salidas regionales y locales. En 2017, solo cinco Estados miembros<sup>17</sup> aplicaban plenamente el reglamento, lo que significa que el 90 % de los usuarios de tren en Europa no se está beneficiando de la mayoría de sus derechos como pasajeros de la UE<sup>18</sup>. Los servicios internacionales, si una parte significativa del viaje se realiza fuera de la UE, aunque lo opere un transportista de la UE, también se excluyen actualmente del reglamento.

27. La mayoría de las disposiciones del Reglamento sobre el transporte en autobús se aplican a los servicios regulares con una distancia programada de servicio de 250 km o más. Existen distintas interpretaciones sobre cómo medir estos 250 km. Algunos organismos nacionales competentes y transportistas toman la longitud total de una ruta como base para la medición, y de ese modo se incluyen los pasajeros que viajen entre dos puntos de la ruta, aunque su trayecto sea inferior a 250 km. Otros transportistas consultados asumían que solo se incluían si la distancia recorrida por el titular del billete era, como mínimo, de 250 km.

---

<sup>17</sup> Bélgica, Dinamarca, Italia, los Países Bajos y Eslovenia.  
[https://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/rail\\_en](https://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/rail_en).

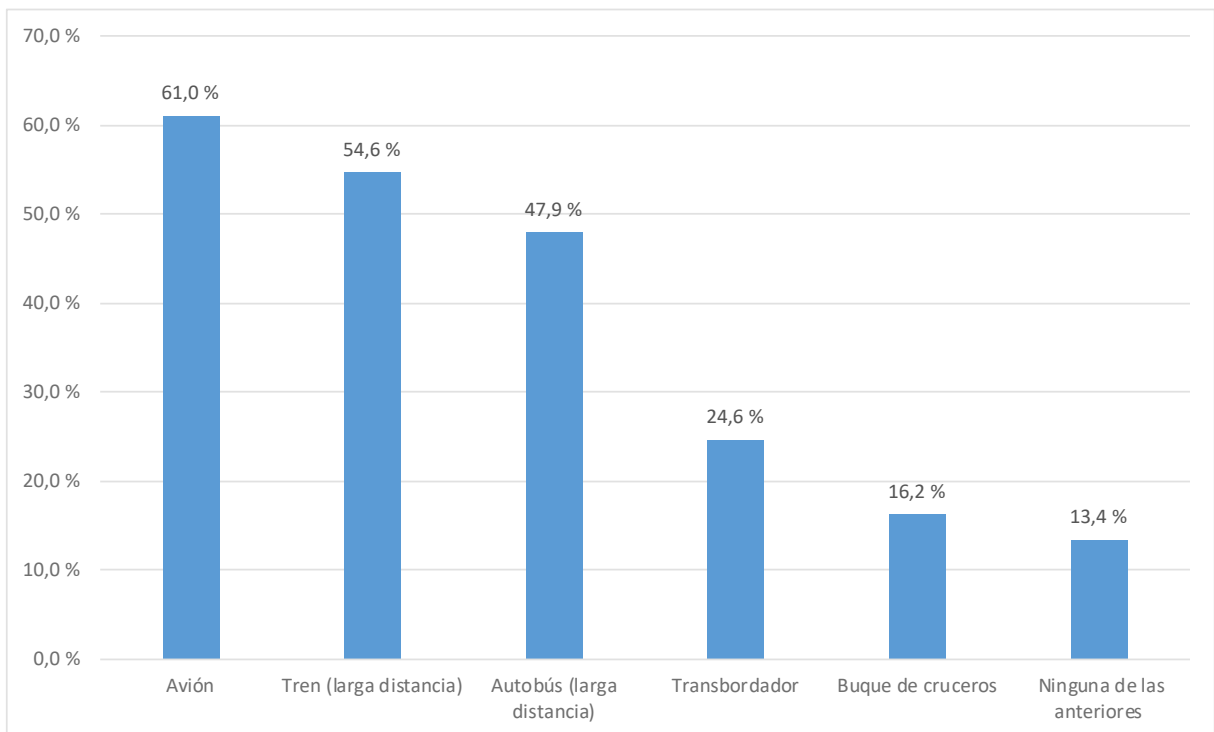
<sup>18</sup> Según los análisis de mercado, los ferrocarriles regionales y suburbanos de Europa representan el 90 % del total de pasajeros de ferrocarril y el 50 % de los pasajeros-kilómetro. Los trenes regionales y suburbanos llevan a tantos pasajeros como todos los metros de Europa y diez veces más pasajeros que el transporte aéreo. Para más información, véase:  
<http://www.uitp.org/regional-and-suburban-railways-market-analysis-update>.

## Los pasajeros no conocen suficientemente sus derechos

El nivel de sensibilización no ha cambiado, pero un número mayor de personas ha oído hablar de los derechos de los pasajeros

28. En la encuesta estadística del Tribunal se preguntaba a los encuestados si en los dos últimos años habían viajado por transporte aéreo, utilizado un tren de larga distancia, un transbordador o un crucero, o recorrido una larga distancia en autobús. Las respuestas muestran que la mayoría de los europeos, el 86 %, viajan con bastante frecuencia, y solo el 13 % de los encuestados no han efectuado viajes de larga distancia en los dos últimos años. La proporción global de los distintos medios de transporte utilizados se presenta en el **gráfico 1**. La frecuencia más común de viaje (34 %) es entre dos y cinco veces al año; el 84 % de los participantes viajan más de una vez al año (véase el cuestionario completo en el **anexo II**).

**Gráfico 1 - Proporción de los medios de transporte en los que han viajado los encuestados en los dos últimos años**



*Fuente:* Encuesta estadística del TCE a pasajeros.

29. Muchos aspectos de los derechos de los pasajeros exigen un comportamiento activo, por ejemplo, solicitar asistencia o compensación. Así, los pasajeros deben ser conscientes de sus derechos. Con el fin de evaluar el nivel de sensibilización entre los europeos, en la encuesta estadística del Tribunal se realizaron tres mediciones:

- a) evaluación de la sensibilización autoproclamada;
- b) evaluación del alcance del término «derechos de los pasajeros»;
- c) evaluación del conocimiento de los derechos de los pasajeros.

30. En la encuesta estadística del Tribunal, el 39 % de los participantes consideraban que conocían bastante o totalmente sus derechos como pasajeros. Mientras que el 3,6 % consideraba que los conocía totalmente, el 13,5 % declaró que no los conocía en absoluto (véase el **cuadro 2** y el **recuadro 7**). En el informe del Eurobarómetro de 2014 se obtuvo un resultado similar<sup>19</sup>, en el que el 39 % de los participantes consideraban que conocían los derechos de los pasajeros de la UE.

**Cuadro 2 - Evaluación de la sensibilización sobre los derechos de los pasajeros autoproclamada por los encuestados en una escala de 1 a 4**

	1 - No conozco en absoluto mis derechos como pasajero	2	3	4 - Conozco plenamente mis derechos como pasajero.
n	1 396	4 954	3 626	374
%	13,5	47,9	35,0	3,6
	61,4		38,6	

*Fuente:* Encuesta estadística del TCE a pasajeros.

<sup>19</sup> Eurobarómetro especial 420, Derechos de los pasajeros, diciembre de 2014.

**Recuadro 7 - Experiencia de los pasajeros: ¡No lo sabía!**

**Jürgen:** Mi vuelo se canceló un día antes de la salida sin ninguna justificación. Me expidieron automáticamente (sin consentimiento) otro billete. Con el nuevo vuelo llegué a mi destino 3,5 horas más tarde. Me quejé a la compañía aérea, pero respondieron que no tenía derecho a compensación. De hecho, no conocía mis derechos, así que no pedí 250 euros, sino cualquier tipo de compensación «general». Esto me hizo investigar adecuadamente y descubrí que efectivamente tenía derecho a compensación y que se suponía que debía estar informado sobre mis otros derechos. Escribí otra vez a la compañía aérea citando el Reglamento y la jurisprudencia y finalmente me indemnizaron con 250 euros.

*Fuente:* Encuesta abierta del Tribunal de Cuentas Europeo.

Sensibilización no significa conocimiento

31. La encuesta estadística incluía una serie de preguntas para poner a prueba los conocimientos de los pasajeros. Se expuso a los encuestados la situación teórica de un retraso de cinco horas de su vuelo debido a problemas de personal de la compañía aérea. Se les dieron quince opciones, de las cuales cinco se habían extraído del Reglamento sobre los derechos de los pasajeros aéreos y las otras diez eran ficticias. Los encuestados seleccionaron una media de dos de las cinco opciones correctas.

32. De las tres opciones más seleccionadas, la primera está prevista en el Reglamento sobre los derechos de los pasajeros (78 % de los participantes) (véase el **cuadro 3**). La segunda y la tercera opción preferidas eran «Reembolso de otros gastos justificados» y «Vuelo con otra compañía aérea al mismo destino.» Aunque ninguna de las dos está prevista expresamente en el reglamento, figuran entre las solicitudes más comunes de los pasajeros a las empresas de transporte.

**Cuadro 3 - Porcentaje de las opciones seleccionadas por los encuestados a las que creen que tienen derecho si un vuelo se retrasa cinco horas o más debido a problemas de personal de la compañía aérea. Cada encuestado podía seleccionar cinco opciones; las respuestas correctas están marcadas en verde<sup>20</sup>**

	Porcentaje de las respuestas %
Comidas, refrigerios y alojamiento gratuitos si el retraso se produce por la noche	77,8
Reembolso de otros gastos justificados	54,2
Vuelo con otra compañía aérea al mismo destino	49,5
Compensación monetaria de al menos 250 euros si ello supone tres horas de retraso como mínimo en la llegada a su destino final	49,2
Transporte gratuito para volver a su alojamiento con independencia de la hora del día	45,2
Reembolso del coste total del billete	39,3
Transporte a su lugar de destino por otros medios (tren, autobús etc.)	29,5
Transporte alternativo al aeropuerto más cercano a su destino inicial	26,7
Descuento en tiendas libres de impuestos para comprar comida	26,2
Acceso a la sala de espera del aeropuerto	25,4
Mejora de clase de viaje	21,4
Derecho a elegir cualquier otra fecha de partida en los dos meses siguientes	18,7
Llamada telefónica gratuita	17,3
Vuelo de vuelta al primer punto de partida	15,7
Asistencia psicológica	3,9

*Fuente:* Encuesta estadística del TCE a pasajeros.

### Los pasajeros tienen dificultades para ejercer sus derechos

El derecho a compensación por retraso y cancelación domina el panorama de derechos de los pasajeros

33. En caso de grandes retrasos, cancelaciones y denegación del embarque, los pasajeros tienen derecho a compensación económica. Todos los reglamentos prevén compensación en determinadas circunstancias; sin embargo, las circunstancias difieren considerablemente. Cada uno de los cuatro medios establece un límite de tiempo distinto para que sea aplicable el derecho a compensación: retraso de entre 3 y 4 horas en el caso del avión (dependiendo de la distancia), 1 hora en el del tren, 90 minutos en el del barco y 120 minutos en el del autobús.

<sup>20</sup> Artículos 7, 8 y 9 del Reglamento (CE) n.º 261/2004.

34. La cuantía de la compensación varía en gran medida entre los cuatro medios de transporte: en el caso del transporte aéreo se fija entre 250 y 600 euros (véase el **cuadro 4**). En los demás medios está vinculado al precio del billete (entre el 25 % y el 50 %). Las cuantías previstas en el reglamento sobre el transporte aéreo no se han ajustado a la inflación desde que entró en vigor en 2004. Si la compensación hubiera mantenido el mismo ritmo que la inflación, habría aumentado un 25 %, la tasa de inflación acumulada (véase el **cuadro 4**).

**Cuadro 4 - Cuantías de compensación como consecuencia de retraso previstas en los derechos de los pasajeros aéreos**

Distancia recorrida	Compensación en euros según el Reglamento (CE) n.º 261/2004.	Equivalente teórico en euros después de tener en cuenta la inflación
1 500 km o menos	250	313
Más de 1 500 km dentro de la UE y todos los demás vuelos entre 1 500 y 3 500 km	400	500
Más de 3 500 km	600	751

*Fuente:* Reglamentos sobre derechos de los pasajeros de la UE y cálculos del Tribunal de Cuentas Europeo.

