



Bruselas, 16 de mayo de 2018
(OR. en)

8721/18

**Expediente interinstitucional:
2017/0237 (COD)**

**TRANS 182
CODEC 718
CONSOM 133**

INFORME

De:	Secretaría General del Consejo
A:	Comité de Representantes Permanentes/Consejo
N.º doc. prec.:	ST 7567/18 TRANS 132 CODEC 454 CONSOM 80
N.º doc. Ción.:	ST 12442/17 TRANS 370 CODEC 1477 CONSOM 307 + ADD 1
Asunto:	Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los derechos y las obligaciones de los viajeros de ferrocarril (versión refundida) – Informe de situación

1. INTRODUCCIÓN

La Comisión transmitió la propuesta de referencia al Parlamento Europeo y al Consejo el 27 de septiembre de 2017. La propuesta se presenta mediante la técnica de la refundición.

Los motivos principales por los que la Comisión presentó la revisión son: tratar los problemas percibidos relacionados principalmente con las situaciones de fuerza mayor, el uso de las exenciones, los derechos de las personas con discapacidad y de movilidad reducida, y la disponibilidad de los denominados «billetes directos» y la información sobre ellos.

2. TRABAJOS EN OTRAS INSTITUCIONES

El Parlamento Europeo ha designado la Comisión de Transportes y Turismo (TRAN) responsable de la propuesta y ha nombrado ponente a D. Bogusław LIBERADZKI (SD, PL). La Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor (IMCO) adoptará un dictamen sobre la sustancia de la propuesta y la Comisión de Asuntos Jurídicos (JURI), otro sobre la técnica de la refundición. Se espera que la Comisión TRAN proceda a la votación sobre el informe el 21 de junio de 2018.

El Comité Económico y Social Europeo adoptó su dictamen sobre la propuesta durante su 531.º pleno, el 18 de enero de 2018. El Comité Europeo de las Regiones decidió no emitir dictamen.

El Grupo consultivo compuesto por los Servicios Jurídicos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión formuló su dictamen sobre el uso de la técnica de refundición el 19 de febrero de 2018.

3. TRABAJOS EN LOS ÓRGANOS PREPARATORIOS DEL CONSEJO

El 29 de septiembre de 2017, el Grupo «Transportes Terrestres» inició sus trabajos sobre la propuesta con una presentación general. El 5 de octubre de 2017 se estudió la evaluación del impacto, aunque no de manera pormenorizada ya que la documentación estaba incompleta.

El estudio artículo por artículo se inició el 17 de octubre de 2017 y prosiguió el 25 de octubre de 2017 y el 12 de diciembre de 2017. A pesar de la considerable carga de trabajo del Grupo «Transportes Terrestres», la Presidencia trató de avanzar en este expediente todo lo posible durante las sesiones de trabajo del 16 de febrero de 2018 y el 27 de marzo de 2018. En la reunión del 27 de marzo de 2018, la Comisión retomó brevemente la evaluación del impacto junto con otra serie de cuestiones que permanecían abiertas. La reunión concluyó los trabajos sobre el expediente bajo Presidencia búlgara.

La propuesta se presentó asimismo al Grupo «Protección e Información de los Consumidores» a título informativo. El Grupo examinó la propuesta el 11 de octubre de 2017 a partir de la presentación realizada en el Grupo «Transportes Terrestres» el 29 de septiembre de 2017.

Se informó al Consejo de Transporte, Telecomunicaciones y Energía (Transporte), en el punto «Varios», de la situación intermedia en la que se encontraba el primer examen de la propuesta el 5 de diciembre de 2017 (doc. 14637/17).

4. OBSERVACIONES A RAÍZ DEL PRIMER EXAMEN DE LA PROPUESTA

El objetivo principal de la Presidencia era concluir el primer examen de la propuesta artículo por artículo. Aun manteniendo una amplia serie de reservas de estudio, los Estados miembros han expresado sus posiciones iniciales sobre la principales cuestiones sustanciales.

En relación con la *evaluación de impacto*, los Estados miembros han planteado cuestiones relacionadas con el bajo nivel de los costes estimados y con el análisis del concepto de fuerza mayor, que aparece definido de modo diferente en la propuesta de la Comisión y en el anexo del convenio internacional aplicable (Convenio Internacional sobre Transporte de Viajeros y Equipajes por Ferrocarril, CIV/Convenio relativo a los transportes internacionales por ferrocarril, COTIF).

