

# LOS DERECHOS DE LOS VIAJEROS EN LA UNIÓN EUROPEA: A PROPÓSITO DE LA COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO DE 19 DE DICIEMBRE DE 2011\*

BELÉN GARCÍA ÁLVAREZ

*Profesora Ayudante Doctora de Derecho mercantil  
Universidad de Deusto*

Recibido: 14.07.2012 / Aceptado: 20.07.2012

**Resumen:** La Unión Europea ha aprobado varios Reglamentos comunitarios sobre derechos de los viajeros en cada modo de transporte, estableciendo así unos derechos mínimos y comunes de los viajeros. Una vez realizada esta labor uniformizadora y claramente unimodal, la UE quiere adoptar una visión integradora de los derechos de los viajeros con independencia del modo de transporte empleado. En este sentido se enmarca la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre los derechos de los pasajeros en todos los modos de transporte de 19 de diciembre de 2011. Precisamente a nivel comunitario se deberían establecer unos derechos mínimos de los viajeros adoptando una visión intermodal que favorezca la eficiencia en el desplazamiento de personas.

**Palabras clave:** transporte de personas, terrestre, marítimo, aéreo, multimodal.

**Abstract:** The EU now has a comprehensive integrated set of basic passenger rights rules in all modes: air, rail, waterborne and road transport. The rules on EU passenger rights provide minimum protection for citizens and in doing so facilitate mobility and social integration. The Communication from the Commission (19.12.2011) about a European vision for passengers rights in all transport modes is a step towards intermodal and more efficient transport of persons.

**Key words:** transport of persons, land, sea, air, intermodal.

**Sumario:** I. Introducción. II. Derecho a la no discriminación. 1. Premisa. 2. Derecho a la no discriminación en el acceso al transporte. 3. Derecho a la movilidad: Los viajeros con movilidad reducida y los pasajeros con discapacidad. III. Derecho a una información exacta, oportuna y accesible. 1. Planteamiento. 2. Derecho a información sobre el contrato de transporte. 3. Derecho a información en todas las etapas del viaje. En especial, en caso de perturbación. IV. Derecho a una asistencia inmediata y proporcionada. 1. Planteamiento general. 2. Derecho al cumplimiento del contrato de transporte. 3. Derecho a recibir asistencia. 4. Derecho a compensación. V. Derecho al cumplimiento efectivo de sus derechos. En particular, un sistema rápido y accesible de tramitación de reclamaciones. VI. Los derechos de los viajeros en el transporte intermodal. VII. Conclusiones.

---

\* El presente trabajo se enmarca en el proyecto de investigación «Nuevas tecnologías y seguridad en la reforma del Derecho del Transporte» (Ref. DER 2009-14735-C02-02-subprograma JURI), financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación (Plan Nacional de I+D+I 2008-2011).

## I. Introducción

1. La eficiencia en el desplazamiento de viajeros es un objetivo fundamental de la política comunitaria de transporte, ya que contribuye sin duda alguna al fomento del transporte colectivo en detrimento del transporte privado, fundamentalmente transporte por carretera, que genera unos mayores costes económicos. Un aspecto importante de la política en materia de transporte es la mejora de la calidad de los servicios, que incluye o debe incluir la garantía y el respeto de los derechos de los viajeros. Se trata en esencia de que el viajero pueda confiar razonablemente en que su desplazamiento se va a producir, y que si no es así por cualquier percance o motivo, tendrá una solución o alternativa razonable. En definitiva, el viajero debe tener seguridad jurídica, debe poder confiar en sus derechos como usuario y en su cumplimiento, y en caso contrario en su adecuada compensación.

Igualmente con el fin de promover la eficiencia del transporte, es vital el fomento del transporte intermodal, es decir, que conlleve el uso de más de un modo de transporte, si la combinación de al menos dos modos de transporte diferentes es la opción más eficiente. El uso de más de un modo de transporte no puede suponer una merma en sus derechos, ni una desventaja frente a otros viajeros, que han optado por un viaje unimodal con el fin de evitar las disparidades existentes en la regulación aplicable a cada modo de transporte.

Hay que tomar en consideración además la progresiva liberalización del sector del transporte que está teniendo lugar, fundamentalmente a través de los dictados comunitarios. Esta creciente competencia en el sector no debe conllevar una merma en los derechos de los usuarios, sino todo lo contrario, y debe suponer unos mayores beneficios para el conjunto de los usuarios con el propósito de que puedan obtener un mejor y menos costoso servicio de transporte.

En este contexto, la Comisión Europea publicó el 19 de diciembre de 2011 una Comunicación al Parlamento Europeo y al Consejo bajo el título de «Perspectiva europea sobre los pasajeros. Comunicación sobre los derechos de los pasajeros en todos los modos de transporte» (COM (2011) 898 final) (en adelante, Comunicación de la Comisión). Hay que tener en cuenta que la actuación de la UE en esta materia está siendo muy importante, ya que ha aprobado varios Reglamentos comunitarios que regulan los derechos de los viajeros en los distintos modos de transporte, y se ha adherido también a relevantes convenios internacionales sobre transporte de viajeros<sup>1</sup>. En cualquier

---

<sup>1</sup> En particular, en el transporte terrestre de personas se encuentra el Reglamento 181/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, sobre los derechos de los viajeros de autobús y autocar, DOUE L 55 de 28 de febrero de 2011, p. 1, que se aplicará a partir de marzo de 2013 (en adelante, Reglamento 181/2011), y el Reglamento 1371/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre, sobre los derechos y las obligaciones de los viajeros de ferrocarril, DOUE L 315 de 3 de diciembre de 2007, p. 14, (en adelante, Reglamento 1371/2007), y que se remite en bastantes aspectos del contrato al Anexo dedicado a los contratos de transportes de viajeros (en adelante, Reglas CIV) del Convenio relativo al transporte por ferrocarril de 9 de mayo de 1980, cuya última versión procede del Protocolo de Vilna de 3 de junio de 1999, que es aplicable en cualquier caso íntegramente a los transportes internacionales por ferrocarril.

Respecto al transporte por mar o por vías navegables hay que tener en cuenta el Reglamento 392/2009, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, sobre la responsabilidad de los transportistas de pasajeros por mar en caso de accidente, DOUE L 131 de 28 de mayo de 2009, p. 24, (en adelante, Reglamento 392/2009); el Reglamento 1177/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre, sobre los derechos de los pasajeros que viajen por mar y por vías navegables, DOUE L 334 de 17 de diciembre de 2010, p. 1, (en adelante, Reglamento 1177/2010), y la adhesión en virtud de la Decisión del Consejo de 12 de diciembre de 2011 al Convenio de Atenas relativo al transporte de pasajeros y sus equipajes por mar de 1974, modificado por un Protocolo de 2002, DOUE L 8 de 12 de enero de 2012, p. 1.

En cuanto al transporte aéreo, especialmente objeto de atención por la UE, se hallan fundamentalmente el Reglamento 261/2004, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de febrero, 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, DOUE L 46 de 17 de febrero de 2004, p. 1, (en adelante, Reglamento 261/2004); el Reglamento 1107/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio, sobre los derechos de las personas con discapacidad o movilidad reducida en el transporte aéreo, DOUE L 204 de 26 de julio de 2006, p. 1, (en adelante, Reglamento 1107/2006); y la Decisión 2001/539/CE del Consejo, de 5 de abril de 2001, sobre la celebración por la Comunidad Europea del Convenio de Montreal de 28 de mayo de 1999 para la unificación de ciertas reglas para el transporte aéreo internacional, DOUE L 194 de 18 de julio de 2001, p. 1, (en adelante, CM). Igualmente, hay que tomar en consideración las disposiciones del Reglamento 889/2002, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de mayo de 2002, sobre responsabilidad de las compañías aéreas en caso de accidente, DOUE L 140 de 30 de mayo de 2002, p. 2; el Reglamento 1008/2008, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de septiembre, sobre normas comunes para la explotación de los servicios aéreos, DOUE L 31 de octubre de 2008, p. 3, (en adelante, Reglamento 1008/2008);

caso, esta normativa común europea, que tiene carácter de mínimos, convive con legislación interna e internacional.

2. Por tanto, hay derechos adicionales que pueden encontrarse en el resto de la legislación interna aplicable y en convenios internacionales relativos a estas materias. Particularmente hay que tener en cuenta la normativa de consumo<sup>2</sup>, formada principalmente por el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, BOE de 30 de noviembre de 2007, en adelante RDL 1/2007. Por medio de esta normativa se puede controlar la forma y el contenido de las condiciones generales de contratación que las empresas de transporte imponen a los viajeros<sup>3</sup>.