35. El derecho a compensación por retraso y cancelación es el más complicado de los diez derechos básicos de los pasajeros desde el punto de vista administrativo. Representa alrededor del 90 % de las reclamaciones presentadas a las empresas de transporte y organismos nacionales competentes. La cuestión más polémica entre las empresas de transporte y los pasajeros reside en las causas de los retrasos y cancelaciones. Si la causa se considera extraordinaria por naturaleza, las empresas de transporte están exentas del pago (excepto en el caso de transporte ferroviario, donde tienen que compensar con independencia de la causa del trastorno). Puesto que la información sobre los motivos de las perturbaciones no es de carácter público, todos los pasajeros tienen que impugnar estas declaraciones individualmente. Los organismos nacionales competentes del transporte aéreo entrevistados calculaban que aproximadamente el 60 % de las reclamaciones presentadas por pasajeros no satisfechos con las respuestas dadas por las compañías aéreas

de que se trataba de circunstancias extraordinarias fueron reclasificadas por dichos organismos como no extraordinarias. Esto significa que las empresas de transporte pueden compensar a un pasajero y no a otro del mismo vuelo (véase el **recuadro 8**).

**Recuadro 8 - Experiencia de los pasajeros: trato desigual**

**Karol:** Todos los vuelos desde Gdansk se retrasaron debido al mal tiempo. Cuando se restableció el tráfico aéreo, el avión asignado a mi ruta se utilizó finalmente para operar otro vuelo. Presenté una queja al igual que otros pasajeros de mi vuelo. Algunos no recibimos ninguna compensación mientras que otros sí lo hicieron, a pesar de que las condiciones del retraso eran las mismas.

*Fuente:* Encuesta abierta del Tribunal de Cuentas Europeo.

36. El Tribunal solicitó a todas las empresas de transporte entrevistadas que divulgasen información sobre el número de reclamaciones recibidas y su efecto económico. La información que obtuvo era limitada y no le permitió extraer conclusiones sobre la carga económica de dichas obligaciones. Esta información no estaba disponible, dado que muy pocas empresas de transporte están dispuestas a compartir estos datos con la Comisión.

37. La Comisión, en su propuesta de actualización de los reglamentos relativos al transporte aéreo (véase el **apartado 4**), busca reducir el coste de asistencia y compensación que soportan las empresas de transporte derivado de los derechos de los pasajeros. Para ello, propuso aumentar de tres a cinco horas el tiempo de espera que da derecho a compensación. Además, propuso limitar el período permitido de alojamiento a dos noches con un coste máximo de 80 euros por noche. No obstante, esta propuesta solo se basaba en unos datos muy limitados que las compañías aéreas facilitaron a la Comisión.

**Los derechos de los pasajeros son difíciles de aplicar en los viajes con conexión**

38. Los problemas específicos de los viajes con conexión (es decir, viajes que incluyen varios segmentos en un mismo contrato de transporte) son la falta de claridad en cuanto a la compensación y la organización de la supervisión por los organismos nacionales competentes. En estas situaciones, aunque en los tramos individuales se produzcan retrasos que por sí solos no darían lugar a compensación, el retraso global final puede superar el umbral fijado en los reglamentos. Esta situación exige la intervención de los organismos

nacionales competentes, puesto que ninguna de las empresas de transporte en cuestión se considera responsable de ofrecer asistencia o compensación si la perturbación no puede atribuírsele directamente (véase el **recuadro 9**).

39. No es evidente qué organismo nacional competente debe tramitar las posibles reclamaciones en estos casos. Los organismos nacionales competentes entrevistados expusieron numerosos ejemplos de casos de viajes con conexión remitidos y devueltos. Han tomado medidas para encontrar un enfoque común respecto a este problema, pero su posición no es unánime.

**Recuadro 9 - Experiencia de los pasajeros: problema típico de un viaje con conexión**

**Greta:** En un viaje de Dusseldorf a Cracovia perdí la conexión de tren en Praga. El billete directo fue vendido por la empresa de transporte alemana, pero parte del trayecto estaba operado por un transportista checo. Debido al retraso, el viaje no podía continuar hasta el día siguiente. Ambas compañías ferroviarias me denegaron el alojamiento en un hotel y tuve que reservar un hotel en Praga corriendo con los gastos. Ninguna de las dos se consideraba responsable del reembolso de este gasto y la compensación debida por el retraso.

*Fuente:* Encuesta abierta del Tribunal de Cuentas Europeo.

**Los pasajeros desean un transporte alternativo**

40. De los diez derechos básicos de los pasajeros, el Tribunal pidió a los encuestados que escogiesen los tres más importantes para ellos. La respuesta más común fue el «derecho a obtener transporte alternativo en caso de grandes retrasos, cancelaciones o denegación del embarque» (véase el **cuadro 1**) y el 42 % de ellos lo colocó en primer lugar. Le seguía de cerca el «derecho a compensación en caso de grandes retrasos, cancelaciones y denegación del embarque», con un 40 %. Casi igual de importante era el derecho a asistencia. A modo de comparación, en la encuesta abierta, el derecho más valorado era el mismo, pero recibió un 65 % de apoyo (véase el **cuadro 5**).

**Cuadro 5 - ¿Qué derechos consideran más importantes los pasajeros?**

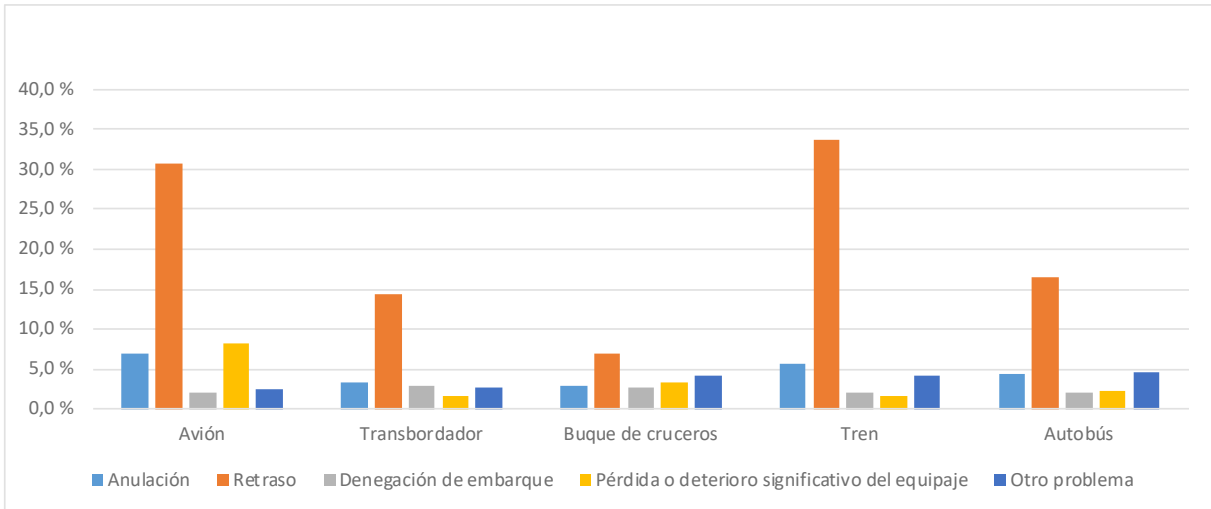
Encuesta estadística	% de casos
Derecho a obtener <b>transporte alternativo</b> en caso de grandes retrasos, cancelación o denegación del embarque	41,7
Derecho a <b>compensación</b> en caso de grandes retrasos, cancelación o denegación del embarque	39,6
Derecho a <b>atención</b> (comida, asistencia) en caso de grandes retrasos	36,1
Derecho a compensación en caso de deterioro del <b>equipaje</b>	35,7
Derecho a una <b>restitución</b> por parte de la empresa de transporte en caso de perturbación del viaje	34,7
Derecho a la protección contra la <b>discriminación</b> por motivos de nacionalidad, residencia o discapacidad al utilizar el transporte público	31,3
Derecho al acceso a la <b>información</b> en caso de perturbación del viaje	29,9
Derecho a la asistencia gratuita a pasajeros con <b>movilidad reducida</b>	28,9
Derecho a presentar una <b>reclamación</b> a una empresa de transportes en caso de insatisfacción con su servicio	9,7
Derecho a la debida aplicación de los <b>reglamentos</b> por las autoridades públicas	7,2

*Fuente:* Encuesta estadística del TCE a pasajeros.

El 50 % de los viajeros han sufrido perturbaciones en los viajes, con mayor frecuencia en viajes por ferrocarril y avión

41. El Tribunal preguntaba en la encuesta estadística si, en los dos últimos años, los encuestados habían pasado por situaciones en las que sus viajes se cancelaran o retrasaran, se les hubiera denegado el embarque o se hubiera dañado su equipaje. De los 8 961 encuestados que habían viajado en los dos últimos años, el 49,5 % sufrió al menos uno de estos trastornos. La encuesta indicó que la más común en los viajes eran los retrasos, que sufrieron el 34 % de los viajeros de tren y el 31 % de los viajeros de avión. Le seguían las cancelaciones y la pérdida o el deterioro significativo del equipaje (véase el **gráfico 2**).

**Gráfico 2 - Tipos de trastornos y porcentaje por medio de transporte**



*Fuente:* Encuesta estadística del TCE a pasajeros.

42. El Tribunal también comprobó si los encuestados que habían sufrido perturbaciones anteriores eran más conscientes de sus derechos. Constató que la experiencia de anteriores perturbaciones en viajes no es indicadora de un mayor conocimiento de los derechos de los pasajeros. A veces, el trastorno puede englobar casi todos los problemas posibles (véase el **recuadro 10**).

**Recuadro 10 - Experiencia de los pasajeros: Un viaje en tren que mejor olvidar**

**Hans:** Durante un viaje en un tren regional en Alemania el tren paró en una estación pequeña porque se había caído un árbol sobre las vías. Ocurrió ya entrada la noche y tuvimos que bajarnos todos los pasajeros. Puesto que el lugar era remoto, apenas había cobertura en el teléfono móvil. No había sala de espera, ni autobuses, ni taxi, ni teléfono ni un solo edificio en los alrededores. El maquinista nos informó de que vendría un autobús, pero no llegó. Los taxistas de la ciudad más cercana, situada a 10 km, se negaron a venir porque no estaban seguros de quién pagaría finalmente el servicio. Finalmente, el tren volvió a su lugar de origen sin que hubiera nadie para ayudarnos.

*Fuente:* Encuesta abierta del TCE.

No hay información de carácter público sobre las perturbaciones del viaje.

43. Los reglamentos no obligan a las empresas de transporte a informar al público de los incidentes que hayan dado lugar a perturbaciones en viajes, a excepción de las empresas de

transporte ferroviario, que están obligadas a publicar anualmente el número y las categorías de reclamaciones recibidas, las reclamaciones tramitadas, el tiempo de respuesta y las posibles medidas de mejora adoptadas. Las empresas de transporte son reacias a divulgar datos sobre las perturbaciones de los viajes que se producen en sus rutas (véase el **apartado 36**). Tampoco existe un registro gestionado por los organismos nacionales competentes que identifique los retrasos o las cancelaciones de salidas o el número de casos por empresa de transporte o por salida.

Solo uno de cada tres pasajeros solicita los beneficios de los derechos de los pasajeros, puesto que no saben qué hacer o no esperan un resultado satisfactorio

44. Cuando se produce una perturbación en un viaje, la mayoría de los beneficios no están automáticamente disponibles. El número de personas que presentan una solicitud es normalmente menor que el número de personas afectadas (véase el **recuadro 11**). El Tribunal pidió a las empresas de transporte entrevistadas que le facilitasen el número aproximado de personas que toman medidas activas. Las empresas de transporte ferroviario y aéreo calculaban que, por término medio, uno de cada tres pasajeros se ponía en contacto con ellas después de haber sufrido una perturbación del viaje. Esta cifra concuerda con la encuesta estadística del Tribunal, en la que, de 4 437 participantes que habían sufrido alguna perturbación en un viaje, el 32 % declaró que se había puesto en contacto con la empresa de transporte y había solicitado una compensación u otro tipo de asistencia.