La Comisión explica que las estimaciones de los costes de indemnización se han extrapolado a partir de estadísticas procedentes de dos Estados miembros. Respecto a la fuerza mayor, la Comisión indica que a su juicio las finalidades son diferentes en el Convenio, que se centra en los casos que implican daños, y en la propuesta de modificación del Reglamento, que contempla las indemnizaciones.

Las cuestiones y observaciones planteadas por los Estados miembros durante el primer examen quedan reflejadas por capítulos, tratados en los epígrafes siguientes. Las observaciones recogidas pueden no ser compatibles entre sí en la fase actual; se trata simplemente de facilitar los trabajos para elaborar la visión del Consejo sobre la propuesta.

En relación con los cuatro elementos principales de la propuesta:

- añadir el concepto de *fuerza mayor* recaba un amplio apoyo, pero es posible que haya que reformular la definición para describir con precisión los casos en que las empresas ferroviarias estén exentas de pagar indemnización;
- se ha destacado que la reducción de las *exenciones*, los servicios regionales transfronterizos y los de cercanías es un caso en que las implicaciones para los Estados miembros que disponen de estos servicios y para las empresas implicadas serían desproporcionadas. Asimismo podrían verse afectados los contratos para la prestación de servicios públicos;

- en lo referente a los *derechos de las personas con discapacidad y de movilidad reducida*, los Estados miembros comparten el objetivo de la propuesta. Es más, algunos Estados miembros quisieran que ciertas disposiciones se formularan de manera más clara y operativa, ya que el instrumento jurídico es un reglamento. Por último, el mayor número de estaciones y trenes sin personal plantea un problema de carácter práctico a la hora de prestar asistencia y requiere una solución justa y proporcionada;
- las opiniones sobre la obligación de ofertar *billetes directos* son divergentes. Puede que sea necesario analizar o presentar con mayor claridad las modalidades de una oferta más amplia de este tipo de billetes.

Los comentarios recogidos en el presente informe, a pesar de su diversidad, pretenden facilitar la elaboración de la visión del Consejo sobre la propuesta. Tras una primera fase de debates, no pueden alcanzarse aún conclusiones definitivas sobre las posiciones generales de los Estados miembros. Algunos comentarios indican que es necesario mejorar la propuesta con objeto de aumentar la claridad jurídica y la proporcionalidad. Por consiguiente, van a ser necesarios trabajos sustanciales para alcanzar un acuerdo.

Las inquietudes sobre las principales cuestiones pendientes, junto con otros comentarios surgidos durante el primer examen, se recogen de forma detallada a continuación, capítulo por capítulo. El objeto es facilitar suficiente orientación sobre las aclaraciones y mejoras necesarias con vistas a la preparación de una propuesta transaccional.

4.1. Capítulo I: Disposiciones generales

- Numerosos Estados miembros consideran que en algunas zonas los *servicios regionales* son en gran medida *transfronterizos*, con lo que su inclusión en el Reglamento produciría repercusiones desproporcionadas sobre los operadores y la prestación del servicio público. Ser incluidos en el Reglamento les pondría en situación de desigualdad con respecto a los servicios regionales nacionales. En particular la creación de mecanismos de tramitación de reclamaciones sería costosa para servicios con gran volumen de viajeros.
- Por razones de estabilidad jurídica y de estabilidad de la planificación a largo plazo, algunos Estados miembros se oponen a restringir las exenciones en los servicios nacionales de transporte de viajeros por ferrocarril, que, con arreglo al Reglamento en vigor, podrían concederse hasta 2024.

- Se considera que el ámbito de aplicación no queda claro, en lo que se refiere a los servicios en los que «una parte significativa» *se efectúe fuera de la Unión* que podrían excluirse del Reglamento.
- Determinados miembros observan que no se define el concepto esencial de «estación», aunque ya exista una definición disponible en las especificaciones técnicas de interoperabilidad (ETI).
- Se propone asimismo que en lugar de definir «enlace perdido», el retraso se contemple en el destino final de los pasajeros.