3. Como se puede comprobar en la enumeración de la normativa dictada por la UE, el enfoque hasta ahora ha sido unimodal, se ha regulado por separado un marco de protección mínima para los pasajeros en cada modo de transporte<sup>4</sup>. Por esta razón, la Comisión pretende adoptar un enfoque o perspectiva integradora, multimodal que establezca unos derechos mínimos de los viajeros con independencia de los modos de transporte empleados. En este más que deseable propósito, la Comunicación de la Comisión de 19 de diciembre de 2011 es un primer paso hacia una regulación uniforme e integradora, que contribuya de forma decisiva a la intermodalidad en el transporte de pasajeros, que representa uno de los principales retos para lograr una mayor eficiencia en el sistema de transporte y contribuir a su sostenibilidad.

Conforme a esta Comunicación de la Comisión los derechos de los pasajeros se basan en tres pilares: la no discriminación, una información exacta, oportuna y accesible, y una asistencia inmediata y proporcionada, de los que se derivan, a su vez, diez derechos básicos que se examinarán en este trabajo al hilo de lo planteado en la citada Comunicación. Con tal fin, se ha dividido el trabajo en tres epígrafes que coinciden con los tres pilares en los que se basan los derechos fundamentales de los pasajeros. Primeramente se abordará el derecho del viajero a no ser discriminado por cualquier circunstancia o condición, en especial por su nacionalidad, y por su movilidad o capacidad física o psíquica. Seguidamente se examinará el derecho a una información exacta, oportuna y accesible en todo momento antes, después y durante el viaje, especialmente en caso de perturbación o percance. Finalmente, se analizará el derecho del viajero a recibir una asistencia inmediata y proporcionada en caso de perturbación en el viaje.

---

y el Reglamento 2111/2005 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre, relativo al establecimiento de una lista comunitaria de las compañías aéreas sujetas a una prohibición de explotación en la Comunidad y a la información que deben recibir los pasajeros aéreos sobre la identidad de la compañía operadora, DOUE L 344 de 27 de diciembre de 2005, p. 15.

Finalmente, puede ser relevante en relación con el derecho de información del viajero antes y después de la contratación el Reglamento (CE) n° 80/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de enero de 2009, por el que se establece un código de conducta para los sistemas informatizados de reserva, DOUE L 35 de 4 de febrero de 2009, p. 47, que pretende asegurar unas condiciones de competencia transparentes y proteger el interés de los consumidores.

<sup>2</sup> En este contexto, debe destacarse que la reciente Directiva 2011/83/CE, sobre derechos de los consumidores en los contratos negociados fuera de los establecimientos mercantiles y en materia de contratos a distancia, DOUE L 304 de 22 de diciembre de 2011, p. 64, excluye el contrato de transporte de su ámbito de aplicación, salvo que el mismo forme parte de un viaje combinado, lo que sin lugar a dudas provoca un detrimento considerable de los derechos que asisten a estos sujetos. En cualquier caso, también existe una propuesta comunitaria de régimen opcional de contratación, que supondría que las empresas pudieran en la práctica decidir qué régimen legal se aplicaría a los contratos con los consumidores: bien el europeo de carácter opcional, bien el derecho del país del que se trate (normalmente el del domicilio del consumidor).

<sup>3</sup> Se encuentra regulado también el contrato de viaje combinado, parte esencial de la actividad turística, que excede del ámbito del transporte, ya que es un contrato que se celebra entre una agencia de viajes y un consumidor con el fin de prestarle servicios que pueden ser de transporte más alojamiento u otros servicios turísticos no accesorios del transporte o del alojamiento, o simplemente de alojamiento y otros servicios turísticos.

<sup>4</sup> Vid. en general sobre la regulación comunitaria en este ámbito, M. ZUBIRI DE SALINAS, «La responsabilidad del transportista de personas en los Reglamentos comunitarios relativos al transporte aéreo, ferroviario y marítimo», *Revista de Derecho del Transporte (RDT)*, n° 4, 2010, pp. 67-100, y sobre la situación anterior a la aprobación de los Reglamentos comunitarios sobre derechos de los viajeros citados, R. RUEDA VALDIVIA, *La responsabilidad del transportista aéreo en la Unión Europea*, Granada, Comares, 2003, *passim*.

## II. Derecho a la no discriminación

### 1. Premisa

4. Uno de los tres pilares en los que basan los derechos básicos de los viajeros es la no discriminación por ninguna circunstancia o condición de los mismos. Se trata en definitiva de que los viajeros sean tratados igual por los operadores de transporte, especialmente en lo que se refiere al precio y a otras condiciones esenciales del contrato de transporte.

La Comunicación de la Comisión aborda tres manifestaciones específicas, las más relevantes, de este derecho del viajero, como son la no discriminación por razón de nacionalidad, en el acceso al transporte, y en función de la capacidad física y/o psíquica del viajero.

### 2. Derecho a la no discriminación en el acceso al transporte

5. Los viajeros deben tener derecho a obtener el servicio de transporte en las mismas condiciones que el viajero nacional de otro país comunitario, en especial debe poder acceder a ese servicio por el mismo precio. Este problema se puede plantear fundamentalmente si los nacionales de algún país no pueden acceder al sistema de reservas del operador de transportes accesible solamente para determinadas zonas geográficas, y de esta forma el viajero de otro país no puede acceder a unas condiciones económicas más favorables en la adquisición del servicio de transporte. Aunque lo más usual es que este tipo de discriminaciones en función de la nacionalidad o del lugar de residencia del viajero se den en relación con el precio del transporte, pueden referirse también a otros elementos del contrato de transporte, como por ejemplo servicios complementarios, entre otros, el seguro de viaje, el cargo, en su caso, por facturar equipaje etc.

En este sentido, los Reglamentos comunitarios protegen a los viajeros de estas posibles prácticas de los operadores de transporte (art. 23 Reglamento 1008/2008; art. 4.2. Reglamento 1177/2010; art. 4.2. Reglamento 181/2011; art. 10 Reglamento 1371/2007), ya que establecen los requisitos que deben cumplir los sistemas de reserva e información sobre viajes. Especialmente claro resulta el Reglamento 1008/2008 que establece que el acceso a estos sistemas y a las tarifas de los servicios aéreos se realizara sin discriminación alguna por razón de nacionalidad o lugar de residencia del viajero, o de la agencia de viajes. Si el viajero contrata el servicio de transporte a través de un intermediario como es una agencia de viajes, esta última también tiene que tener acceso a los sistemas de reservas del transportista en las mismas condiciones que otros intermediarios sin importar su lugar de establecimiento.

6. Igualmente, las empresas de transporte tampoco pueden efectuar discriminaciones por cualesquiera motivos en el acceso efectivo al transporte. La denegación de embarque es una situación que sucede con cierta frecuencia, especialmente en el transporte aéreo, y en semejantes casos el transportista no puede actuar de forma discriminatoria al denegar el embarque a unos viajeros y a otros no. Por esa razón, en el transporte aéreo se prevé un sistema de asistencia apropiada y de compensación inmediata con el fin de reducir en la medida de lo posible el perjuicio causado por la denegación de embarque (art. 4 Reglamento 261/2004)<sup>5</sup>. Debido a que este tipo de circunstancias suele suceder fundamentalmente en el transporte aéreo, no se ha regulado esta situación en los Reglamentos comunitarios relativos a los derechos de los viajeros en el transporte ferroviario y por vías navegables. Y en el caso del transporte por carretera únicamente se ha reconocido legalmente al viajero un derecho de compensación en caso de denegación de embarque (art. 19.1. Reglamento 181/2011), pero no un derecho de asistencia, quizás por el hecho de que una estación de autobuses no suele estar aislada de un núcleo urbano o rural, al contrario de lo que sucede con los recintos aeroportuarios.

Si bien es cierto que los supuestos de denegación de embarque se producen esencialmente en el transporte aéreo, en el que el *overbooking* es una práctica habitual de las compañías aéreas, también se

<sup>5</sup> Vid. al respecto M. J. GUERRERO LEBRÓN, *La responsabilidad contractual del porteador aéreo en el transporte de pasajeros*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2005, pp. 367-424; M. V. PETIT LAVALL, «Contratos sobre la navegación aérea», en R. BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO (Dir.), *Tratado de contratos*, vol. V, Barcelona, Tirant Lo Blanch, 2009, aptados. 1043-1045.

puede producir esta situación en el resto de modos de transporte, y sería razonable prever un régimen similar en los demás modos de transporte en caso de denegación de embarque, que supone un incumplimiento total del contrato de transporte. Esto es, se debería establecer el derecho del viajero no sólo a recibir asistencia apropiada, sino también su derecho a una compensación inmediata y proporcionada en caso de denegación de embarque con independencia del modo de transporte empleado.

### 3. Derecho a la movilidad: Los viajeros con movilidad reducida y los pasajeros con discapacidad

7. Este derecho de los viajeros a no ser discriminados en el acceso al transporte precisa una atención particular en el caso de los viajeros con discapacidad sea ésta de carácter físico y/o de carácter psíquico. Estos pasajeros deben tener garantizado el acceso al transporte en condiciones esencialmente semejantes a las que tienen el resto de los pasajeros. En este sentido, cabe destacar la labor de la UE que ha aprobado un Reglamento comunitario específico sobre los derechos de los viajeros con discapacidad y movilidad reducida en el transporte aéreo, y en el resto de los modos de transporte se atiende en mayor o menor medida los problemas específicos de los pasajeros con discapacidad en el acceso a los servicios de transporte (Reglamento 1107/2006; arts. 7-15 Reglamento 1177/2010; arts. 19-25 Reglamento 1371/2007; arts. 9-18 Reglamento 181/2011).