**Recuadro 11 - Experiencia de los pasajeros: siempre hay que preguntar**

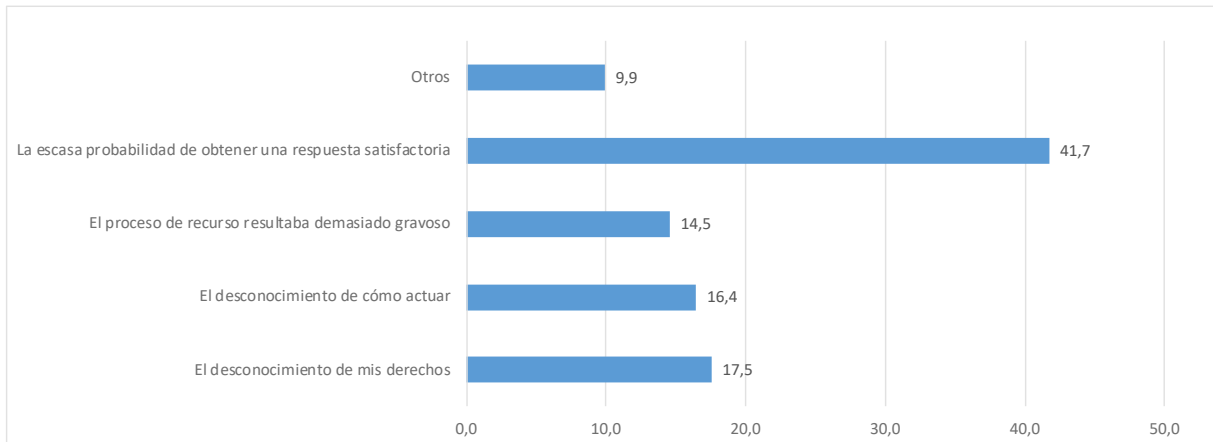
**Monika:** Nuestro vuelo se retrasó cinco horas. En el aeropuerto, nadie nos informó de las razones del retraso y el tiempo de espera previsto. Los pasajeros preguntaron todo por su cuenta. Después de tres horas de espera me enteré por otros pasajeros de que podía recibir un vale de alrededor de cinco libras para comprar bebidas o sándwiches, pero todas las tiendas del aeropuerto estaban ya cerradas.

*Fuente:* Encuesta abierta del Tribunal de Cuentas Europeo.

45. En la encuesta estadística, el 20 % de los pasajeros que habían experimentado perturbaciones en viajes afirmaron que los habían sufrido sin protestar y no tomaron

medidas. Cuando el Tribunal preguntó por qué habían permanecido pasivos, la razón más común dada era la escasa probabilidad de obtener una respuesta satisfactoria de la empresa de transporte. Como muestra el **gráfico 3**, otras causas principales eran la falta de sensibilización o de conocimiento práctico sobre cómo actuar.

**Gráfico 3 - Razones de no tomar medidas en caso de perturbación en el viaje en porcentaje**



(n=902)

*Fuente:* Encuesta estadística del TCE a pasajeros.

### ***El control del cumplimiento varía y depende de las prácticas aplicadas en cada Estado miembro***

#### **Los organismos nacionales competentes difieren en cuanto a su estructura y prácticas de cumplimiento**

La estructura de los organismos nacionales competentes no es uniforme y el alcance de su trabajo depende del medio de transporte

46. Los cuatro medios de transporte requieren que los Estados miembros creen organismos nacionales competentes que garanticen el cumplimiento de las disposiciones reglamentarias. El Tribunal constató que en todos los Estados miembros visitados se habían establecido organismos nacionales competentes. Algunos se instauraron para cubrir un único medio de transporte, mientras que otros tenían competencias sobre más de un medio.

47. Los organismos nacionales competentes del transporte aéreo, en autobús o marítimo son responsables de todas las salidas dentro de su territorio y de las llegadas de compañías de países no pertenecientes a países de la UE (lo que se denomina ejecución territorial). Los organismos nacionales competentes para el ferrocarril abarcan las empresas de transporte registradas en su jurisdicción (ejecución basada en la entidad). Pueden surgir problemas cuando las empresas de transporte ferroviario salen de Estados miembros distintos del suyo. En este caso, el organismo nacional competente que supervisa a una empresa de transporte concreta puede no estar facultado para investigar un suceso que tuvo lugar en otro Estado miembro. No obstante, el Tribunal observó que, en la práctica, la responsabilidad del organismo nacional competente no está muy clara para los pasajeros, y lo mismo ocurre en los sectores de autobuses y de transporte por vías navegables. Ninguno de los operadores de autobuses y transbordadores había tenido contacto con una autoridad nacional competente de otro Estado miembro.

48. Además, puede haber una distinción adicional entre el tráfico internacional y nacional y una separación de las funciones del organismo nacional entre gobiernos locales. Este es el caso de los viajes en autobús en Polonia y en España. Aunque existe un organismo establecido a nivel nacional para el tráfico internacional, el tráfico nacional es responsabilidad de las autoridades regionales y su jurisdicción depende del lugar donde la empresa de transporte obtuvo la licencia.

#### No todos los organismos nacionales resuelven las reclamaciones individuales de los pasajeros

49. De conformidad con los reglamentos, debe notificarse a los pasajeros que pueden presentar reclamaciones sobre infracciones de los reglamentos a los organismos nacionales competentes designados. En la mayoría de los casos, los pasajeros tienen que remitir primero la reclamación a la empresa de transporte y, solo si el resultado de este procedimiento es insatisfactorio, pueden dirigir su reclamación al organismo nacional competente. Aunque los pasajeros podrían esperar que el organismo nacional competente sea la primera vía de recurso, en muchos casos no tramita reclamaciones económicas individuales y los pasajeros tienen que buscar otras soluciones para obtener la compensación debida.

50. Como resultado de una sentencia del Tribunal de Justicia de la UE<sup>21</sup> de marzo de 2016, algunos organismos nacionales competentes del transporte aéreo consideran que su papel consiste simplemente en garantizar la aplicación general (Alemania, Italia, Finlandia), mientras que otros también tramitan reclamaciones individuales, lo que hace muy difícil poner en práctica la disposición del reglamento sobre el transporte aéreo conforme a la cual los pasajeros pueden presentar una reclamación a cualquier organismo nacional competente sobre un presunto caso de incumplimiento cuando se produce<sup>22</sup>. El primer organismo nacional competente al que presenta la solicitud el pasajero puede aceptar casos individuales, mientras que el segundo organismo nacional competente al que se transfiere la reclamación puede que se ocupe solo de casos generales de control del cumplimiento.

Las estadísticas muestran que los organismos nacionales competentes del transporte aéreo tramitan muchas más reclamaciones que los organismos nacionales competentes del transporte ferroviario, por vías navegables o en autobús

51. En general, existe una amplia variedad de prácticas entre organismos nacionales competentes. Por ejemplo, los plazos para tramitar reclamaciones pueden oscilar entre dos meses (Polonia) y hasta cuatro años (Alemania), mientras que en algunos Estados miembros no se fija un plazo oficial (Finlandia, Francia). La duración media del procedimiento en el caso de los organismos nacionales competentes del transporte aéreo oscila entre cuarenta y dos días (Países Bajos) y más de un año (Alemania).

52. El número de sanciones impuestas por los organismos nacionales competentes y los importes monetarios consiguientes varían en gran medida entre Estados miembros, puesto que no se fijan en la legislación de la UE. En el sector aéreo pueden variar desde 50 euros (Polonia) hasta 250 000 euros por pasajero (Irlanda), dependiendo de la gravedad de la infracción. En los Países Bajos, la multa acumulada por un incidente alcanzaba hasta 1 millón de euros. Sin embargo, de los diez Estados miembros visitados, solo el organismo nacional

---

<sup>21</sup> Asuntos acumulados C-145/15 y C-146/15.

<sup>22</sup> Artículo 16, del Reglamento (CE) n.º 261/2004.

competente del transporte aéreo neerlandés publica información sobre las sanciones, junto con el nombre de la compañía aérea.

53. En el caso de la mayoría de los organismos nacionales competentes, el número de reclamaciones recibidas en los tres últimos años refleja una tendencia al alza (véase el **recuadro 6**). La razón principal de las reclamaciones de los pasajeros a los organismos nacionales competentes es el desacuerdo sobre si los retrasos fueron causados realmente por circunstancias extraordinarias (una media del 45 % de las reclamaciones), seguida por la misma cuestión respecto a las cancelaciones (19 %).

**Cuadro 6 - Estadísticas de las reclamaciones tramitadas por los diez organismos nacionales competentes del transporte aéreo correspondientes a los años 2015 a 2017**

Estado miembro	Número total de reclamaciones		
	2015	2016	2017
República Checa	370	672	934
Alemania	2 844	3 075	3 211
Irlanda	719	846	981
Grecia	993	1 367	1 465
España	11 343	17 649	16 700
Francia	6 775	5 960	6 115
Italia	5 763	6 078	3 731
Países Bajos	812	1 361	
Polonia	5 402	5 980	7 226
Finlandia	1 434	1 845	2 015

*Fuente:* Información disponible obtenida durante las visitas a los países.

54. Los organismos nacionales competentes de otros medios de transporte tienen una carga de trabajo relativamente menor. Mientras que los organismos nacionales competentes del transporte ferroviario con frecuencia tienen cuestiones que resolver, los competentes del transporte en autobús y barco se ocupan de un bajo número de casos. Por ejemplo, mientras que el organismo nacional competente del transporte aéreo polaco tenía más de 7 000 reclamaciones en 2017 para su tramitación, el organismo nacional competente del transporte en autobús tenía solo cuatro.

55. El Tribunal observó que el número real de reclamaciones de pasajeros a empresas de transporte ferroviario, por vías navegables y en autobús es mucho más elevado que el número de casos que llegan a los organismos nacionales competentes, lo que indica que la mayoría de las reclamaciones se resuelven a nivel de empresas. A veces, las normas del sector se ajustan o superan las obligaciones de las empresas de transporte derivadas de reglamentos de la UE sobre derechos de los pasajeros, y dichas empresas tienden a resolver los problemas de manera voluntaria.

**Las agencias de reclamación y los organismos de resolución alternativa de litigios están cubriendo las lagunas de aplicación que dejan los organismos nacionales competentes**

Los organismos de resolución alternativa de litigios aportan elementos de negociación y compromiso a la aplicación de los derechos de los pasajeros

56. Aparte de los organismos nacionales competentes, los pasajeros pueden acudir a otras entidades para reclamar sus derechos, concretamente, a organismos de resolución alternativa de litigios, Centros Europeos de Consumidores (CEC)<sup>23</sup>, agencias de reclamaciones u organizaciones de consumidores. También pueden intentar resolver sus casos en tribunales civiles, especialmente si insisten en obtener compensación.

57. Los organismos de resolución alternativa de litigios ofrecen una solución extrajudicial sencilla, rápida y asequible para los litigios entre consumidores y comerciantes. Según la Directiva de la UE<sup>24</sup>, los organismos de resolución alternativa de litigios deberían estar disponibles para todo tipo de litigios nacionales y transfronterizos y los Estados miembros deben facilitar la accesibilidad de dichos organismos. Aunque existen organismos de resolución alternativa de litigios que tratan reclamaciones generales de consumidores en todos los Estados miembros, las empresas de transporte en general colaboran

---

<sup>23</sup> Los CEC asesoran a los consumidores sobre sus derechos y, a través de su red (CEC-Net), pueden facilitar una solución con el operador. La CEC-Net registra más de 100 000 contactos al año, un tercio de los cuales afectan al transporte.

<sup>24</sup> 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 y por la que se modifica el Reglamento (CE) n.º 2006/2004 y la Directiva 2009/22/CE (DO L 165 de 18.6.2013, p. 63).

mayoritariamente con los organismos de resolución alternativa de litigios para sus respectivos modos de transporte. Las opiniones de dichos organismos no siempre son vinculantes para las empresas de transporte.