4.2. *Capítulo II: Contrato de transporte, información y billetes*

- Algunos Estados miembros expresan con firmeza que puede ser necesario revisar las disposiciones sobre las *condiciones no discriminatorias del contrato de transporte*, a la vista del Reglamento relativo al bloqueo geográfico de los servicios¹, la referencia al lugar de *residencia* de los pasajeros, el uso de varias monedas y de tarifas preferentes para determinados grupos según las regiones.
- Algunos Estados miembros consideran que el transporte de *bicicletas* puede no ser viable en determinados servicios, en particular los de alta velocidad, en las condiciones propuestas. Además, las condiciones propuestas no son suficientemente claras para ponerlas en práctica. Tampoco resulta claro quién decide dónde y cuándo se aplican las restricciones. En particular, la función del administrador de estación es cuestionable.
- Los proveedores de billetes y los operadores turísticos también deben poder facilitar *condiciones contractuales más favorables*.
- Algunos Estados miembros sostienen que en lugar de referencias al *Acta Europea de Accesibilidad*, aún por adoptar, debe utilizarse como referencia la especificación técnica de interoperabilidad relativa a la accesibilidad al sistema ferroviario de la Unión de las personas con discapacidad y las personas de movilidad reducida.

¹ Reglamento (UE) 2018/302 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de febrero de 2018, sobre medidas destinadas a impedir el bloqueo geográfico injustificado y otras formas de discriminación por razón de la nacionalidad, del lugar de residencia o del lugar de establecimiento de los clientes en el mercado interior y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.º 2006/2004 y (UE) 2017/2394 y la Directiva 2009/22/CE (DO L 60 de 2.3.2018).

- Algunos Estados miembros solicitan que se aclare quiénes son los agentes y los medios de comunicación en relación con la *información sobre viajes*, en particular las obligaciones de los proveedores de billetes.
- Una serie de Estados miembros observa que la obligación de hacer «lo que esté en su mano» por ofrecer *billetes directos* es ambigua, y que deben estudiarse las condiciones para exigir que se ofrezcan billetes directos. Por otra parte, algunos Estados miembros destacan la importancia de facilitar información con claridad a los pasajeros cuando adquieren un billete, sobre todo en lo que se refiere al tipo de billete y a los derechos que ofrece. Se señala asimismo que no quedan suficientemente claras las consecuencias jurídicas de no informar sobre las diferentes características de los billetes.
- Se ha subrayado que el derecho de las personas con discapacidad y de las personas de movilidad reducida a adquirir billetes a bordo en cualquier circunstancia, sin estipular otras condiciones, puede ser muy costoso de garantizar. Algunos Estados miembros recuerdan las obligaciones establecidas en la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad que quizás deban tenerse en cuenta en este contexto.

4.3. Capítulo III: Responsabilidad de las empresas ferroviarias respecto de los viajeros y de sus equipajes

- El anexo I del Convenio Internacional sobre Transporte de Viajeros y Equipajes por Ferrocarril (CIV) emplea una terminología diferente para referirse al «transportista». Se ha subrayado que no está claro que este término corresponda a «empresa ferroviaria» en el léxico jurídico de la Unión, por lo que habría que estudiar la necesidad de una definición del término. Además, la aplicación del título V, presente en el anexo I pero no mencionada en la parte dispositiva, no queda clara.
- Algunos Estados miembros indican que la evaluación de impacto a efectos de seguros no está clara, en particular en relación con la Directiva 2012/34/UE.
- Las disposiciones relativas a los *anticipos* no contemplan los casos de suicidio. Por otra parte, se ha afirmado que deben incluirse también en el ámbito de aplicación del Reglamento los accidentes resultantes en heridas graves.

4.4. *Capítulo IV: Responsabilidad por retrasos, pérdida de enlaces y cancelaciones*

- Las *cancelaciones* deben también contemplarse en términos de *reintegro y conducción por una vía alternativa*, con objeto de incorporar plenamente los trabajos realizados acerca de las orientaciones sobre los derechos de los viajeros de ferrocarril, a juicio de una serie de Estados miembros.
- Algunos Estados miembros han señalado asimismo que la *diferencia de precio* debe compensarse cuando *se rebaja la clase de los servicios* debido a la conducción por una vía alternativa.
- La revisión del texto sobre las *condiciones de reintegro*, favorece a los titulares de billetes directos, pero podría reducir los derechos actuales de los viajeros con otro tipo de billete.
- Una serie de Estados miembros considera que las disposiciones sobre la *conducción de los viajeros por una vía alternativa, en particular aquellos con discapacidad y de movilidad reducida*, deben ser más claras y operativas.
- Un amplio número de Estados miembros observa que las normas de *reintegro* en caso de que el pasajero decida no viajar debido a la cancelación o al retraso no están claras ya que no se precisa si el reintegro puede ser denegado por causa de fuerza mayor.
- La condición del paso de 60 minutos para otorgar el derecho a indemnización debe definirse como retraso *al final* del viaje, es decir abarcar también las situaciones en las que el retraso se produce durante el viaje.
- En lo referente a las indemnizaciones por *retrasos acumulados*, algunos Estados miembros plantean una serie de cuestiones prácticas referentes a los pasajeros con abonos anuales o de temporada, en particular para los servicios regionales y urbanos. La creación y funcionamiento del sistema necesario para comprobar y registrar los retrasos acumulados entrañaría unos costes desproporcionados. También debe examinarse el tratamiento de los pasajeros con billete gratuito por razones de política social.