8. En los Reglamentos comunitarios se emplea el término de personas con discapacidad o personas con movilidad reducida, que se definen como «toda persona cuya movilidad a la hora de utilizar el transporte se halle reducida por motivos de discapacidad física (sensorial o locomotriz, permanente o temporal), discapacidad o deficiencia intelectual, o cualquier otra causa de discapacidad, o por la edad, y cuya situación requiera una atención adecuada y la adaptación a sus necesidades particulares del servicio puesto a disposición de los demás pasajeros;» (así por ejemplo en el art. 3.15. del Reglamento 1371/2007). Se trata de un concepto suficientemente amplio para poder abarcar las situaciones de hecho que pueden darse, que básicamente se pueden reconducir a supuestos de discapacidad física y/o psíquica, y que requieren en cualquier caso una cierta adaptación del servicio de transporte a las necesidades particulares del pasajero.

9. Se trata de que los pasajeros con discapacidad no sean objeto de discriminación en relación con, fundamentalmente tres aspectos del transporte, la reserva, la adquisición del billete y el embarque o acceso al transporte, tanto al inicio como al final del viaje.

Los viajeros con discapacidad deben poder reservar servicios de transporte sin coste adicional, no sería lícito que se les impusieran costes adicionales. Por ejemplo, tienen que poder reservar un asiento accesible, sin que ello les suponga un coste mayor que reservar un asiento ordinario, y en todo caso la reserva de un asiento accesible no puede equipararse a la elección de un determinado número de asiento que puede conllevar un coste adicional, como señaladamente suele ocurrir en el transporte aéreo *low cost*. Las operadores de transporte deben facilitar la reserva de los servicios de transporte adaptados a las personas con discapacidad sin coste adicional alguno (art. 1 Reglamento 1107/2006; art. 7 Reglamento 1177/2010; art. 19 Reglamento 1371/2007; art. 9 Reglamento 181/2011)<sup>6</sup>.

A su vez, se suele exigir en los Reglamentos comunitarios que los pasajeros con discapacidad y con movilidad reducida notifiquen previamente al operador de transporte su viaje (art. 7 Reglamento 1107/2006; art. 11 Reglamento 1177/2010; art. 24 Reglamento 1371/2007; art. 14 Reglamento 181/2011). La necesidad de una notificación previa no supone un obstáculo, y puede ser más conveniente para el propio usuario al poder tener el operador de transporte mediante este aviso previo el vehículo y la infraestructura más adecuada para las necesidades particulares del pasajero. No obstante, debe facilitarse que dicha notificación previa se pueda hacer mediante sistemas accesibles y sin coste adicional para el viajero<sup>7</sup>. En cualquier caso, la falta de notificación previa no faculta al transportista a negar el acceso al transporte al viajero con discapacidad y con movilidad reducida.

<sup>6</sup> Conviene destacar la indicación de la Comunicación que señala que si para hacer la reserva de asientos accesibles el viajero tiene que hacerlo por teléfono, dicho número debería ser gratuito. Vid. en la Comunicación de la Comisión, p. 5.

<sup>7</sup> La Comisión en la mencionada Comunicación solamente «anima» en concreto a las compañías aéreas a que actualicen sus sistemas de notificación previa para que sean efectivos y eficaces. Vid. en la Comunicación de la Comisión, p. 6.

Igualmente, deben ser accesibles los sistemas de reserva y de información del viaje, al igual que los vehículos de transporte y las infraestructuras como son las rampas, los muelles, las terminales<sup>8</sup>. Se destaca en la Comunicación que no hay normas europeas de accesibilidad en el transporte aéreo y en el acceso desde el muelle en el transporte por vías navegables<sup>9</sup>. Por tanto, en este ámbito se deben adoptar medidas que garanticen los derechos de estos pasajeros.

Precisamente una mayor accesibilidad de los vehículos y de las infraestructuras que los rodean reduce en gran medida la eventual necesidad de acompañamiento de la persona con discapacidad. En este sentido, el transportista no puede negarse a embarcar a una persona con discapacidad, pero puede poner obstáculos como exigir la necesidad de un acompañante, pero eso sí deberá justificarlo en base a razones de seguridad o características físicas del sistema de transporte<sup>10</sup>. En particular, de forma suficientemente justificada el transportista puede exigir la presencia de un acompañante que asista durante el viaje a la persona con discapacidad, y que deberá viajar de forma gratuita o con un coste reducido, esta última opción se admite también en el transporte aéreo sin demasiada justificación (art. 10.4. Reglamento 181/2011; art. 8.4. Reglamento 1177/2010; art.4.2. 1107/2006; art. 19.2. Reglamento 1371/2007). En cualquier caso, esta exigencia debe aplicarse de forma restrictiva. Este tipo de requerimiento resulta discriminatorio para la persona con discapacidad, y tiene un considerable efecto disuasorio en caso de que la persona con discapacidad viaje sola. Especialmente estos efectos se producen en el transporte aéreo debido a la posibilidad de que el acompañante, que exige el transportista, no viaje gratuitamente. De esta forma, no se fomenta la movilidad, la integración social, y sobre todo la autonomía de las personas con discapacidad y/o con movilidad reducida. Sin embargo, la Comisión en virtud de la mencionada Comunicación no se plantea uniformizar esta cuestión, ni critica aun levemente sus efectos discriminatorios para este colectivo de usuarios.

### III. Derecho a una información exacta, oportuna y accesible

#### 1. Planteamiento

**10.** Un derecho esencial del viajero es el derecho a la información sobre el servicio de transporte. Concretamente, el viajero debe tener información sobre sus derechos y obligaciones, sobre la calidad del servicio, así como información específica sobre el viaje y sus características antes de la adquisición del billete, antes y durante el viaje.

Por tanto, las empresas de transporte deben ser transparentes, deben informar adecuadamente a los viajeros sobre el contrato de transporte, su contenido y sus eventuales modificaciones. De esta manera el viajero podrá conocer *ex ante* los riesgos que asume, y lo que puede exigir y esperar del servicio contratado. Por ello, la información que se debe proporcionar al viajero debe ser exacta, oportuna y accesible. La información debe ser veraz, y exacta. El transportista debe coordinarse adecuadamente con el resto de agentes implicados, como puede ser un intermediario, que ha intervenido en la contratación del servicio como una agencia de viajes, y los operadores o administradores de las infraestructuras de transporte como los aeropuertos, las terminales de autobuses etc. El transportista debe proporcionar información sobre el viaje y sus modificaciones a todos los interesados, no cabe que el viajero reciba información contradictoria de cada uno de los intervinientes en la cadena de transporte y no esté seguro de cuál es la información correcta. Se requiere también que la información sea oportuna, esto es, adecuada al servicio requerido y a su destinatario, sea o no consumidor. Igualmente, la información debe ser accesible, las personas con discapacidad tienen que tener la posibilidad de acceder a dicha información<sup>11</sup>.

<sup>8</sup> Vid. en la Comunicación de la Comisión, p. 6.

<sup>9</sup> En la Comunicación se expone la intención de la Comisión de proponer una directiva, la Carta Europea de Accesibilidad, que mejore el acceso de las personas con discapacidad a los mercados de bienes y servicios. Vid. en la Comunicación de la Comisión, p. 6.

<sup>10</sup> Aunque no sería razonable que una razón en este sentido fuese la falta de accesibilidad del vehículo de transporte o de la infraestructura de acceso a él, ya que de lo contrario no se estaría cumpliendo efectivamente el derecho del pasajero de no ser discriminado en el acceso al transporte en estos casos por su discapacidad física y/o psíquica.

<sup>11</sup> Vid. *supra*. II.3.

11. Si el viajero es un consumidor<sup>12</sup>, hecho que no siempre ocurrirá, y como normalmente el viajero suscribe un contrato de transporte formado por condiciones generales predisuestas por el transportista, hay que tener en cuenta la legislación sobre consumo, en especial sobre condiciones generales de la contratación que exige una serie de requisitos no sólo sustantivos, sino también formales para que sean válidas (art. 80-91 RDL 1/2007)<sup>13</sup>.