58. Mientras que el procedimiento de las entidades de resolución alternativa suele ser gratuito, es posible que los transportistas tengan que pagar por cada procedimiento tramitado, con independencia de sus resultados. Puesto que los costes de cada procedimiento pueden ser mucho mayores que el importe de la compensación debida, algunas empresas de transporte entrevistadas prefieren pagar la compensación solicitada para evitar los procedimientos.

59. Algunos organismos nacionales competentes expresaron la opinión de que el procedimiento de resolución alternativa de litigios era incompatible con el principio de derechos de los pasajeros, puesto que su objetivo es mediar una solución mutuamente aceptable, lo que puede implicar que algunos pasajeros acepten una compensación inferior a aquella a la que tienen derecho.

Los derechos de los pasajeros han dado lugar a la creación de un nuevo sector para las agencias de reclamación

60. Las agencias de reclamación ofrecen la gestión de reclamaciones de compensación por trastornos en viajes en nombre de los pasajeros. Algunas compañías aéreas afirmaron que el porcentaje de casos facilitados por agencias de reclamación podría ascender hasta el 50 % (véase el **recuadro 12**).

**Recuadro 12 - Experiencia de los pasajeros: involucrar a una agencia puede hacer reaccionar a la empresa de transporte**

**Dolores:** Mi vuelo de Madrid a Londres se retrasó más de seis horas debido a problemas técnicos del avión. Presenté una reclamación a la empresa de transporte, pero inicialmente no obtuve respuesta. Después de varios recordatorios, la empresa de transporte se negó a pagar la compensación. Solo después de que contraté a una agencia de reclamación se resolvió el caso a mi favor.

*Fuente:* Encuesta abierta del Tribunal de Cuentas Europeo.

61. Algunas agencias de reclamación cobran tasas de tramitación considerables (hasta el 50 % de la compensación debida). Ha habido casos de agencias que han solicitado compensaciones a empresas de transporte sin que los pasajeros en cuestión fuesen conscientes de esta acción. Al menos un organismo nacional competente (Grecia) y algunas compañías aéreas han adoptado medidas para reducir las reclamaciones de agencias solicitando a los reclamantes que incluyan datos de la cuenta bancaria del pasajero principal. Esto evita el pago directo a las agencias de reclamación. En Grecia, la introducción de esta norma redujo en más de un 50 % las reclamaciones facilitadas por las agencias.

**La Comisión está posibilitando el intercambio de experiencias entre organismos nacionales competentes, pero no tiene mandato para garantizar el cumplimiento uniforme de los derechos de los pasajeros**

La Comisión solo puede supervisar la aplicación de los derechos de los pasajeros

62. El Tribunal constató que el mandato de la Comisión no alcanza para garantizar que la aplicación de los derechos de los pasajeros en los Estados miembros se lleve a cabo de manera uniforme. Por consiguiente, su papel es supervisar la aplicación del marco de los derechos de los pasajeros, incoando procedimientos de infracción en caso necesario. Además, ofrece una plataforma a los organismos nacionales competentes para intercambiar información y organiza reuniones de dichos organismos sobre modos específicos de transporte. También responde a consultas enviadas por los organismos relacionadas con la interpretación de los reglamentos.

63. Según la reglamentación de la UE, los organismos nacionales competentes no están obligados a informar de sus actividades directamente a la Comisión. Por lo tanto, esta última tiene un escaso conocimiento de las prácticas que aplican los organismos nacionales competentes en general y el número de casos de los que se ocupan. La Comisión recaba información sobre la aplicación de los derechos de los pasajeros a través de consultas que se le dirigen y de sus intercambios con los organismos nacionales competentes.

La Comisión ha adoptado medidas para aumentar la sensibilización de los pasajeros, pero con escaso impacto

64. La Comisión ha asumido un papel en la sensibilización de los pasajeros y ha iniciado campañas de información a los pasajeros sobre sus derechos. Los carteles se exhibían en todos los aeropuertos en los que el Tribunal realizó pruebas de paso. Sin embargo, en las terminales de transporte por vías navegables, de autobuses y ferroviarias, la visibilidad de dicha información era escasa o nula.

65. La Comisión llevó a cabo una campaña de sensibilización relativa al transporte aéreo y ferroviario entre 2010 y 2012. Vino seguida por otra campaña entre 2013 y 2015 que se amplió para cubrir los viajes en barco y autobús. En 2016, la Comisión lanzó su primera campaña de información en línea en redes sociales. Su objetivo principal era concienciar y aumentar las visitas de la sección de derechos de los pasajeros en el portal Tu Europa y las descargas de la aplicación de derechos de los pasajeros. Los resultados hasta ahora muestran que el portal recibió casi 400 000 visitas y durante la campaña se llegó a más de 40 millones de personas. A mediados de 2018, la aplicación se había descargado 240 000 veces.

66. Ni la aplicación ni la página web Tu Europa facilitan a los pasajeros directrices prácticas sobre cómo actuar en caso de perturbación del viaje, ponerse en contacto con las empresas de transporte o presentar una reclamación. La información facilitada los pasajeros a través de estos medios es necesaria y normalmente correcta, pero carece de detalles que los pasajeros necesitan cuando se enfrentan a una perturbación en su viaje.

**CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

67. El compromiso de la UE con los derechos de los pasajeros es incuestionable, puesto que los reglamentos abarcan los principales medios de transporte público en un grado que el Tribunal no observó en los países que examinó a efectos comparativos. Sin embargo, los pasajeros no son suficientemente conscientes de sus derechos y con frecuencia no los ejercen por problemas con el cumplimiento.

***La UE está comprometida con los derechos de los pasajeros, pero persisten muchas dificultades de aplicación***

68. Los derechos de los pasajeros de la UE ofrecen un marco integral en beneficio de los pasajeros. Sin embargo, el Tribunal observó algunas buenas prácticas aplicadas en otros países fuera de la UE que, de aplicarse en Europa, podrían mejorar aún más la calidad de los derechos de los pasajeros de la UE (véanse los **apartados 15 y 16**).

69. Los derechos de los pasajeros a veces no están claros y son limitados debido a las excepciones previstas en los reglamentos. Los derechos a asistencia, compensación, información y transporte alternativo no son los mismos en los reglamentos relativos a los distintos medios de transporte (véanse los **apartados 17 a 27**).

**Recomendación 1 sobre la mejora de la coherencia del marco de derechos de los pasajeros de la UE**

A fin de garantizar la mayor protección posible a los pasajeros en todos los modos de transporte, la Comisión debería, de aquí al final de 2020, llevar a cabo un análisis de las diferencias entre los actuales reglamentos sobre derechos de los pasajeros, centrándose en los diez derechos básicos, para determinar las mejores prácticas. Para ello, debería tener en cuenta también la práctica internacional actual.

70. Los derechos de los pasajeros son difíciles de ejercer, puesto que muchas disposiciones de los reglamentos pueden ser interpretadas de forma diferente por los pasajeros, las empresas de transporte y los organismos nacionales competentes y, de hecho, los tribunales nacionales. Los conceptos de información, asistencia, atención y condiciones del transporte alternativo no se definen lo suficiente en los reglamentos. Además, numerosas limitaciones de la competencia de los organismos nacionales competentes y las excepciones previstas en los reglamentos restringen considerablemente la cobertura de los derechos de los pasajeros (véanse los **apartados 38 a 45**).

### Recomendación 2 sobre la mejora de la claridad del marco de derechos de los pasajeros

A fin de proteger mejor a los pasajeros durante las perturbaciones de los viajes, la Comisión debería, antes del final de 2020, emitir directrices adicionales u orientaciones equivalentes que definan:

- a) normas mínimas sobre la información que debe facilitarse a los pasajeros que sufren perturbaciones en los viajes;
- b) las obligaciones de las empresas de transporte de ofrecer transporte alternativo, incluido el uso de empresas de transporte alternativas.

71. Para beneficiarse del marco de derechos de los pasajeros en caso de perturbaciones, los pasajeros tienen que emprender acciones. Para ello, deben ser conscientes de sus derechos. Pese a los esfuerzos de la Comisión, el nivel de sensibilización sigue siendo relativamente bajo. Las campañas de concienciación se han centrado en la existencia de los derechos de los pasajeros, pero podrían haber aportado más orientaciones prácticas sobre la forma de proceder en caso de perturbación del viaje.

72. No hay un registro a nivel europeo de la frecuencia o las razones de dichas perturbaciones por medio de transporte o empresa de transporte. Los organismos nacionales competentes normalmente no verifican ni publican información relativa a las rutas o las empresas de transporte más afectadas por trastornos (véanse los **apartados 28 a 32**).

### Recomendación 3 sobre el aumento de la sensibilización de los pasajeros

Para aumentar la sensibilización sobre los derechos de los pasajeros, la Comisión debería, de aquí al final de 2019:

- a) adoptar medidas para promover y coordinar el lanzamiento de campañas de sensibilización por los organismos nacionales competentes, promoviendo la participación de las empresas de transporte y otras partes interesadas, a fin de ampliar el alcance de dichas campañas;
- b) elaborar una guía para pasajeros sobre cómo ejercer sus derechos en la práctica. Podría incluir referencias a la jurisprudencia y un modelo de formulario de reclamación para presentar a las empresas de transporte y organismos nacionales competentes;

- c) proponer que los organismos nacionales competentes informen sobre la frecuencia, las causas y las rutas más afectadas por perturbaciones en los viajes dentro de su ámbito de competencia.

73. El sistema actual de tramitación de la compensación implica la presentación y tramitación de millones de reclamaciones a nivel individual. Sin embargo, los procedimientos que aplican las empresas de transporte y los organismos nacionales competentes para responder a las reclamaciones individuales no son transparentes. Pasajeros afectados por la misma perturbación en un viaje pueden ser tratados de forma diferente sin ser conscientes de ello, puesto que las razones de las perturbaciones no se hacen públicas. La cuantía de la compensación no mantiene su valor de compra (véanse los **apartados 33 a 37**).

#### **Recomendación 4 sobre la mejora de la eficacia del marco de derechos de los pasajeros**

Para mejorar la eficacia del marco de los derechos de los pasajeros y resolver los desafíos pendientes relativos a su aplicación, la Comisión debería, de aquí al final de 2021, abordar las siguientes cuestiones al reflexionar sobre sus propuestas de modificación de los reglamentos existentes:

- a) establecer unas normas mínimas de asistencia y atención. Los umbrales mínimos deberían depender de la duración del trastorno y el medio de transporte utilizado. Por ejemplo, la asignación mínima de atención al pasajero aéreo podría ser del 10 % de la cuantía de la compensación media (actualmente 400 euros). En el caso de otros medios de transporte, la cuantía podría limitarse al 50 % de la asignación aérea;
- b) reducir el número de excepciones que limitan la aplicación del reglamento;
- c) obligar a las empresas de transporte a publicar una nota a la atención de los pasajeros en un plazo de 48 horas desde que se produzca la perturbación del viaje, informando de las causas de la misma y específicamente, si fue debida a circunstancias extraordinarias;
- d) obligar a las empresas de transporte a ejecutar pagos automáticos por compensación (sin solicitud específica) a los pasajeros que hayan facilitado la información necesaria en el momento de adquirir el billete;
- e) introducir un mecanismo para mantener el valor adquisitivo de los importes de compensación.

***El control del cumplimiento varía y depende de las prácticas aplicadas en cada Estado miembro***

74. El cumplimiento de los reglamentos es clave para que todo el marco tenga éxito. Los pasajeros necesitan organismos nacionales competentes eficaces. En la actualidad, el enfoque de los organismos nacionales competentes para el cumplimiento de los derechos de los pasajeros individuales varía en función del medio de transporte y el Estado miembro.

75. Su actividad más común consiste en reaccionar a las reclamaciones recibidas de pasajeros descontentos. Sin embargo, no todos los organismos nacionales competentes pueden tramitar reclamaciones de compensación individuales. Las competencias de los organismos nacionales competentes para sancionar a empresas de transporte varían desde no imponer ninguna multa a multar con cuantías significativas (véanse los **apartados 46 a 55**).