- Si bien se ha acogido con satisfacción *el concepto de fuerza mayor* como motivo para eximir a las empresas ferroviarias de su obligación de indemnizar a los viajeros, un número considerable de Estados miembros estima que los detalles de la definición de dicha situación merece una atención pormenorizada, en particular por lo que se refiere a los actos de terrorismo y de vandalismo.
- Algunos Estados miembros han indicado que exigirían a las empresas ferroviarias que abonaran indemnizaciones por retraso independientemente del motivo de dicho retraso. Otros Estados miembros desean garantizar que factores como un mantenimiento deficiente de los vehículos o de la infraestructura no constituyan motivos de fuerza mayor.
- En lo que se refiere a los *planes de contingencia para los administradores de estaciones*, el umbral de 10 000 viajeros diarios suscita inquietud en algunos Estados miembros tanto desde el punto de vista teórico como práctico. La elección de este umbral no está basada en la evaluación del impacto. Puede además que algunos Estados miembros no dispongan de ninguna estación a la que afecte el Reglamento. Por otra parte, el cálculo del umbral puede que no se adecue a las estaciones que, por ejemplo, forman parte de un centro comercial o a las estaciones que se usan solo por temporadas.
- Por lo que respecta al *derecho de reparación*, surge la pregunta fundamental de la necesidad y las posibles implicaciones de esta disposición. En la medida en que este ámbito ya está recogido en el derecho civil, el artículo propuesto puede que tenga implicaciones no deseadas.

4.5. Capítulo V: Personas con discapacidad y personas de movilidad reducida

- Algunas Delegaciones señalan que no está garantizado el derecho a llevar a bordo un equipo de movilidad, mientras que sí se mencionan explícitamente los asistentes personales y los perros.
- Además, varios Estados miembros observan que un conjunto de cuestiones terminológicas requieren comprobación entre el presente Reglamento, los derechos de los pasajeros en otros reglamentos sobre los distintos modos de transporte y el proyecto de Acta Europea de Accesibilidad.
- Una serie de Estados miembros rechaza la supresión del artículo 21 sobre la accesibilidad en el Reglamento en vigor.

- Por lo que se refiere a la *asistencia* en las estaciones y a bordo, un gran número de Estados miembros considera que el requisito de ofrecer asistencia *en todo momento* está redactado de tal manera que no es aplicable hoy en día en las estaciones ni en los trenes sin personal. Algunos Estados miembros indican que, a fin de reducir la carga adicional que supone, la obligación de facilitar asistencia «en todo momento» debería estar sujeta a una solicitud previa del pasajero. Además, el requisito de *hacer todos los esfuerzos razonables* para permitir la movilidad no es coherente con la asistencia en todo momento.
- La reformulación de la *indemnización en relación con el equipo de movilidad* plantea un problema de redacción en cuanto a la «causa» el extravío o daño del equipo y sobre si ello implica tácitamente la supresión de la limitación económica para la indemnización.
- La aplicación de las nuevas disposiciones propuestas en relación con las *sustituciones temporales* queda ampliamente abierta a interpretación, según algunos Estados miembros.
- Varios de ellos alegan que la *formación del personal* es desproporcionada en su exigencia de abarcar todo el personal, incluidas aquellas personas que no tengan contacto con las personas con discapacidad o de movilidad reducida.
- Se considera que la *implicación en la formación del personal de terceras personas y organizaciones* es demasiado prescriptiva y excede los criterios de proporcionalidad y subsidiariedad.

4.6. Capítulo VI: Seguridad, reclamaciones y calidad del servicio

- Sobre las modalidades aplicables a las *reclamaciones*, un gran número de Estados miembros formula críticas de distintos tipos, en particular acerca de la creación de cuatro sistemas diferentes de tramitación de reclamaciones con diferentes destinatarios, situación ante la cual el pasajero no sabrá a quién dirigirse; conservación de los datos de los incidentes durante un largo periodo (dos años); un plazo de reclamaciones demasiado largo (seis meses); y la implicación de los proveedores de billetes.