## 2. Derecho a información sobre el contrato de transporte

12. Los viajeros deben conocer los términos y condiciones del contrato de transporte suscrito antes de la adquisición efectiva del billete. En definitiva, deben conocer sus derechos, obligaciones, las normas de calidad del servicio de transporte, o al menos tener la posibilidad de hacerlo. No se regulan las normas de calidad de los servicios de transporte, ni cómo se deben aplicar, ni tampoco se han previsto consecuencias específicas en caso de incumplimiento de dichas normas de calidad. Únicamente en el Reglamento sobre transporte ferroviario se exige que los operadores informen sobre cómo se aplican las normas mínimas de calidad (art. 28 Reglamento 1371/2007). En este sentido, la Comisión en la Comunicación parece inclinarse por la instauración de un sistema de publicación de las encuestas o estudios sobre las prestaciones de los portadores y la satisfacción de los usuarios. De esta forma se pretende que los usuarios puedan comparar y elegir con mayor información el operador de transporte, y a su vez fomentar la competencia en base a la calidad del servicio, y facilitar la aplicación uniforme y el control del cumplimiento de las normas de calidad por los organismos nacionales de ejecución<sup>14</sup>. No obstante, es, al menos, dudoso que la publicación de estos estudios y encuestas lograra la consecución de estos objetivos. Los usuarios sólo podrían comparar adecuadamente si las encuestas y/o estudios se hacen con unos parámetros comunes; de lo contrario podría desvirtuarse en gran manera la realidad. Si se establecen parámetros comunes para los estudios y/o encuestas, sí se podría lograr un aumento de la calidad media de los servicios de transporte.

13. Un aspecto que se destaca especialmente en la Comunicación es la información que debe darse al usuario sobre el precio total del billete y los servicios incluidos en él por parte del operador de transporte. En realidad, este es un mero problema de transparencia, es necesario que los usuarios puedan saber con relativa facilidad el coste final del servicio de transporte que pretenden contratar con el fin de que sepan con certeza su coste, y pueden compararlo fácilmente con el servicio ofrecido por otros operadores, favoreciendo así la competencia en el mercado. Sin embargo, en la práctica se producen distorsiones debido a que especialmente en la contratación de los servicios de transporte por internet, sea directamente con el transportista, sea a través de un intermediario, se señala un precio inicial que no se suele corresponder con el precio final, ya que a medida que se avanza en la contratación del servicio se añaden cargos

<sup>12</sup> Vid., al respecto, entre otros, S. CÁMARA LAPUENTE, «El concepto legal de «consumidor» en el Derecho privado europeo y en el Derecho español: aspectos controvertidos o no resueltos», *Cuadernos de derecho transnacional*, Vol. 3, Nº. 1, 2011, pp. 84-117, y concretamente en el ámbito del transporte de pasajeros, M. J. GUERRERO LEBRÓN, «Nuevas tendencias en la documentación del transporte aéreo de pasajeros: el billete electrónico» en *Revista de Contratación Electrónica*, nº 38, mayo 2003, p. 73.

<sup>13</sup> El estudio de los requisitos formales y sustantivos que deben cumplir las condiciones generales excede el ámbito de este trabajo. Sobre las condiciones generales y su régimen jurídico, vid. en general Vid., en general, entre otros, J. ALFARO ÁGUILA-REAL, *Condiciones generales de la contratación*, Madrid, 1991; AA.VV., *Comentarios a la Ley de Condiciones generales de la Contratación*, R. BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO (coord.), Elcano, 1999; A. EMPARANZA SOBEJANO, «La Directiva comunitaria sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores y sus repercusiones en el ordenamiento español», *RDM*, 1994, pp. 486 y ss.; A. SERRA RODRÍGUEZ, *Cláusulas abusivas en la contratación*, Cizur Menor, Aranzadi, 2º ed., 2002.

<sup>14</sup> Si esas normas de calidad cumplen los requisitos para ser considerados como códigos de conducta (agrupación voluntaria de sus miembros; existencia de un código de conducta aplicable a esos miembros; existencia de un órgano que controle su aplicación y el establecimiento de medidas destinadas a garantizar el cumplimiento de las decisiones de ese órgano), su incumplimiento se puede reclamar en virtud de la legislación sobre competencia desleal (art. 5.2. Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal, introducido por la Ley 29/2009, de 30 de diciembre, por la que se modifica el régimen legal de la competencia desleal y de la publicidad para la mejora de la protección de los consumidores y usuarios, BOE 31 de diciembre de 2009) si la conducta cumple con los presupuestos exigidos legalmente, esencialmente si es susceptible de distorsionar de manera significativa el comportamiento económico de sus destinatarios. Vid más detalles, en J. MASSAGUER, «Códigos de conducta y competencia desleal: aspectos sustantivos y procesales», *InDret*, 2, 2011, pp. 1-39.

por diferentes prestaciones o circunstancias, como por ejemplo el pago mediante tarjeta de crédito o de débito, o la posibilidad de elegir asiento, que pueden incrementar notablemente el precio inicialmente previsto. Se han intentado corregir este tipo de situaciones solamente en el transporte aéreo, por medio de las normas vigentes sobre transparencia de precios contempladas en el Reglamento 1008/2008, a pesar de que esta circunstancia también se produce en la contratación del resto de los modos de transporte.

Con el fin de corregir esta situación, la Comisión propone en su Comunicación establecer una regulación uniforme para todos los modos de transporte que establezca el contenido, es decir, los servicios que deben incluirse en una tarifa básica, que comprendería «todos los costes operativos indispensables para el transporte de pasajeros (incluidos los relacionados con las obligaciones legales del transportista, por ejemplo en cuanto a la seguridad, la protección y los derechos de los pasajeros) y todos los aspectos esenciales para viajar desde la perspectiva de los pasajeros (tales como la entrega de billetes y tarjetas de embarque o el transporte de un mínimo de equipaje y pertenencias personales)»<sup>15</sup>. Esta eventual solución podría ser efectiva si se delimita adecuadamente ese núcleo duro de servicios básicos de transporte de pasajeros, si bien es cierto que esa tarea es difícil. Además, la existencia de una tarifa básica no eliminaría el problema de transparencia en los precios, ya que hay servicios adicionales, no básicos, pero sí frecuentes y en ocasiones prácticamente ineludibles para el viajero, como, por ejemplo la comisión por el pago con tarjeta. El importe de dicha comisión puede inducir a error al consumidor al comparar distintos operadores y elegir únicamente en base al factor precio. En consecuencia, podría ser una solución más óptima exigir a los operadores que publicaran una tabla de precios por cada servicio de transporte, y en caso de ofertas, indicaran claramente qué servicios concretos tendrían una rebaja y cuáles no. En este sentido, debe destacarse la reciente Directiva sobre los derechos de los consumidores que puede aumentar la transparencia en los precios de los billetes en la contratación por internet. Se prohíbe en la Directiva que haya casillas ya marcadas, y gastos adicionales que no hayan sido de antemano debidamente comunicados a los usuarios. Tampoco se permite que se cobre por el uso de medios de pago como las tarjetas de crédito un importe superior al que se le requiere al operador por su aceptación. Esta segunda medida sería efectiva si los organismos nacionales controlan este aspecto, ya que el usuario no tiene fácil acceso a la información relativa al coste concreto por el uso de los medios de pago<sup>16</sup>.

### **3. Derecho a información en todas las etapas del viaje. En especial, en caso de perturbación**

**14.** El viajero tiene derecho a estar informado antes y durante el viaje de cualquier cambio que pueda producirse respecto a las condiciones inicialmente previstas al contratar los servicios de transporte de pasajeros. Y se debe tratar de una información exacta y puntual. Este segundo aspecto es importante en este momento, ya que la demora en su comunicación al viajero puede ocasionar mayores problemas y costes no solo para el propio viajero, sino también para el operador de transporte. De este modo, en caso de perturbación del viaje, el pasajero puede elegir en su caso otras posibles alternativas, y así el operador evita que el pasajero sufra un mayor daño que puede llegar a tener que compensar posteriormente.

Concretamente el operador deberá informar al viajero de las circunstancias y razones de la perturbación o modificación, de sus derechos como viajero, sobre las alternativas que tiene, y sobre la persona o institución a la que tiene que dirigirse para reclamar lo que corresponda.

Este aspecto concreto del derecho de información del viajero está contemplado en los Reglamentos sobre transporte ferroviario (art. 8 Reglamento 1371/2007), así como en los relativos al transporte por vías navegables y por carretera (art. 20 Reglamento 181/2011; art. 16 Reglamento 1177/2010) con distinto alcance. En el transporte ferroviario se exige acertadamente que la información se facilite lo antes posible (art. 16 y más claramente en el considerando 4 del Reglamento 1371/2007), obligación acorde con el carácter profesional del transportista. En cambio, en el transporte por vías navegables y por carretera se requiere tan solo que se facilite la información a más tardar treinta minutos después de la hora de salida programada (art. 20.1. Reglamento 181/2011; art. 16.1. Reglamento 1177/2010). La

<sup>15</sup> Vid. en la Comunicación de la Comisión, p. 8.

<sup>16</sup> Conviene destacar que se prevé la publicación este mismo año de un estudio sobre la aplicación y efectividad de las normas sobre transparencia de precios de los billetes de avión en el UE. Vid. en la Comunicación de la Comisión, p. 9.

situación es peor en el transporte aéreo, puesto que no se prevé ninguna exigencia concreta al respecto, aun cuando la Comisión en su Comunicación afirma que estudiará la necesidad de adoptar medidas en relación con la transmisión de la información a su debido tiempo en el transporte aéreo.