76. La Comisión no tiene el mandato de garantizar el pleno cumplimiento de los reglamentos de los derechos de los pasajeros. Su función como supervisora de la aplicación del marco de los derechos de los pasajeros ha dado lugar a aclaraciones de los reglamentos, pero no a la aplicación universal de los derechos de los pasajeros en toda Europa y en los cuatro modos de transporte público (véanse los **apartados 62 a 66**).

**Recomendación 5 sobre la atribución de una mayor capacitación a los organismos nacionales competentes y el refuerzo del mandato de la Comisión**

Para conferir competencias a los organismos nacionales competentes y desarrollar su función de apoyo a los pasajeros garantizando la debida aplicación de sus derechos, la Comisión debería, de aquí al final de 2021, afrontar las siguientes cuestiones al reflexionar sobre sus propuestas de modificar los reglamentos existentes:

- a) proporcionar a los organismos nacionales competentes herramientas adicionales para la aplicación de los derechos de los pasajeros, por ejemplo:
  - i) aplicar el principio de ejecución territorial;
  - ii) hacer un seguimiento de las políticas de asistencia, atención, información y transporte alternativo de las empresas de transporte;

- iii) tramitar reclamaciones de compensación presentadas por pasajeros individuales;
  - iv) sancionar a las empresas de transporte por no ofrecer asistencia, atención e información.
- b) permitir a la Comisión obtener la información necesaria de los organismos nacionales competentes para disponer de una visión global del estado de aplicación y conferirle un mandato para efectuar un control de calidad de las prácticas de aplicación de los organismos nacionales competentes.

El presente informe ha sido aprobado por la Sala II, presidida por Iliana Ivanova, Miembro del Tribunal, en Luxemburgo en su reunión de 3 de octubre de 2018.

*Por el Tribunal de Cuentas Europeo*

Klaus-Heiner LEHNE

*Presidente*

**Los diez consejos del Tribunal que pueden mejorar su experiencia de viaje**

La auditoría brindó al Tribunal la oportunidad de aprender de muchas empresas de transporte, autoridades públicas y pasajeros comunes. La elaboración de este informe llevó al Tribunal a visitar diez países y para ello utilizó los cuatro medios de transporte. Sobre la base de esta experiencia, el Tribunal ofrece diez consejos que pueden mejorar su experiencia de viaje en caso de trastorno.

1. **Personalice su viaje lo máximo posible** – cuando compre un billete, identifíquese a la empresa de transporte, por ejemplo, facilite sus datos de contacto. Los viajeros solo pueden ser informados sobre perturbaciones si las empresas de transporte disponen de sus datos de contacto. Asimismo, si se tiene que reclamar una compensación, un billete personalizado es la mejor forma de demostrar que un pasajero realmente estaba a bordo y se vio afectado por el trastorno.
2. **Haga una fotografía de su equipaje** – cuando su viaje implique facturar equipaje, es buena idea hacer una fotografía de su maleta y el contenido. Esto le ahorrará tiempo cuando presente una reclamación y aportará pruebas del valor de los artículos perdidos.
3. **No llegue tarde al mostrador de facturación** – es importante recordar que los derechos de los pasajeros solo se aplican si la facturación se realiza a tiempo. Si pierde el medio de transporte porque el mostrador de facturación ya estaba cerrado cuando llegó, no puede optar a asistencia.
4. **Solicite información en los puntos de salida** – tiene derecho a estar informado si se retrasa su salida o si algo va mal con su viaje. Si el representante de la empresa de transporte no está presente o no facilita información significativa, tome nota de ello e incluya esta observación en la reclamación presentada a la empresa de transporte.
5. **Solicite siempre asistencia** – si sufre un largo retraso o cancelación en cualquier medio de transporte, tiene derecho a asistencia, lo que significa acceder a agua y a un refrigerio o comida. Si los representantes de la empresa de transporte no proporcionan

estos servicios por iniciativa propia, solicítelos. Si se le deniega, tome nota de ello e incluya esta observación en la reclamación presentada a la empresa de transporte.

6. **Guarde todos los recibos** – si no se presta asistencia en el punto de salida (aeropuerto, estación de autobús o tren o puerto) o sale desde un lugar remoto (una parada de autobús), puede pedir a la empresa de transporte que compense sus gastos adicionales. Las empresas de transporte normalmente solicitan comprobantes del pago de bebidas y refrigerios y pueden negarse a pagar si el número de artículos no coincide con la duración del retraso o si los costes son irrazonablemente elevados. Se aplican principios similares si tiene que buscar su propio alojamiento para esperar otra salida al día siguiente.
7. **Solicite justificantes del retraso o la cancelación** – en los cuatro medios de transporte, los pasajeros tienen derecho a compensación por grandes retrasos y cancelaciones. Aunque la cuantía de la compensación y los tiempos de espera mínimos difieren entre los distintos medios de transporte, la obligación de demostrar que se vio afectado es la misma para todos. Si el billete no lleva su nombre, solicite justificantes en la estación o a bordo de que se vio afectado por el retraso o la cancelación específicos.
8. **No busque soluciones sin escuchar primero la propuesta de la empresa de transporte** – cuando se produce una perturbación del viaje, normalmente quiere continuar su viaje de inmediato utilizando otra empresa u otro medio de transporte. El Tribunal recomienda no actuar precipitadamente: comprar un nuevo billete, sin recibir opciones alternativas propuestas por la empresa de transporte, equivale a cancelar unilateralmente su contrato de transporte, lo que pone fin a la obligación de la empresa de transporte original de ofrecerle asistencia o compensación.
9. **Solicite compensación** – si puede demostrar que se ha visto afectado por un retraso o una cancelación y que la duración del retraso superó el umbral establecido en el reglamento, presente una solicitud de compensación a la empresa de transporte. Indique siempre la salida específica y el reglamento aplicable. Si no recibe respuesta de la empresa de transporte o no está satisfecho con ella, remita el caso al organismo nacional competente del país de salida. Las otras organizaciones que pueden ayudarle

son los organismos de resolución alternativa de litigios y las agencias de reclamación. Tenga en cuenta que es posible que le cobren estos servicios.

10. **Solicite compensación por los gastos adicionales** – en algunos casos, la pérdida por un retraso o cancelación es mucho mayor que la cuantía que se le debe con arreglo a las normas de derechos de los pasajeros de la UE sobre compensación. En estos casos, puede presentar una reclamación a las empresas de transporte en virtud de convenios internacionales. Tiene que estar preparado para demostrar el importe exacto de las pérdidas y el gasto adicional incurrido por la perturbación del viaje.

**ANEXO II****Cuestionario de la encuesta estadística del TCE**

Los campos marcados con \* son obligatorios.

**1. \*** Si estuviera viajando en avión, transbordador, autocar o tren de larga distancia, o en un crucero, ¿estaría seguro de qué podría esperar de las empresas de transporte en caso de que su viaje sufriera perturbaciones? Puntúe su nivel de seguridad a continuación:

Opciones	Encuestados
1 - No estaría seguro en absoluto	855
2	3 310
3	5 178
4 - Estaría totalmente seguro	1 007
Total	10 350

**2. \*** Indique los medios de transporte en los que ha viajado en los dos últimos años:  
[Se permite más de una respuesta, excepto para la última opción]

Opciones	Encuestados
Avión [vaya a la pregunta 2.1]	6 314
Ferry [vaya a la pregunta 2.1]	2 546
Crucero [vaya a la pregunta 2.1]	1 678
Tren (larga distancia)[vaya a la pregunta 2.1]	5 652
Autocar (larga distancia)[vaya a la pregunta 2.1]	4 958
Ninguno de los mencionados [vaya a la pregunta 3]	1 389

Indique con qué frecuencia viaja, incluidos todos los medios de transporte (excepto urbanos o locales)

Opciones	Encuestados
Más de una vez por semana	1 167
Entre 1 y 4 veces al mes	1 670
Entre 6 y 12 veces al año	1 631
Entre 2 y 5 veces al año	3 047
Una vez al año o menos	1 446
Total	8 961

## 2.2 \* Seleccione el principal motivo de sus viajes

Opciones	Encuestados
Trabajo	1 809
Ocio	6 583
Otros	569
Total	8 961

## 2.3 \* ¿Alguno de sus viajes realizados en los dos últimos años ha estado afectado por una o más de las siguientes circunstancias?

Responda por cada medio de transporte utilizado. [si marca alguna de las siguientes, vaya a la pregunta 2.2]

	Cancelación	Retraso significativo a la salida/llegada (más de una hora)	Denegación del embarque	Pérdida o deterioro significativo del equipaje	Otro problema	Ningún problema
Avión	432	1 937	129	512	158	3 745
Ferry	86	365	75	40	69	1 980
Crucero	47	115	44	57	69	1 387
Tren (larga distancia)	318	1 908	110	86	232	3 298
Autocar (larga distancia)	212	813	101	110	229	3 662

## 2.4 \* Si alguna vez se ha anulado o retrasado su viaje, se le ha denegado el embarque, se ha deteriorado su equipaje, etc., ¿emprendió alguna de las siguientes acciones? (Puede marcar más de una casilla)

Opciones	Encuestados
Tomé mis propias medidas para proseguir el viaje [vaya a la pregunta 3]	1 099
Me puse en contacto con la compañía y traté de obtener compensación (con o sin éxito) [vaya a la pregunta 3]	1 419
Seleccioné a una tercera parte (p. ej. un abogado o una empresa especializada) para que presentara una reclamación en mi nombre [vaya a la pregunta 3]	197
Presenté una reclamación a un organismo estatal (p. ej. la compañía aérea nacional) [vaya a la pregunta 3]	238
Acepté la asistencia/las alternativas facilitadas por la empresa de transporte [vaya a la pregunta 3]	1 335
Sufrí perjuicios y no recibí asistencia, pero no emprendí acciones [vaya a la pregunta 2.3]	902
Otros	237

**2.5 \* ¿Que le impidió emprender acciones? (Marque una única casilla)**

Opciones	Encuestados
El desconocimiento de mis derechos	158
El desconocimiento de cómo actuar	148
El proceso de recurso resultaba demasiado gravoso	131
La escasa probabilidad de obtener una respuesta satisfactoria	376
Otros	89
Total	902

**3. \* Si al llegar a un aeropuerto se le informara de que su vuelo se ha retrasado cinco horas debido a problemas de personal de la aerolínea, ¿a qué servicios considera que tendría derecho? (Marque cinco casillas)**

Opciones	Encuestados
Descuento en tiendas libres de impuestos para comprar comida	2 713
Vuelo de vuelta al primer punto de partida	1 622
Transporte gratuito para volver a su alojamiento con independencia de la hora del día	4 681
Comidas, refrigerios y alojamiento gratuitos si el retraso se produce por la noche	8 051
Transporte alternativo al aeropuerto más cercano a su destino inicial	2 764
Compensación monetaria de al menos 250 euros si ello supone al menos tres horas de retraso en la llegada a su destino final	5 093
Mejora de clase de viaje	2 215
Vuelo con otra compañía aérea al mismo destino	5 120
Derecho a elegir cualquier otra fecha de partida en los dos meses siguientes	1 937
Reembolso de otros gastos justificados (p. ej. pérdida de tren u otra conexión, coste del hotel en el lugar de destino)	5 613
Transporte a su lugar de destino por otros medios (tren, autobús etc.)	3 051
Reembolso del coste total del billete	4 063
Asistencia psicológica	404
Llamada telefónica gratuita	1 792
Acceso a la sala de espera del aeropuerto	2 631

**4. \* Indique si, a su modo de ver, las afirmaciones siguientes son verdaderas o falsas (basándose en su conocimiento de las normas vigentes):**

	VERDADERO	FALSO	No lo sé
Si compro un billete de una compañía de bajo coste, no tendré compensación monetaria en caso de anulación del viaje	2 499	5 041	2 810
Tengo derecho a refrigerios si mi tren se retrasa más de una hora	2 750	4 301	3 299