- El requisito de establecer *normas de calidad del servicio* para los administradores de pequeñas estaciones, con un tráfico inferior a 10 000 viajeros diarios, se considera desproporcionado. Por otra parte, se observa que la sección II del anexo III establece obligaciones para los administradores de la infraestructura que no están mencionadas en la parte dispositiva.

4.7. *Capítulo VII: Información y ejecución*

- La referencia al Acta Europea de Accesibilidad ha sido criticada en general por un gran número de Estados miembros, ya que el texto se encuentra en proceso de negociación y que el sector del transporte ha establecido sus propias reglas específicas, incluidas las especificaciones técnicas sobre interoperabilidad.
- La mayoría de los Estados miembros ha cuestionado ampliamente el requisito de *proporcionar información con el billete* por motivos prácticos, ya que los billetes pueden ser de tamaño pequeño o incluso inexistentes, por ej. electrónicos, en muchos casos.
- El hecho de *informar* sobre los derechos de los viajeros de ferrocarril *cada año* se considera una carga administrativa excesiva; una serie de Estados miembros propone un ciclo bienal. Además se ha presentado la idea de un informe combinado multimodal sobre los derechos de los viajeros como una manera de reducir la carga administrativa.
- Algunos Estados miembros consideran que habría que seguir examinando la *función de los proveedores de billetes* en el sistema de información.
- Algunos Estados miembros han estimado que debe precisarse más, en cuanto a las tareas de los *organismos nacionales de ejecución*, la posibilidad de que estos las deleguen, o deleguen parte de ellas, en otro organismo y establecer más claramente el inicio de ciertas fases en la tramitación del expediente hasta que esta quede completada. Además, es preciso revisar la coherencia terminológica de los términos sobre infracciones e incidentes. Por último, es necesario analizar con mayor cuidado los distintos plazos previstos y la coordinación entre ellos, a juicio de algunos Estados miembros.

- En lo referente al intercambio de información entre organismos nacionales de ejecución, algunos Estados miembros han indicado que la función y atribuciones del *organismo de ejecución* para la tramitación de las reclamaciones requieren mayor claridad, ya que dicho órgano podría ser diferente del organismo nacional de ejecución. También se han cuestionado las implicaciones para los diferentes organismos de la referencia al Reglamento (UE) 2016/679 relativo a la protección de los datos personales.

4.8. *Capítulo VIII: Disposiciones finales*

- Varios Estados miembros consideran que el sistema de *sanciones* es confuso y circular, en particular las referencias cruzadas a los diferentes organismos nacionales de ejecución.
- En cuanto a los *actos delegados*, una serie de Estados miembros no respalda los amplios poderes que el Reglamento concede a la Comisión.
- Por lo que se refiere a la *fecha de aplicación* del Reglamento, es obvio que una entrada en vigor cuasi inmediata no deja tiempo suficiente para adaptar los sistemas nacionales. Varios Estados miembros consideraron que un plazo progresivo más largo, por ejemplo de dos años, es vital.

4.9. *Anexos*

- En lo referente al *anexo II*, una gran mayoría de Estados miembros ha rechazado ampliamente las referencias al Acta Europea de Accesibilidad. Los pareceres de los Estados miembros difieren en cuanto a la función que deben desempeñar los proveedores de billetes, por lo que hará falta un análisis más detallado de la cuestión.
- El anexo III se considera enrevesado, una carga burocrática sin un claro valor añadido, por lo que habrá que examinarlo críticamente.

Un número considerable de Estados miembros ha insistido en la necesidad de explicar mejor y de mejorar las disposiciones del proyecto de Reglamento, en particular vincularlas más claramente a los objetivos de la propuesta.

5. CONCLUSIONES

La Presidencia extrae la conclusión de que el primer examen de la propuesta sobre los derechos de los viajeros de ferrocarril constituye una buena base para los futuros trabajos sobre el texto. Los Estados miembros han llamado la atención sobre una importante serie de cuestiones que requieren atención pormenorizada. Estas cuestiones abarcan desde opciones políticas importantes hasta consecuencias prácticas para las partes interesadas, tanto públicas como privadas, y para los viajeros. Parecen ser asimismo necesarias, desde el punto de vista de la redacción, una serie de adecuaciones técnicas y sus consiguientes modificaciones.

La Presidencia búlgara estima que la elaboración de un acuerdo transaccional satisfactorio sobre la propuesta impondría un nivel en los recursos de negociación que actualmente no está disponible dadas las prioridades de otras políticas. Esta labor deberá llevarse a cabo durante las futuras Presidencias.