#### **IV. Derecho a una asistencia inmediata y proporcionada**

##### **1. Planteamiento general**

**15.** Los viajeros en caso de que su viaje tal y como estaba planeado sufra cualquier tipo de perturbación, no deben quedar desprotegidos, sino que el operador de transporte debe velar por ellos, debe asistirlos de forma inmediata y proporcionada a la perturbación sufrida, a su alcance. Pues bien, dentro de este derecho genérico de asistencia se pueden distinguir tres derechos importantes de los viajeros: el derecho al cumplimiento del contrato de transporte; el derecho a recibir asistencia; y el derecho de compensación de los daños y perjuicios ocasionados. Se expondrán a continuación los principales aspectos de cada uno de estos vitales derechos para el viajero en caso de perturbación.

##### **2. Derecho al cumplimiento del contrato de transporte**

**16.** El viajero lógicamente tiene derecho a que se cumpla el contrato de transporte, en otras palabras, a que el transportista cumpla con sus obligaciones, y consecuentemente el viaje se produzca en las condiciones previstas inicialmente. Este derecho cobra sentido especialmente en caso de retraso en la salida o de cancelación en el viaje programado inicialmente.

En caso de este tipo de perturbación, el viajero tiene derecho a que se cumpla el contrato de transporte en la medida de lo posible. Por eso, el transportista debe ofrecerle alternativas al viajero con el fin de afectar en la menor medida posible sus intereses. Concretamente, el viajero tiene derecho a optar entre el reembolso del precio del transporte, o un transporte alternativo que le permita llegar a su destino final tan cerca de la hora programada inicialmente como sea posible (art. 19 Reglamento 181/2011; art. Reglamento 261/2004; art. 18 Reglamento 1371/2007; art. 18 Reglamento 1177/2010). Únicamente en el transporte aéreo y ferroviario se contempla legalmente otra opción que el transportista debe ofrecer al pasajero, como es el cambio de reserva con el mismo transportista, es decir, aplazar el transporte a un momento posterior (art. 6 Reglamento 261/2004; art. 18 Reglamento 1371/2007). En cambio, en el transporte por vías navegables y ferroviario el transportista no tiene una obligación legal de ofrecer esa alternativa al viajero, pero puede ser una posibilidad si el viajero también está de acuerdo con esta opción.

El problema que se da en la práctica, como se reconoce en la propia Comunicación de la Comisión es que en muchas ocasiones los transportistas no ofrecen claramente estas opciones al pasajero. Y este último en muchas ocasiones opta por el reembolso del precio del transporte motivado no sólo por la falta de información sobre la existencia de otras alternativas, sino también por la desconfianza y en ocasiones, debido a la escasa atención e información, enfado con el transportista con el que ha sufrido una perturbación en la programación inicial de su viaje. A su vez, es posible en bastantes ocasiones que al transportista le resulta más beneficioso reembolsar el precio del transporte, que facilitar un transporte alternativo especialmente si es en otro modo de transporte y/o con otra empresa de transporte. Esto puede suceder especialmente en el transporte aéreo y las ofertas de las compañías aéreas *low cost*, cuyos precios son en ocasiones tan bajos que el pasajero no puede costearse con el reembolso el transporte alternativo para conseguir llegar a su destino final, por lo que no resulta muy razonable que el pasajero opte por el reembolso, y no por cualquiera de las otras dos opciones que tiene en caso de perturbación, si es verdaderamente informado de sus derechos.

*De lege ferenda* se debería plantear la necesidad de que el transportista acredite que el viajero ha sido informado adecuadamente de las alternativas entre las que puede elegir y sus condiciones, por ejemplo mediante la cumplimentación de algún formulario tipo en el que figuren claramente las alternativas que tiene.

17. Por tanto, no hay uniformidad en las alternativas que se deben ofrecer legalmente al viajero por parte de los operadores de transporte, y tampoco la hay en cuanto al retraso que conlleva la atribución de este derecho al viajero. Concretamente en caso de transporte ferroviario son 60 minutos (art. 18.2. Reglamento 1371/2007), 90 minutos en el transporte por vías navegables (art. 18 Reglamento 1177/2010), 120 minutos en el transporte por carretera (art. 19 Reglamento 181/2011), y 300 minutos en el transporte aéreo (art. 6 Reglamento 261/2004). Esta divergencia de plazos no se justifica suficientemente por las particularidades de cada modo de transporte, siendo especialmente elevado el umbral en el transporte aéreo<sup>17</sup>.

### 3. Derecho a recibir asistencia

18. El derecho del viajero a recibir asistencia se encuentra en estrecha relación con el derecho anterior al cumplimiento del contrato de transporte. Si el retraso se prolonga más allá de los plazos que se han expuesto en el epígrafe anterior, el transportista no solamente debe ofrecer las alternativas que se han descrito anteriormente, sino que debe prestar una asistencia adecuada y proporcionada al viajero tanto si éste se halla en la terminal, como si se encuentra ya a bordo del medio de transporte.

Esta asistencia en función de las circunstancias de hecho concurrentes puede consistir en proporcionar alimentación y bebidas, acceso a aseos, acceso a lugares con temperatura adecuada y/o alojamiento<sup>18</sup>.

19. Este derecho de asistencia del viajero persiste incluso si el retraso o la cancelación del viaje se deben a circunstancias extraordinarias<sup>19</sup>, en otras palabras, a causas ajenas al transportista, casos de fuerza mayor y/o caso fortuito. No obstante, en el transporte por vías navegables y por carretera sí se restringe la extensión del derecho de asistencia del operador de transporte si el retraso o la cancelación se deben a circunstancias extraordinarias (art. 17 Reglamento 1177/2010; art. 21 Reglamento 181/2011).

En cualquier caso, hay que tener en cuenta que, aunque el transportista no tenga la culpa del retraso o de la cancelación, tiene un deber accesorio de protección del viajero, de seguridad que no cesa<sup>20</sup>, y que debe incluir proporcionarle asistencia en caso de perturbación sin culpa del viajero. El hecho de que incumplimiento del contrato de transporte no sea imputable al transportista incidirá solamente, en su caso, en la imposibilidad de exigir una compensación por los daños y perjuicios ocasionados<sup>21</sup>.

---

<sup>17</sup> Cabe subrayar que en la propia Comunicación de la Comisión se reconoce que en el contexto de la evaluación de impacto de la revisión del Reglamento sobre transporte aéreo se examinará la oportunidad de reducir ese plazo para asimilarlo a los previstos en el resto de los modos de transporte. Vid. en la Comunicación de la Comisión, p. 11.

<sup>18</sup> El derecho de asistencia del viajero concretamente respecto al alojamiento se halla limitado en el caso del transporte por vías navegables (art. 17.2 Reglamento 1177/2010: 80 euros por noche durante un máximo de tres) y por carretera (arts. 8, párr. 2º y 21 Reglamento 181/2011: 80 euros por noche durante dos noches). Esta diferencia entre el transporte por carretera y por vías navegables respecto al transporte ferroviario y aéreo, que no incluyen ninguna limitación (art. 9 Reglamento 261/2004; art. 18 Reglamento 1371/2007), es irrazonable. Además, ni siquiera es lógico, si se tiene en cuenta que en el transporte ferroviario y aéreo la obligación de asistencia del transportista se mantiene aun cuando el retraso se debió a circunstancias extraordinarias, ajenas a la voluntad de la empresa de transporte, al contrario de lo que sucede en el transporte por vías navegables y por carretera que contiene ciertas limitaciones en esos supuestos extraordinarios.

<sup>19</sup> Vid. sobre este concepto *infra*. IV.4.

<sup>20</sup> En este sentido se puede consultar por ejemplo la STS de 6 de noviembre de 2003, que estima la existencia de una obligación de seguridad por parte de la empresa ferroviaria en un caso de lesiones personales.