Quando reservo un viaje, la agencia de viajes debe informarme de mis derechos y de los datos de contacto del organismo de recurso antes de comenzar mi viaje	7 040	1 189	2 121
Si mi viaje en autocar se ha anulado, la empresa responsable solo está obligada a compensarme con un bono para un futuro viaje	3 601	3 083	3 666
Si envío una reclamación a una empresa ferroviaria porque considero que se han vulnerado mis derechos como pasajero, deberán responderme en el plazo de un mes	6 478	759	3 113

**5. \*** Seleccione en la lista siguiente los tres derechos que considera más importantes [puede marcar hasta tres casillas]

Opciones	Encuestados
Derecho a la protección contra la discriminación por motivos de nacionalidad, residencia o discapacidad al utilizar el transporte público	3 235
Derecho a la asistencia gratuita a pasajeros con movilidad reducida	2 990
Derecho al acceso a la información en caso de perturbación del viaje	3 096
Derecho a una restitución por parte de la empresa de transporte en caso de perturbación del viaje	3 595
Derecho a obtener transporte alternativo en caso de grandes retrasos, cancelación o denegación del embarque	4 321
Derecho a atención (comida, asistencia) en caso de grandes retrasos	3 732
Derecho a compensación en caso de grandes retrasos, cancelación o denegación del embarque	4 095
Derecho a compensación en caso de deterioro del equipaje	3 691
Derecho a presentar una reclamación a una empresa de transportes en caso de insatisfacción con sus servicios	1 001
Derecho a la debida aplicación de la normativa por las autoridades públicas	744

**6. \*** ¿Alguna vez ha leído, oído o visto alguna información sobre los derechos de los pasajeros antes de responder a esta encuesta?  
[Se permite más de una respuesta, excepto para la primera opción]

Opciones	Encuestados
No, nunca había leído, oído o visto información alguna sobre los derechos de los pasajeros antes de responder a esta encuesta	5 497
Sí, en información proporcionada por las empresas de transporte	1 926
Sí, en información proporcionada por organismos públicos (p. ej. Gobierno, la UE)	1 123
Sí, por experiencia personal de perturbaciones de viajes	1 143
Sí, en información proporcionada por organismos de consumidores	1 090
Sí, otros.	965

**7. \*** En general, ¿qué grado de conocimiento considera que tiene de sus derechos como pasajero cuando viaja?

No tengo conocimiento en absoluto de mis derechos como pasajero 1  2  3  4  tengo pleno conocimiento de mis derechos como pasajero.

Opciones	Encuestados
1 No tengo conocimiento en absoluto de mis derechos como pasajero	1 396
2	4 954
3	3 626
4 Tengo pleno conocimiento de mis derechos como pasajero	374
Total	10 350

### Variables sociodemográficas

**8. \*** Indique su género

Opciones	Encuestados
Mujer	5 177
Hombre	5 173
Total	10 350

**9. \*** Indique su edad

Opciones	Encuestados
18-24	1 379
25-34	2 117
35-44	2 385
45-54	2 306
55-65	2 163
Total	10 350

**10. \*** ¿Cuál es su nivel más elevado de estudios terminados?

Opciones	Encuestados
Educación primaria o inferior	265
Primer ciclo de educación secundaria	1 378
Segundo ciclo de educación secundaria	4 533
Grado o licenciatura, o educación superior equivalente	2 696
Máster o superior	1 478
Total	10 350

**11. \* ¿Tiene movilidad reducida?**

Opciones	Encuestados
Sí	787
No	9 563
Total	10 350

**12. \* Indique su país de residencia**

Opciones	Encuestados
República Checa	1 030
Francia	1 044
Finlandia	1 000
Alemania	1 075
Grecia	1 006
Irlanda	1 000
Italia	1 060
Países Bajos	1 060
Polonia	1 065
España	1 010
Total	10 350

## **RESPUESTAS DE LA COMISIÓN AL INFORME ESPECIAL DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO**

### **«LOS DERECHOS DE LOS PASAJEROS DE LA UE SON INTEGRALES, PERO LOS PASAJEROS TODAVÍA TIENEN QUE LUCHAR POR ELLOS»**

#### **RESUMEN**

I. La legislación en materia de derechos de los pasajeros adoptada por la Unión Europea ha contribuido a minimizar las consecuencias negativas de la perturbación del viaje para los usuarios del transporte colectivo y a mejorar la calidad del servicio para los pasajeros. La Comisión está comprometida a garantizar un elevado nivel de protección a los pasajeros, y a su juicio es necesario continuar desarrollando y consolidando los derechos de estos.

IV. La Comisión reconoce que es necesario intensificar los esfuerzos para llegar a todos los pasajeros y conseguir que conozcan sus derechos y sepan cómo pueden ejercerlos.

V. La Comisión considera que las buenas prácticas observadas en algunos terceros países en relación con los derechos de los pasajeros podrían ser objeto de un examen pormenorizado con vistas a evaluar su posible pertinencia en la UE.

VI. La Comisión ha propuesto ya modificaciones a los reglamentos sobre los derechos de los pasajeros que viajan por aire y ferrocarril, también en lo que atañe a los organismos nacionales competentes.

La Comisión ofrece constantemente orientaciones sobre la interpretación de los reglamentos. Cuenta con el apoyo de los organismos nacionales competentes, del Centro de Contacto Europe Direct y de los centros nacionales de protección del consumidor.

VII. La principal obligación de las empresas de transporte es informar a los pasajeros sobre sus derechos. La Comisión, a través de campañas informativas periódicas, ha adoptado medidas para difundir información práctica sobre cómo deben actuar los pasajeros en caso de perturbación del viaje.

IX. La Comisión está de acuerdo en que la aplicación de los reglamentos es una cuestión que debe abordarse con carácter prioritario. La legislación vigente dispone que compete a los Estados miembros crear sus organismos competentes y establecer sanciones eficaces, proporcionadas y disuasorias para los casos de incumplimiento de los reglamentos sobre los derechos de los pasajeros.

X. La Comisión considera que su papel actual consiste en supervisar el proceso de aplicación y garantizar la correcta aplicación del marco de derechos de los pasajeros existente. La Comisión no tiene el mandato de coordinar la aplicación del marco de derechos de los pasajeros en los Estados miembros. Además, se beneficiaría del hecho de disponer de mayor información sobre el estado de la aplicación del marco de derechos de los pasajeros.

XI. La Comisión acepta las recomendaciones del Tribunal de Cuentas Europeo (TCE).

Aprecia de manera especial la inclusión de diez consejos para los pasajeros en el informe, y llevará a cabo un seguimiento de ellos en sus propias actuaciones futuras cuando proceda.

#### **INTRODUCCIÓN**

Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 3 a 8:

La legislación en materia de derechos de los pasajeros adoptada por la Unión Europea ha contribuido a minimizar las consecuencias negativas de la perturbación del viaje para los usuarios del transporte colectivo y a mejorar la calidad del servicio para los pasajeros. La Comisión está

comprometida a garantizar un elevado nivel de protección a los pasajeros, y a su juicio es necesario continuar desarrollando y consolidando los derechos de estos.

### **ALCANCE Y ENFOQUE DE LA AUDITORÍA**

La Comisión considera que tanto la encuesta estadística como los diez consejos que figuran en el anexo del informe constituyen aportaciones muy pertinentes. Cuando proceda, llevará a cabo un seguimiento de ellos en sus propias actuaciones futuras.

### **OBSERVACIONES**

#### **Recuadro 1 - Ejemplos de derechos más favorables fuera de la UE**

Segundo párrafo: la indemnización armonizada prevista en la legislación de la UE no está directamente relacionada con el precio del billete, sino con las molestias que sufren los pasajeros en forma de una determinada pérdida de tiempo. Esa pérdida de tiempo es la misma para todos los pasajeros, con independencia del precio del billete.

Tercer párrafo: en su propuesta de modificación de los derechos de los pasajeros aéreos [COM(2013)130 final], la Comisión ya propuso incluir dichos derechos y fue incluso más allá que los Estados Unidos: la propuesta establece claramente los derechos de los pasajeros cuando su avión sufre un retraso en pista, en particular el derecho a recibir atención en el plazo de una hora y a desembarcar al cabo de cinco horas (en consonancia con el derecho a reembolso).

17. En el ámbito del transporte aéreo, la Comisión ha propuesto ya un plazo de treinta minutos; véase COM(2013) 130 final.

Por lo que respecta al transporte ferroviario, la propuesta de la Comisión [COM(2017) 548 final] no recoge tal propuesta, dado que, con arreglo a la normativa vigente, los pasajeros deben ser informados «tan pronto como se disponga de información».

#### **Recuadro 2 - Experiencia de los pasajeros: falta de información**

La Comisión considera que, en un caso como el descrito, el transportista o el jefe de estación debe proporcionar información acerca del retraso en la salida y llegada de un tren en la estación de salida, así como sobre las horas previstas de salida y llegada, en función de los datos disponibles. Esta información debe actualizarse lo antes posible, si es necesario, de manera que los pasajeros puedan aprovechar el tiempo de espera y no verse obligados a esperar en el andén.

18. En virtud de los reglamentos de la UE sobre los derechos de los pasajeros de todos los medios de transporte, los Estados miembros tienen la obligación de introducir sanciones eficaces, proporcionadas y disuasorias para los casos de vulneración de los derechos de los pasajeros. Los límites máximos relacionados con el alojamiento recogidos en los Reglamentos sobre transporte por vías navegables y por autobús encuentran explicación tras las erupciones del volcán Eyjafjallajökull en Islandia, en 2010, que coincidieron con la adopción de los citados reglamentos.

#### **Recuadro 3 - Experiencia de los pasajeros: la asistencia depende de que los pasajeros tomen la iniciativa**

Los pasajeros únicamente tienen derecho a alojamiento en caso de retraso en la salida, pero no si el retraso se produce únicamente en la llegada. En este último caso, los pasajeros únicamente tienen derecho a una indemnización, aunque pueden tener la posibilidad de presentar a su vez una reclamación por daños y perjuicios al amparo del Derecho nacional. En el caso descrito, parece que el pasajero reservó dos billetes distintos, uno para el ferry y otro para el tren. Si no existía acuerdo entre ambas empresas de transporte, el pasajero carecería de protección frente a la pérdida de enlaces. La Comisión ya ha encargado un estudio sobre el tema de los derechos de los pasajeros en el caso concreto de los viajes multimodales.

#### **Recuadro 4 - Experiencia de los pasajeros: olvidada en la puerta**

La Comisión considera que un caso como el expuesto constituiría una infracción del Reglamento (CE) n.º 1107/2006 si la compañía aérea, su agente o el operador turístico en cuestión hubiera recibido la correspondiente notificación al menos cuarenta y ocho horas antes de la hora de salida del vuelo publicada.

21. La Comisión considera que la situación descrita está vinculada a la amplia casuística existente.

La necesidad de que los tribunales nacionales interpreten la legislación de la UE es una circunstancia normal del ordenamiento jurídico de la Unión, al igual que la posibilidad de remitir asuntos al Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) con el fin de obtener interpretaciones jurídicamente vinculantes.

La Comisión también ayuda a los usuarios a través de sus documentos orientativos, como directrices de interpretación, notas informativas, reuniones y contactos con los organismos nacionales competentes, así como a través de propuestas de aclaración de la normativa [véase COM(2013)130 final en el ámbito del transporte aéreo y COM(2017) 548 final en el ámbito del transporte ferroviario].

22. La Comisión cuenta con buzones de correo específicos que se revisan diariamente para responder a cualquier pregunta que puedan formularle los organismos nacionales competentes, y ayuda a estos a interpretar los reglamentos. Se están desarrollando wikis para mejorar esta comunicación entre la Comisión y los organismos nacionales competentes, así como entre estos últimos.

23. De acuerdo con los reglamentos actuales, las empresas de transporte deben ofrecer un transporte alternativo en un plazo razonable: de hecho, este debe proporcionarse «lo antes posible»<sup>1</sup>. La Comisión considera más útil ofrecer rápidamente a los pasajeros un transporte alternativo que prescribir un plazo concreto que puede no responder adecuadamente a las circunstancias específicas.

Véase también la respuesta de la Comisión al apartado 18.

#### **Recuadro 5 - Experiencia de los pasajeros: espera durante horas para nada**

Para remediar este tipo de situaciones, la Comisión considera que el transportista aéreo siempre debería informar a los pasajeros lo antes posible. De hecho, ha propuesto [véase COM(2013) 130 final] que «el transportista aéreo encargado de efectuar el vuelo informará a los pasajeros de la situación lo antes posible, en todo caso a más tardar treinta minutos después de la hora de salida prevista, así como de la hora de salida estimada en cuanto esta información esté disponible, siempre que el transportista aéreo haya recibido los datos de contacto del pasajero de conformidad con los apartados 6 y 7 en caso de que el billete se haya adquirido a través de un intermediario».

Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 24 y 25 y al recuadro 6:

La Comisión es consciente de estos problemas y ha propuesto que los pasajeros tengan derecho a que se les ofrezca transporte alternativo a través de otro transportista aéreo «cuando el transportista aéreo encargado de efectuar el vuelo no pueda transportarlo en sus propios servicios a tiempo para llegar al destino final dentro de las doce horas siguientes a la hora de llegada prevista». La Comisión ha propuesto asimismo que «[e]l transportista aéreo encargado de efectuar un vuelo que

---

<sup>1</sup> Art. 16, letra b), del Reglamento (CE) n.º 1371/2007 en el ámbito del transporte ferroviario; art. 19, apartado 1, letra a), del Reglamento (UE) n.º 181/2011 sobre los derechos de los viajeros de autobús y autocar, y art. 18, apartado 1, letra a), del Reglamento (UE) 1177/2010 sobre los derechos de los pasajeros que viajan por mar y por vías navegables.

ofrezca a un pasajero un vuelo con origen o destino en un aeropuerto distinto de aquel para el que se efectuó la reserva deberá correr con los gastos de transferencia del pasajero desde ese segundo aeropuerto hasta el aeropuerto para el que efectuó la reserva o, con respecto al aeropuerto de destino, hasta otro destino próximo convenido con el pasajero».

Las directrices de interpretación de los derechos de los pasajeros aéreos y de los derechos de los viajeros por ferrocarril ofrecen orientaciones sobre lo que constituyen condiciones comparables. En el caso del transporte marítimo, la cuestión se debatió durante una reunión con los organismos nacionales competentes.

26. Las exenciones indicadas están recogidas en la legislación vigente; los viajes nacionales que no tengan una dimensión transfronteriza pueden regularse a nivel nacional, y lo mismo ocurre con los viajes internacionales principalmente en territorio de terceros países.

La Comisión ha propuesto reducir las exenciones en su propuesta de refundición [véase COM(2017) 548 final], pero el debate mantenido en el Consejo muestra que la mayor parte de los Estados miembros no están a favor de limitar las exenciones (véase el informe de situación de la Presidencia búlgara, [Documento 8721/18 del Consejo](#)).

Es preciso señalar que los pasajeros también pueden beneficiarse de derechos adicionales, garantizados a nivel nacional.

27. La Comisión ha proporcionado orientaciones sobre el método de medición de los servicios regulares a los que hace referencia el Reglamento sobre los derechos de los viajeros de autobús y autocar. A su juicio, debe tomarse como base para la medición la distancia total de una ruta. Por lo tanto, los pasajeros que viajen entre dos puntos de la ruta están cubiertos aunque su trayecto individual sea inferior a 250 km.

32. La Comisión considera que las opciones «Reembolso de otros gastos justificados» y «Vuelo con otra compañía aérea al mismo destino» pueden estar cubiertas por el Reglamento: el art. 8, apartado 1, letra b), del Reglamento (UE) n.º 261/2004 se refiere al transporte alternativo «en condiciones comparables», lo que puede incluir un vuelo con otra compañía aérea; y el derecho a atención previsto en el art. 9 del citado Reglamento puede implicar el derecho al reembolso de los costes a los que tuviera que hacer frente el pasajero si la compañía aérea incumplió sus obligaciones en primera instancia. Véase también la respuesta de la Comisión al apartado 24.

Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 33 y 34:

Los cuatro medios de transporte son de diferente naturaleza, y esto se refleja en el detalle de los derechos individuales garantizados.

La Comisión considera que no era necesario revisar los importes fijos de compensación, dado que el mercado había experimentado un cambio considerable (mayor número de aerolíneas, más billetes y precios más bajos).

35. La Comisión desea hacer referencia a la refundición del Reglamento sobre los derechos y las obligaciones de los viajeros de ferrocarril [COM(2017)548 final], en el que propuso introducir una cláusula de fuerza mayor también en relación con los derechos de dichos pasajeros.

Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 35 y 36:

la Comisión está evaluando la posibilidad de publicar una mayor cantidad de información en el contexto de la Directiva 2010/40/UE, por la que se establece el marco para la implantación de los sistemas de transporte inteligentes, especialmente en lo que se refiere al suministro de servicios de información sobre desplazamientos multimodales; véase el Reglamento Delegado (UE) 2017/1926 de la Comisión, de 31 de mayo de 2017 (consúltese el punto 2.1 del anexo).

## **Recuadro 8 - Experiencia de los pasajeros: trato desigual**

Véase la respuesta de la Comisión al apartado 35.

De acuerdo con el artículo 5, apartado 3, del Reglamento n.º 261/2004, un transportista aéreo encargado de efectuar un vuelo no está obligado a pagar una compensación si el prolongado retraso se debe a circunstancias extraordinarias. Una de esas circunstancias, tal como indica el considerando 14 del citado Reglamento, pueden ser las condiciones meteorológicas. También se debe tener presente que los pasajeros pueden tener, por ejemplo, diferentes conexiones aéreas, y pueden tener derecho a compensación por motivos distintos.

36. La Comisión puede confirmar que únicamente un número reducido de empresas de transporte han proporcionado datos para la evaluación del coste. En su evaluación de impacto [SWD(2013) 62] relativa a la propuesta COM(2013) 130 sobre los derechos de los pasajeros aéreos, la Comisión hizo hincapié en que «la limitada disponibilidad de datos ha exigido recurrir a una serie de hipótesis con el fin de efectuar los cálculos cuyos resultados se presentan en este informe».

37. En su evaluación de impacto relativa a la propuesta sobre los derechos de los pasajeros aéreos [SWD(2013) 62], la Comisión señaló lo siguiente: «si el Reglamento se hubiera cumplido íntegramente durante la crisis, se calcula que el coste total soportado por las aerolíneas habría aumentado en 960 millones EUR (que equivale aproximadamente a 1,5 veces los gastos en concepto de asistencia en un año “ordinario”, y eso en un período inferior a una semana)».

## **Recuadro 10 - Experiencia de los pasajeros: un billete de tren hacia el olvido**

La Comisión considera que el caso expuesto constituiría una violación de la obligación del transportista de informar a los pasajeros recogida en el Reglamento (CE) n.º 1371/2007.

43. Véase la respuesta de la Comisión al apartado 36.

45. La obligación de adoptar las medidas oportunas para garantizar el respeto de los derechos de los pasajeros recae en los organismos nacionales competentes, tal y como se recoge en los cuatro reglamentos.

La Comisión respalda los esfuerzos de estos organismos a través del sitio web «Tu Europa», el centro de contacto Europe Direct, la Red de Centros Europeos del Consumidor (Red-CEC, con centros en todos los Estados miembros), la aplicación Passenger Rights —que también permite acceder a la información sin conexión— y los contactos que mantiene periódicamente con los organismos nacionales competentes.

47. La Comisión apoya la cooperación entre los organismos nacionales competentes en casos transfronterizos, tal como se establece en los Reglamentos sobre los derechos de los pasajeros de autobuses y autocares y sobre los derechos de los pasajeros marítimos. En virtud del Reglamento 2006/2004 relativo a la cooperación en materia de protección de los consumidores, las autoridades nacionales encargadas de la aplicación de la legislación pueden solicitar asistencia mutua a sus homólogos.

En el ámbito del transporte ferroviario, la Comisión ha proporcionado orientaciones adicionales sobre este asunto en sus directrices de interpretación de los derechos de los viajeros de ferrocarril.

En lo que atañe a los derechos de los pasajeros aéreos, existe un acuerdo en materia de cooperación transfronteriza entre los organismos nacionales competentes.

48. De acuerdo con los Reglamentos, la estructura de los organismos nacionales competentes es responsabilidad exclusiva de los Estados miembros.

La Comisión publica en su sitio web los organismos nacionales competentes responsables, dependiendo de la información facilitada por los Estados miembros.

Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 49 y 50:

Con respecto al transporte en autobús y autocar, así como al transporte marítimo y por vías navegables, los pasajeros pueden presentar sus reclamaciones al transportista o al organismo nacional competente. El Reglamento no establece un orden cronológico para la presentación de estas reclamaciones, pero permite a los Estados miembros exigir que los pasajeros presenten su queja en primer lugar al transportista, en cuyo caso el organismo nacional competente actúa únicamente como órgano de apelación. En total, veinte Estados miembros han escogido esta opción en el caso del transporte por autobús y autocar, y veintiuno en el caso del transporte marítimo y por vías navegables. Esta posibilidad ofrece la ventaja de que los organismos nacionales competentes pueden tramitar las reclamaciones de un modo más rápido y eficiente, puesto que cuentan con una visión más completa del caso desde las perspectivas de ambas partes<sup>2</sup>.

La Comisión recomendó adoptar un enfoque similar en los otros dos medios de transporte: véanse las directrices de interpretación de los derechos de los viajeros de ferrocarril<sup>3</sup> y las directrices de interpretación de los derechos de los pasajeros aéreos<sup>4</sup>.

50. Véanse las respuestas de la Comisión a los apartados 47 a 49.

52. En la actualidad se exige a los organismos nacionales competentes que publiquen un informe de actividades cada dos años; estos informes deben incluir estadísticas sobre reclamaciones y las sanciones aplicadas (en los ámbitos del transporte en autobús y autocar y en el del transporte marítimo y por vías navegables).

En el sector del ferrocarril, las empresas ferroviarias deben incluir información sobre las reclamaciones recibidas en sus informes anuales.

En el sector del transporte aéreo, la Comisión ha propuesto modificaciones en ese sentido.

54. En lo que respecta al transporte en autobús y autocar, la situación varía notablemente de unos Estados miembros a otros. A modo de ejemplo, el informe del organismo nacional competente alemán correspondiente al período 2015-2016 muestra que en 2015 se recibió un total de 836 reclamaciones por escrito y 387 orales relacionadas con los derechos de pasajeros que viajaban en autobús y autocar, y que en 2016 estas cifras ascendieron a 1 269 reclamaciones por escrito y 458 orales.

55. La Comisión comparte la opinión de que el número real de reclamaciones interpuestas por pasajeros de empresas de transporte ferroviario, en autobús y por mar y vías navegables es muy superior al número de casos que llegan a los organismos nacionales competentes, y que esto indica que los transportistas resuelven la mayor parte de las quejas.

57. Es preciso señalar que los Estados miembros no tienen la obligación de crear una entidad de resolución alternativa de litigios encargada únicamente de los litigios relacionados con el transporte de pasajeros. También pueden establecer entidades de resolución alternativa de litigios que abarquen más de un sector minorista. En consecuencia, en algunos Estados miembros las

---

<sup>2</sup> En relación con el transporte en autobús y autocar, véase el art. 27 y el art. 28, apartado 3, del Reglamento (CE) 181/2011, así como el informe [COM\(2016\) 619 final](#); con respecto al transporte por mar y por vías navegables, véase el art. 25 y el art. 25, apartado 3, del Reglamento (UE) n.º 1177/2010 y el informe [COM\(2016\) 274 final](#).

<sup>3</sup> DO C 220 de 4.7.2015, p. 1, punto 8.1.

<sup>4</sup> DO C 214 de 15.6.2015, p. 5, véase el punto 7.1, y, de acuerdo con el TJUE (asuntos C-145 y 146/15 Ruijsenaars e.a.), el Reglamento no impide a los Estados miembros adoptar leyes que obliguen a los organismos nacionales competentes a adoptar medidas en respuesta a reclamaciones individuales.

controversias que afectan al transporte de pasajeros son resueltas por los organismos generales de resolución alternativa de litigios en materia de consumo.