<sup>21</sup> Los daños ocasionados por el incumplimiento de la obligación de asistencia por parte del transportista se debe reclamar invocando la legislación comunitaria, y no la legislación interna o internacional aplicable que no incluyen este deber de asistencia. Esta es la postura adoptada en relación con el Reglamento 261/2004 sobre transporte aéreo en la STJCE (Sala Tercera) de 13 de octubre de 2011. No obstante, conviene señalar que el incumplimiento de esta obligación de asistencia puede suponer un plus de gravedad en la conducta del porteador, y sí puede llegar a fundamentar una actuación temeraria y con conciencia de la probabilidad de causar un daño que conlleva la pérdida del beneficio de la limitación del *quantum* indemnizatorio en los convenios internacionales aplicables. Igualmente, este incumplimiento puede conllevar la concurrencia de daños, tanto materiales como morales, superiores o extraordinarios, dado que los transportistas deben cumplir estos deberes, aun cuando el pasajero no tenga derecho a una compensación por haberse apreciado la existencia de una circunstancia extraordinaria justificativa del supuesto de responsabilidad. Vid. *infra* IV.4. sobre el carácter de mínimos de la legislación comunitaria y la posibilidad de

20. Los viajeros en no pocas ocasiones tienen problemas para hacer valer su derecho de asistencia, ya que muchas veces se encuentran solos en la terminal sin poder encontrar un representante de la transportista que les proporcione una mínima asistencia. En este sentido, la propia Comunicación de la Comisión estima que los organismos nacionales de ejecución deben velar porque los transportistas establezcan «sistemas efectivos de asistencia a los pasajeros y estén siempre presentes o representados en las terminales cada vez que se produzca un incidente»<sup>22</sup>. Estos sistemas efectivos de asistencia se podrían lograr garantizando que haya, al menos, un representante del operador de transporte en las terminales, que se ocupe realmente de la situación y asista adecuadamente a los viajeros.

#### 4. Derecho a compensación

21. Si el transportista causa unos daños al viajero, éste en principio tiene derecho a una compensación, a una indemnización por los daños y perjuicios ocasionados. Los supuestos de responsabilidad del transportista en cualquier modo de transporte serían básicamente tres: retraso o cancelación, lesiones o muerte del pasajero, y pérdida, avería o retraso en la entrega del equipaje.

En caso de retraso o cancelación, el transportista debe prestar asistencia al pasajero en cualquier caso con las limitaciones descritas en función del modo de transporte y la causa de la perturbación<sup>23</sup>. La prestación de esta asistencia no implica un reconocimiento de responsabilidad, por lo que si la perturbación que causó un retraso más allá de un determinado plazo o una cancelación es atribuible a la culpa del transportista, el viajero tiene derecho a reclamar una indemnización por los daños y perjuicios ocasionados. Salvo en el transporte ferroviario que hace referencia a que la perturbación sea culpa de un tercero, del viajero o de circunstancias ajenas a la explotación ferroviaria, que el transportista no podía evitar, y tampoco sus consecuencias (art. 26.2. Reglas CIV en el Anexo I del Reglamento 1371/2007), y en el transporte por carretera que se refieren a condiciones meteorológicas extremas o a grandes catástrofes naturales que hacen peligrosa la seguridad del servicio de autobús o autocar (art. 23.2. Reglamento 181/2011), en el resto de los modos de transporte se alude en los Reglamentos comunitarios a que la perturbación se deba a circunstancias extraordinarias (art. 5.3. Reglamento 261/2004; art. 20.4. Reglamento 1177/2010). Este concepto propio de la regulación comunitaria, no se emplea ni en la legislación nacional ni en los convenios internacionales en la materia. Se trata de circunstancias extraordinarias que no podrían haberse evitado, incluso si se hubiesen tomado todas las medidas razonables (por ejemplo, así en el art. 5.3. Reglamento 261/2004). Este concepto de circunstancias extraordinarias se suele estimar que comprende casos de riesgos para la seguridad, condiciones meteorológicas adversas, deficiencias inesperadas en la seguridad del vuelo, decisiones de gestión del tránsito aéreo u otras que pueda adoptar el operador de aeropuertos<sup>24</sup>. En particular, en la Comunicación de la Comisión se destaca que hay casos claros de circunstancias extraordinarias, como el cierre del espacio aéreo europeo en 2010 a causa de la nube de cenizas volcánicas, y otros en los que no es tan simple determinar si se trata o no de una circunstancia extraordinaria. En estos últimos casos, los Tribunales de cada país pueden interpretar de forma diferente supuestos similares, provocando disparidades en la aplicación e interpretación de los Reglamentos comunitarios correspondientes. No obstante, esta disparidad se evita en parte a través de las decisiones del Tribunal de Justicia de las UE<sup>25</sup>, y también

---

obtener una indemnización adicional conforme a la legislación nacional o internacional aplicable si se acreditan perjuicios extraordinarios.

<sup>22</sup> Vid. en la Comunicación de la Comisión, p. 11.

<sup>23</sup> En la Comunicación de la Comisión se señala con motivo de la evaluación de la revisión de impacto del Reglamento sobre transporte aéreo su intención de valorar la proporcionalidad de la carga económica de las compañías aéreas respecto al derecho de asistencia en circunstancias extraordinarias. Vid. en la Comunicación de la Comisión, p. 13. Este propósito está relacionado con lo sucedido en 2010 con la nube de cenizas volcánicas que ocasionó el cierre del espacio aéreo, y supuso la necesidad de que las compañías aéreas asistieran a miles de pasajeros. En cualquier caso, si bien es cierto que la carga económica que recae sobre los operadores en sucesos de esta entidad puede ser excesiva, no debe olvidarse que ésta es la excepción y no la regla general, y el transportista debe tener la obligación de ofrecer un mínimo de asistencia al pasajero aun cuando la perturbación no se produzca por su culpa.

<sup>24</sup> En general, vid., por todos, M. V. PETIT LAVALL, «Contratos sobre la navegación aérea», cit., pp. 5469-5480.

<sup>25</sup> Por ejemplo, en la STJCE de 22 de diciembre de 2008 no se estima circunstancia extraordinaria un problema técnico de la aeronave.

en algunos de estos Reglamentos se citan ejemplos en los considerandos, que pueden ayudar a que se haga una aplicación e interpretación uniforme<sup>26</sup>.

Por su parte, en los casos de muerte o lesiones del pasajero, así como en los supuestos de pérdida, avería o retraso en la entrega del equipaje hay que aplicar esencialmente la legislación interna y los convenios internacionales sobre la materia<sup>27</sup>. En ocasiones se prevén anticipos automáticos determinados en los supuestos de fallecimiento o lesiones personales (como por ejemplo en el art. 13 del Reglamento 1371/2007). En cuanto a los supuestos de pérdida, avería o retraso en la entrega del equipaje, se contemplan normas específicas para los equipos de movilidad de los pasajeros con discapacidad o movilidad reducida, estableciendo fundamentalmente la exclusión del límite resarcitorio (art. 17.2. Reglamento 181/2011; art. 15.2. Reglamento 1177/2010; art. 25 Reglamento 1371/2007), salvo en el transporte aéreo (art. 12 Reglamento 1107/2006)<sup>28</sup>.

**22.** La legislación comunitaria solamente pretende ofrecer una protección mínima y directa a los pasajeros en los casos contemplados. Por eso, prevé tipos normalizados e inmediatos de compensación en función de criterios objetivos como la duración del retraso, el precio del billete o la longitud del trayecto (art. 17.1. Reglamento 1371/2007; art. 7 Reglamento 261/2004; art. 19.1. Reglamento 1177/2010; art. 19.2. Reglamento 181/2011<sup>29</sup>). El viajero no tiene que demostrar que el retraso o la cancelación le han ocasionado daños, sino que simplemente en caso de que concurran los supuestos de responsabilidad contemplados tiene derecho a una compensación en la cuantía predeterminada en el Reglamento correspondiente. Por el contrario, la regulación interna y convencional permite a los pasajeros reclamar una compensación si acreditan daños, y si no llegan a un acuerdo con el transportista, los organismos nacionales de ejecución, sea un Tribunal o un órgano arbitral, deberán evaluar y determinar la indemnización pertinente teniendo en cuenta las circunstancias del caso y los daños acreditados. Tal y como se afirma en la propia Comunicación de la Comisión los dos sistemas jurídicos descritos son autónomos, pero parece olvidar que en ocasiones un mismo supuesto de responsabilidad está contemplado en ambos sistemas como sucede señaladamente con el retraso si supera determinado plazo. En estos casos, cabría que el pasajero obtenga la indemnización normalizada prevista en la legislación comunitaria, y también la correspondiente en virtud de la legislación interna o internacional aplicable, que normalmente requiere acreditar unos daños y que no debe sobrepasar un determinado límite cuantitativo. Esta cuestión solamente se prevé de algún modo en el transporte aéreo, ya que el artículo 12 del Reglamento 261/2004 dice así: «El presente Reglamento se aplicará sin perjuicio de los derechos del pasajero a obtener una compensación suplementaria. La compensación que se conceda con arreglo al presente Reglamento podrá deducirse de la misma»<sup>30</sup>. En base al carácter de protección mínima del Reglamento 261/2004, se estima que mediante la noción de compensación suplementaria se pretende solamente completar la aplicación de las medidas previstas en este Reglamento 261/2004, «de modo que los pasajeros sean compensados por la totalidad del perjuicio que hayan sufrido a causa del incumplimiento, por parte del transportista aéreo, de sus obligaciones contractuales»<sup>31</sup>. Por consiguiente, el pasajero afectado puede

<sup>26</sup> En los considerandos 14-15 del Reglamento 261/2004; en los considerandos 14-19, en especial el considerando 17 del Reglamento 1177/2011. En cualquier caso, la Comisión prevé adoptar medidas que faciliten una aplicación más clara y coherente de esta norma, y así favorecer el derecho de compensación en condiciones equitativas en toda la UE. Vid. en la Comunicación de la Comisión, p. 13.

<sup>27</sup> Vid. al respecto, en general, sobre el contrato de transporte de personas en todos los modos de transporte, G. BERCOVITZ ÁLVAREZ/A. EMPARANZA SOBEJANO/M. IRIBARREN BLANCO/M. V. PETIT LAVALL/L.M. PILOÑETA ALONSO/ I. QUINTANA CARLO, «Contratación del transporte y la navegación», en R. BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO (Dir.), *Tratado de contratos*, vol. V, Barcelona, Tirant Lo Blanch, 2009.

<sup>28</sup> En la Comunicación de la Comisión se señala expresa y claramente que este vacío en el transporte aéreo debe cubrirse, por lo que parece que en la futura reforma del Reglamento sobre transporte aéreo éste será uno de los cambios más seguros. Vid. en la Comunicación de la Comisión, p. 14.

<sup>29</sup> Sin embargo, en el Reglamento 181/2011 en caso de lesiones personales o fallecimiento, o pérdida o daño del equipaje se prevé en su art. 7.2. límites resarcitorios mínimos.

<sup>30</sup> Sobre el debate en el proceso de adopción del Reglamento 261/2004 en este aspecto, vid. M. J. GUERRERO LEBRÓN, *La responsabilidad contractual...*, cit., pp. 417-421.

<sup>31</sup> Vid. la STJCE (Sala Tercera) de 13 de octubre de 2011, apartado 38.

también reclamar los daños que le ha causado el incumplimiento del contrato de transporte aéreo por parte del porteador conforme a la normativa nacional o internacional aplicable, en este caso, fundamentalmente el CM. Este planteamiento puede producir distorsiones, ya que podría suceder que se compense dos veces el mismo daño, y la indemnización o compensación únicamente debe resarcir los perjuicios ocasionados. Con el fin de evitar estas eventuales situaciones, hay que tener en cuenta dos cuestiones: Las compensaciones previstas en el Reglamento 261/2004 son cuantías fijas que pretenden compensar los perjuicios ordinarios que puede causar un gran retraso, una cancelación o una denegación de embarque. En consecuencia, si el pasajero demuestra unos perjuicios superiores o extraordinarios, éstos pueden ser objeto de compensación suplementaria<sup>32</sup>. Además, se puede aplicar también el segundo inciso del art. 12 del Reglamento 261/2004 que hace referencia a que la compensación lograda en virtud de dicho Reglamento puede deducirse de la compensación suplementaria obtenida conforme a la normativa nacional aplicable, si no es tan clara la existencia de perjuicios superiores a los que se pretende compensar en virtud del Reglamento 261/2004.

## **V. Derecho al cumplimiento efectivo de sus derechos. En particular, un sistema rápido y accesible de tramitación de reclamaciones**

**23.** Debe garantizarse el cumplimiento efectivo de los derechos de los viajeros, ya que de lo contrario la declaración de sus derechos se quedaría en mero papel mojado, cuyo cumplimiento quedaría al arbitrio de los operadores de transporte, una de las partes del contrato.

En este sentido, los problemas que padecen los viajeros son fundamentalmente dos: Por un lado, muchas veces los viajeros no conocen sus derechos, la información facilitada al respecto por los operadores de transporte no siempre es adecuada, bien porque estar en las condiciones generales del contrato, que están impresas en letra pequeña y sin excesiva claridad, bien porque no se facilita esa información al menos de forma exacta y completa. Estas conductas de los operadores de transporte deben sancionarse por las autoridades nacionales de supervisión correspondientes, pero dada la dificultad de vigilar a todos los operadores y el escaso efecto disuasorio que pueden tener las sanciones en operadores de transporte de cierta envergadura, debe insistirse en otras vías. Se trata de que los operadores de transporte tengan incentivos económicos para cumplir con la regulación de los derechos de los pasajeros. Igualmente, la disparidad de criterios entre las distintas autoridades nacionales de supervisión puede conllevar condiciones no equitativas de competencia que deberían evitarse, disparidades que se pueden dar no solo en relación a la zona geográfica, sino también en cuanto a los modos de transporte<sup>33</sup>. En este sentido, los organismos nacionales de supervisión deben facilitar a los viajeros el acceso a una información clara y exacta de sus derechos para que éstos sean conscientes de lo que tienen derecho a reclamar al operador de transporte, especialmente en casos de perturbación.

**24.** Por otro lado, el conocimiento por parte de los viajeros de sus derechos es un presupuesto esencial, pero no es suficiente para procurar su cumplimiento efectivo, con tal fin es necesario que existan mecanismos de reclamación adecuados. Estos mecanismos de reclamación tienen que ser accesibles y rápidos para que realmente no se produzca un efecto disuasorio, y los viajeros reclamen de forma efectiva el cumplimiento de sus derechos ante los operadores de transporte. En este contexto, resulta conveniente que se establezcan plazos para que los operadores de transporte respondan a la primera reclamación del viajero, y lo hagan en un plazo determinado y razonable que no sea excesivamente largo. Acertadamente esta medida se establece en el transporte terrestre y por vías navegables, pero no en el transporte aéreo, siendo precisamente uno de los modos de transporte en que más incidencias se suelen producir<sup>34</sup>. Aparte del establecimiento de plazos, resulta muy conveniente facilitar la presentación de las

<sup>32</sup> Así también en M. V. PETIT LAVALL, «Contratos sobre la navegación aérea», cit., aptdo. 1042.

<sup>33</sup> Esta última perspectiva no se contempla en la Comunicación de la Comisión que se ciñe a la disparidad de criterios en la aplicación e interpretación de las normas comunitarias por parte de los organismos nacionales de cada Estado miembro.

<sup>34</sup> Con motivo de la evaluación de impacto de la revisión del Reglamento sobre el transporte aéreo se afirma en la Comu-

reclamaciones al operador de transporte. En particular, debe permitirse emplear medios más accesibles y económicos para los viajeros, como el correo electrónico u otros medios, usando las tecnologías de la información, prohibiendo a su vez que los operadores de transporte restrinjan los medios posibles para las reclamaciones, limitándolos a medios tradicionales como el fax, el correo certificado o la llamada telefónica, que suponen un coste mayor para los viajeros. Al igual que los operadores de transporte permiten e incentivan el uso de las tecnologías de la información para la reserva, adquisición de los billetes, e información de posibles cambios antes y durante el viaje, deben hacer lo mismo cuando se trata de reclamaciones del viajero. Con tal fin los operadores de transporte deben crear alternativas para presentar reclamaciones de una forma que sea también fiable y segura para ellos, y que sea accesible a cualquier persona, incluidas especialmente las personas con discapacidad o movilidad reducida.

Igualmente, se prevé que los organismos nacionales de ejecución también resuelvan las reclamaciones de los viajeros en un plazo razonable, sin establecer plazos concretos, solamente en el transporte por vías navegables (art. 25.3 Reglamento 1177/2010). Realmente resulta difícil prever plazos determinados para los Tribunales de cada país, mas allá de que se contemplen procedimientos más rápidos en función de, sobre todo la escasa cuantía reclamada<sup>35</sup>. No obstante, las autoridades nacionales correspondientes sí pueden establecer y fomentar sistemas de resolución alternativa de litigios, es decir, métodos extrajudiciales, como son los sistemas arbitrales de consumo. Debido al carácter voluntario de la adhesión a sistemas arbitrales, se debe fomentar su uso, proporcionando incentivos económicos al operador de transportes para que se adhiera. Esto en parte tal vez se podría conseguir si se obligara a los operadores de transporte a proporcionar datos estadísticos sobre el grado de satisfacción de sus usuarios, el número de reclamaciones que han tenido, los motivos y si se han resuelto o no, y en que vía, judicial o extrajudicial<sup>36</sup>. La publicación de dicha información suministraría a los usuarios un factor más o menos relevante a la hora de optar por contratar con uno u otro operador, fomentando de esta forma la calidad de los servicios y el cumplimiento efectivo de los derechos del pasajero por parte del operador de transportes.

## VI. Los derechos de los viajeros en el transporte intermodal

25. La consecución de un transporte intermodal de pasajeros eficiente es uno de los objetivos de la política comunitaria. El logro de esta meta supondría una mayor eficiencia en el desplazamiento de personas que contribuiría a la sostenibilidad del transporte<sup>37</sup>. Se trata de que si el viajero tiene que emplear más de un modo de transporte, esto es, realizar un viaje multimodal, esta circunstancia no suponga una merma en sus derechos, ni una desventaja frente a otros viajeros, que a pesar de que no era la elección más eficiente, han optado por un viaje unimodal con el propósito de evitar las disparidades existentes en las diversas regulaciones aplicables. Asimismo, y curiosamente éste es el único aspecto de la intermodalidad en el transporte de pasajeros que se destaca en la Comunicación de la Comisión, la intermodalidad aumenta la eficacia de la protección de los pasajeros, ya que permite que, en caso de que haya perturbaciones en el transporte y el pasajero lo elija, se facilite un transporte alternativo para que el pasajero pueda llegar a su lugar de destino en el menor tiempo posible, y a su vez el transportista reduzca el tiempo durante el que tiene que prestar asistencia al pasajero<sup>38</sup>.