En virtud de la Directiva 2013/11/UE sobre resolución alternativa de litigios, los Estados miembros pueden elegir el modelo o modelos de resolución alternativa de litigios que desean utilizar para lograr la cobertura total de este mecanismo en sus territorios. Existen modelos resolución alternativa de litigios en los que el resultado del procedimiento es vinculante para las partes y otros en los que ocurre lo contrario.

58. Pese a que la Directiva sobre resolución alternativa de litigios establece que los procedimientos de resolución alternativa de litigios deben ser gratuitos para los consumidores o estar únicamente sujetos a una cuota mínima, no regula la cuestión de las tasas que deben aplicarse a los comerciantes. Corresponde a los Estados miembros escoger el modelo apropiado de resolución alternativa de litigios (con la estructura de costes adecuada para los comerciantes). Entre los organismos resolución alternativa de litigios que imponen una tasa a los comerciantes, el importe de dicha tasa puede variar según el organismo que la aplica. El principal motivo para no recurrir a la resolución alternativa de litigios puede ser que, en muchos casos, las reclamaciones de compensación basadas en derechos legales son sencillas y no requieren un procedimiento de resolución alternativa de litigios.

59. Pese a que la Comisión considera deseable que el resultado del procedimiento de resolución alternativa de litigios no sea una compensación inferior a aquella a la que tiene derecho el pasajero en virtud de la normativa de la UE, también reconoce que los acuerdos alcanzados en ese marco pueden constituir un medio eficaz y eficiente de obtener una compensación.

60. En el futuro, la propuesta de la Comisión sobre acciones representativas [COM(2018) 184] puede ofrecer una vía alternativa para que los consumidores traten de obtener reparación en casos de denegación de los derechos de los pasajeros, con sujeción al artículo 18, apartado 2, de la citada propuesta.

61. La Comisión también ha proporcionado información a través de su sitio web sobre los riesgos a los que pueden enfrentarse los pasajeros cuando ceden sus derechos a las denominadas agencias de reclamaciones; véase [https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/2017-03-09-information-note-air-passenger-rights-on-claim-agencies\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/2017-03-09-information-note-air-passenger-rights-on-claim-agencies_es.pdf)

63. Véase la respuesta de la Comisión al apartado 52.

64. La información sobre los derechos de los pasajeros debe ser visible y presentarse de manera legible en todas las terminales. La Comisión tratará este asunto con los organismos nacionales competentes para estos medios de transporte.

La Comisión está comprometida a organizar campañas de sensibilización conjuntas, también a través de la Red-CEC.

66. La Comisión trata constantemente de mejorar las orientaciones prácticas que se ofrecen a los pasajeros. A modo de ejemplos, cabe citar el sitio web «Tu Europa», la Red-CEC y el centro de contacto Europe Direct, así como la aplicación Passenger Rights.

## **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

67. Los derechos de los pasajeros que la Unión Europea ha ido aprobando progresivamente han contribuido a minimizar las consecuencias negativas de la perturbación del viaje para los usuarios del transporte colectivo y a mejorar la calidad del servicio para los pasajeros. La Comisión está comprometida a garantizar un elevado nivel de protección a los pasajeros, y a su juicio sería necesario continuar desarrollando y consolidando los derechos de estos.

68. La Comisión considera que las buenas prácticas observadas en algunos terceros países en relación con los derechos de los pasajeros podrían ser objeto de un examen pormenorizado con vistas a evaluar su posible pertinencia para la UE.

69. Cada medio de transporte presenta sus propias particularidades, que el legislador de la UE ha tenido en cuenta. La Comisión recuerda que las exenciones son fruto del procedimiento legislativo institucional, y que no es posible establecer excepciones a los derechos de los pasajeros aéreos. Además, también existen medidas a nivel nacional destinadas a garantizar los derechos de los pasajeros.

### **Recomendación 1 sobre la mejora de la coherencia del marco de derechos de los pasajeros de la UE**

La Comisión acepta esta recomendación.

Acepta llevar a cabo un análisis de los derechos de los pasajeros en todos los medios de transporte con el fin de determinar las mejores prácticas.

70. La Comisión considera que los derechos de los pasajeros de la UE están protegidos en un entorno de múltiples niveles de gobernanza. Existen varios mecanismos para mejorar la uniformidad de la interpretación: las orientaciones de la Comisión, la cooperación entre los organismos nacionales competentes y la Red-CEC, y las resoluciones del TJUE.

### **Recomendación 2 sobre la mejora de la claridad del marco de derechos de los pasajeros**

La Comisión acepta esta recomendación.

La Comisión ya ha publicado las orientaciones referidas para los sectores del transporte ferroviario y aéreo. Algunas de las orientaciones proporcionadas se han incluido en la refundición o en las modificaciones propuestas de los Reglamentos sobre los derechos de los pasajeros aéreos y ferroviarios con objeto de mejorar su aplicación. La Comisión está preparada para estudiar la publicación de directrices adicionales para el transporte en autobús y autocar, así como para el transporte marítimo y por vías navegables.

71. La Comisión ha proporcionado información práctica acerca de cómo actuar en caso de perturbación del viaje, destacando que los pasajeros tienen derechos y qué derechos concretos tienen en determinadas situaciones (esta información se facilita, por ejemplo, a través del sitio web «Tu Europa», el centro de contacto Europe Direct, la Red-CEC o la aplicación Passenger Rights). No obstante, la Comisión es consciente de que se debería continuar trabajando para mejorar el nivel de conocimiento de estos derechos por parte de la población. En particular, la Comisión ofrecerá información adicional sobre cómo pueden los pasajeros presentar correctamente sus reclamaciones.

Sin embargo, el principal deber de información en caso de perturbación del viaje recae en los propios transportistas. En este contexto, la Comisión subraya que los organismos nacionales competentes deben supervisar periódicamente el cumplimiento de dicha obligación por parte de los transportistas.

72. La Comisión está evaluando la posibilidad de publicar una mayor cantidad de información sobre la perturbación del viaje en el contexto de la Directiva 2010/40/UE, por la que se establece el marco para la implantación de los sistemas de transporte inteligentes, especialmente en lo que se refiere al suministro de servicios de información sobre desplazamientos multimodales<sup>5</sup>.

### **Recomendación 3 sobre el aumento de la concienciación de los pasajeros**

---

<sup>5</sup> Reglamento Delegado (UE) 2017/1926 de la Comisión, de 31 de mayo de 2017.

a) La Comisión acepta esta recomendación.

Considera que tiene un importante papel que desempeñar en el aumento de la concienciación, y seguirá adoptando medidas en este ámbito. La Comisión apoya la creación de redes entre los organismos resolución alternativa de litigios, un aspecto especialmente pertinente para los derechos de los pasajeros (por ejemplo, en 2017 se creó una red transfronteriza de organismos resolución alternativa de litigios). Se podría explorar una mayor cooperación en las campañas de sensibilización de los organismos nacionales competentes.

b) La Comisión acepta esta recomendación, que permitirá mejorar las orientaciones existentes. No obstante, considera que dichas orientaciones también deben ser accesibles para el público en general. Por lo tanto, estudiará si deberían incluirse en ellas determinados elementos complejos, tales como la jurisprudencia. Ya existe un modelo de formulario de reclamación para los derechos de los pasajeros aéreos, y en estos momentos se está preparando una versión actualizada.

c) La Comisión acepta esta recomendación.

Considera que, en términos generales, los informes de los organismos nacionales competentes deben mejorarse y armonizarse. Ya ha planteado sugerencias en este sentido en el marco de los procedimientos de reforma en curso para los derechos de los pasajeros aéreos y los viajeros de ferrocarril.

73. La Comisión considera que pueden existir diferencias de trato debido a la amplia variedad de casos individuales. Este hecho complica aún más las tareas de los organismos nacionales competentes y justifica que se preste una mayor atención a la eficacia del marco de derechos de los pasajeros.

#### **Recomendación 4 sobre la mejora de la eficacia del marco de derechos de los pasajeros**

Respuesta común de la Comisión a las letras a) a e):

La Comisión acepta esta recomendación.

La Comisión utilizará su derecho de iniciativa para reflexionar y proponer soluciones a los desafíos pendientes en materia de aplicación.

La Comisión estudiará la posibilidad de utilizar las sugerencias del Tribunal en sus propias reflexiones, así como de cara a las consultas que organice con las partes interesadas en el marco de su trabajo futuro.

74. La Comisión está de acuerdo en que la aplicación de los reglamentos debe abordarse con carácter prioritario. La legislación vigente dispone que compete a los Estados miembros crear sus organismos competentes y establecer sanciones eficaces, proporcionadas y disuasorias por las infracciones de los reglamentos que regulan los derechos de los pasajeros.

75. La Comisión considera que el funcionamiento general de los organismos nacionales competentes varía según las acciones que realizan en el contexto de su supervisión de las prácticas de los transportistas y de su tramitación de cada reclamación, así como de su capacidad para sancionar a estos.

76. La Comisión considera que su papel actual consiste en supervisar la aplicación efectiva del marco de derechos de los pasajeros existente.

La Comisión no tiene el mandato de coordinar la aplicación del marco de derechos de los pasajeros en los Estados miembros.

#### **Recomendación 5 sobre mayores facultades de los organismos nacionales competentes y el refuerzo del mandato de la Comisión**

a) La Comisión acepta esta recomendación.

La Comisión utilizará su derecho de iniciativa para reflexionar y proponer soluciones a los desafíos pendientes en materia de aplicación.

Respuesta conjunta de la Comisión a la letra a), incisos i) a iv):

La Comisión está de acuerdo en la necesidad de abordar esas cuestiones.

b) La Comisión acepta esta recomendación.

La Comisión considera que deberían introducirse mejoras significativas en los informes de los organismos nacionales competentes, como paso para mejorar la ejecución de los derechos de los pasajeros en toda Europa. Las propuestas de modificación de los marcos de derechos de los pasajeros aéreos y de los viajeros de ferrocarril van en esa dirección.

La Comisión se beneficiaría del hecho de disponer de mayor información sobre el estado de la aplicación del marco de derechos de los pasajeros.

<b>Hecho</b>	<b>Fecha</b>
Aprobación del plan de auditoría (APM) / Inicio de la fiscalización	13.9.2017
Envío oficial del proyecto de informe a la Comisión (u otra entidad fiscalizada)	19.7.2018
Aprobación del informe final tras el procedimiento contradictorio	3.10.2018
Recepción de las respuestas oficiales de la Comisión (u otra entidad fiscalizada) en todas las lenguas	31.10.2018

PDF ISBN 978-92-847-1236-6 doi:10.2865/910737 QJ-AB-18-028-ES-N

HTML ISBN 978-92-847-1271-7 doi:10.2865/58699 QJ-AB-18-028-ES-Q

La Unión Europea ha definido una serie de derechos de los pasajeros que son comunes a todos los medios de transporte (autobús, tren, barco y avión). El Tribunal examinó el alcance y la aplicación de la normativa para examinar si los derechos de los pasajeros se protegen de manera efectiva y si se están ejerciendo realmente, visitó diez Estados miembros de la UE y realizó dos encuestas sobre la propia experiencia de los pasajeros. El Tribunal constató que muchos pasajeros no son suficientemente conscientes de sus derechos y con frecuencia no los ejercen por problemas relativos a su aplicación. El Tribunal formula una serie de recomendaciones para mejorar el marco de derechos de los pasajeros y lograr una mayor concienciación. También formula diez consejos para ayudar a mejorar la experiencia de viaje de todos.



TRIBUNAL  
DE CUENTAS  
EUROPEO



Oficina de Publicaciones

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO  
12, rue Alcide De Gasperi  
L-1615 Luxemburgo  
LUXEMBURGO

Tel. +352 4398-1

Preguntas: [eca.europa.eu/es/Pages/ContactForm.aspx](https://eca.europa.eu/es/Pages/ContactForm.aspx)  
Sitio web: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)  
Twitter: @EUAuditors

©Unión Europea, 2018.

Para utilizar o reproducir fotografías o cualquier otro material de cuyos derechos de autor la UE no sea titular, debe obtenerse el permiso directamente de los titulares de los derechos de autor de dichas fotografías o materiales.