---

nicación de la Comisión que se estudiará establecer la obligación de las compañías aéreas y de los organismos nacionales de ejecución de tramitar las reclamaciones en un plazo determinado. Vid. en la Comunicación de la Comisión, p. 15.

<sup>35</sup> En este sentido, se cita en la Comunicación de la Comisión el Reglamento (CE) n° 861/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de julio de 2007, por el que se establece un proceso europeo de escasa cuantía, DOUE L 199 de 31 julio 2007, p. 1. Vid. en la Comunicación de la Comisión, p. 16.

<sup>36</sup> Desgraciadamente en la Comunicación de la Comisión esta posibilidad de exigir que los operadores de transporte proporcionen más datos estadísticos se valora únicamente en el marco de la evaluación de impacto de la revisión del Reglamento sobre el transporte aéreo, y también para los organismos nacionales de ejecución. Vid. en la Comunicación de la Comisión, p. 15.

<sup>37</sup> La promoción de la intermodalidad constituye otra medida que ayuda a conseguir un importante ahorro de energía (Vid. en este sentido el Libro Verde sobre la eficiencia energética o cómo hacer más con menos COM (2005)265 final).

<sup>38</sup> La Comisión Europea toma en consideración ante todo la crisis provocada por la nube de cenizas en 2010 que paralizó durante días, fundamentalmente el tráfico aéreo de casi toda la UE, y que provocó la imposibilidad de muchos viajeros de llegar a sus lugares de destino mediante el uso de otros modos de transporte en un tiempo razonable.

En este sentido, debe subrayarse que la regulación, tanto nacional e internacional, como comunitaria, sigue teniendo una visión unimodal, y no se contemplan legalmente y de forma uniforme los derechos de los viajeros en el marco de un viaje multimodal. Es más, como se ha comprobado en los epígrafes precedentes, la regulación de los derechos de los viajeros en los distintos modos de transporte solamente guarda algunas similitudes básicas o estructurales, pero que contiene a su vez numerosas diferencias no siempre totalmente justificadas por las particularidades de cada modo de transporte. A pesar de esta situación legal, es vital señalar los derechos básicos y comunes de los viajeros con independencia del modo de transporte empleado, y eso es lo que se trata de hacer en la Comunicación de la Comisión, pero sin ir más allá, ya que no se contempla la elaboración y aprobación de una regulación uniforme de los derechos de los viajeros. Como se ha ido señalando a lo largo de este trabajo, únicamente se prevé reducir las diferencias entre las regulaciones de los distintos modos de transporte en algunos aspectos<sup>39</sup>.

**26.** No solamente deben abordarse los derechos de los viajeros de una forma unitaria e integradora de todos los modos de transporte, sino que también debe procurarse la expedición y el uso de billetes únicos que sirvan para varios modos de transporte. Aun cuando el contrato de transporte es consensual, es decir, se perfecciona por el mero consentimiento, la importancia del billete es innegable, ya que constituye por lo menos una prueba del contrato y de sus condiciones. Si bien los pasajeros no deberían tener dificultades para combinar varios medios de transporte en un mismo trayecto, la tradicional organización por sectores del transporte constituye una barrera para la intermodalidad. Se disuade con excesiva frecuencia a los pasajeros de que combinen distintos medios y modos de transporte en un mismo viaje, y se les plantean dificultades cuando pretenden tener billetes para trayectos intermodales. Por estas razones, la emisión de billetes directos o integrados facilitaría a los usuarios el paso de una red o de un modo de transporte a otro<sup>40</sup>.

En esta dirección, la política comunitaria ha avanzado en la creación de interfaces de información sobre desplazamientos que sean compatibles con independencia del modo de transporte y del país en cuestión. Concretamente se aprobó la Directiva 2010/40/UE del Parlamento Vasco y del Consejo, de 7 de julio de 2010, por la que se establece el marco para la implantación de los sistemas de transporte inteligentes en el sector del transporte por carretera y para las interfaces con otros modos de transporte, DOUE L 207 de 6 de agosto de 2010, p. 1<sup>41</sup>.

## VII. Conclusiones

**27.** Los derechos de los viajeros en cada modo de transporte han sido objeto de atención por la Unión Europea a través de la aprobación de varios Reglamentos directamente aplicables sin necesidad de transposición por parte de cada uno de los Estados miembros. Estos Reglamentos comunitarios pretenden ofrecer una protección mínima y uniforme, complementando de este modo la regulación interna e internacional aplicable al contrato de transporte de pasajeros. Igualmente, se trata de ofrecer una protección más eficaz, directa e inmediata a los viajeros que la que se contempla en el resto de la regulación aplicable. En otras palabras, el propósito de la UE ha sido establecer una serie de derechos y principios comunes en todos los países miembros de la UE, sin perjuicio de que las legislaciones internas amplíen los derechos de los viajeros., y de esta forma contribuir a crear unas condiciones equitativas de competencia entre los operadores de transportes.

<sup>39</sup> Vid. *supra*. II, III, IV y V.

<sup>40</sup> En este sentido, sí que ya hay experiencias prácticas de emisión de billetes integrados en el transporte de viajeros, pero que normalmente se limitan a zonas geográficas determinadas, y normalmente están restringidas al transporte por carretera y en su caso ferroviario de corta y media distancia. Por ejemplo, la tarjeta Lurraldebus en Guipúzcoa o la tarjeta Barik en Vizcaya.

<sup>41</sup> Igualmente, aun solamente en el ámbito del transporte ferroviario, también se puede señalar el Reglamento (UE) n° 454/2011 de la Comisión, de 5 de mayo de 2011, relativa a la especificación técnica de interoperabilidad correspondiente al subsistema «aplicaciones telemáticas para los servicios de viajeros» del sistema ferroviario transeuropeo, DOUE L 123 de 12 mayo de 2011, p. 11.

**28.** A pesar del esfuerzo hecho por las instituciones comunitarias, todavía quedan muchos problemas por resolver adecuadamente, sobre todo, el cumplimiento efectivo de los derechos de los viajeros, y los derechos de los viajeros en un transporte intermodal. La intermodalidad en el transporte de pasajeros es uno de los principales retos para lograr una mayor eficiencia en el sistema de transporte y contribuir a su sostenibilidad. Esta visión unitaria de las infraestructuras y de los servicios de transporte debe ir acompañada de las medidas jurídicas necesarias. En este contexto, la Comisión Europea publicó una Comunicación sobre los derechos de los pasajeros en todos los modos de transporte, que ha sido objeto de análisis primordial en este trabajo. En esta Comunicación se pretenden recoger los derechos esenciales de los viajeros con independencia del modo de transporte empleado, y sin perjuicio de la existencia de derechos adicionales en la legislación sobre consumo, en el resto de la legislación interna y en los convenios internacionales aplicables. Estos derechos de los pasajeros se basan en tres pilares: la no discriminación, una información exacta, oportuna y accesible, y una asistencia inmediata y proporcionada, de los que se derivan, a su vez, diez derechos básicos:

- (1) Derecho a la no discriminación en el acceso al transporte.
- (2) Derecho a la movilidad, en particular, accesibilidad y asistencia sin ningún coste adicional para los pasajeros con discapacidad y/o con movilidad reducida.
- (3) Derecho a la información antes de la compra y en las distintas etapas del viaje, especialmente en caso de perturbación.
- (4) Derecho a renunciar al desplazamiento si el viaje no se lleva a cabo como se había planeado.
- (5) Derecho al cumplimiento del contrato de transporte en caso de perturbación.
- (6) Derecho a obtener asistencia en caso de gran retraso en la salida o en los puntos de conexión.
- (7) Derecho a compensación en determinadas circunstancias.
- (8) Derecho a exigir la responsabilidad de los transportistas con respecto a los pasajeros y a sus equipajes.
- (9) Derecho a un sistema rápido y accesible de tramitación de reclamaciones.
- (10) Derecho a la plena aplicación y al cumplimiento efectivo de la legislación aplicable.

Los viajeros tienen estos derechos con independencia del modo de transporte empleado, pero sus condiciones y sus límites difieren en función del modo de transporte como se ha comprobado a lo largo de este trabajo. Estas divergencias en el régimen jurídico aplicable en cada modo de transporte en no pocas ocasiones no están adecuadamente justificadas por las particularidades que presenta el correspondiente modo de transporte. En consecuencia, todavía queda bastante camino por recorrer para que los derechos de los viajeros sean realmente comunes, y la realización de un viaje multimodal no suponga inseguridad jurídica y aplicación de normas divergentes en función del modo empleado en cada trayecto del viaje.