COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 29.11.2023
SWD(2023) 387 final

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

RESUMEN DEL INFORME DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

que acompaña a los documentos

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

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

{COM(2023) 752 final} - {SEC(2023) 392 final} - {SWD(2023) 386 final} - {SWD(2023) 389 final}

A. Necesidad de actuar

¿Cuál es el problema y por qué es un problema en la UE?

Los derechos de los viajeros se aplican a un mercado cada vez mayor de unos 13 400 millones de viajeros que realizan 107 millones de viajes al año utilizando el transporte público. Estos derechos protegen a los viajeros antes, durante y después de su viaje, y ocupan un lugar central en la política de transportes y de los consumidores de la UE; se han convertido en una iniciativa emblemática de la Unión.

El marco de derechos de los viajeros consta de cinco Reglamentos de la UE diferentes para el transporte aéreo (dos Reglamentos), por ferrocarril, por vías navegables y por autobús y autocar. Su ejecución ha dado lugar a una mejora significativa de la protección de los viajeros en los últimos veinte años. Sin embargo, pese a los importantes avances realizados, incluida la refundición del Reglamento ferroviario en 2021, siguen existiendo grandes retos. En primer lugar, los viajeros de todos los modos de transporte no se benefician plenamente de sus derechos debido a deficiencias en su ejecución y en la garantía de su cumplimiento. En segundo lugar, el marco jurídico actual no ofrece protección a los viajeros que realizan un viaje multimodal. En tercer lugar, como se observó durante la pandemia de COVID-19, las normas de reembolso de los billetes de avión no están claras cuando los vuelos se reservan a través de un intermediario.

¿Qué se pretende conseguir?

Esta iniciativa tiene por objeto garantizar el correcto funcionamiento del mercado único del transporte de viajeros y lograr un elevado nivel de protección de los consumidores en los viajes. A tal fin, sus objetivos específicos son: 1) garantizar el cumplimiento efectivo y eficiente de la legislación en materia de derechos de los viajeros en todos los Estados miembros, 2) garantizar una tramitación eficaz de las reclamaciones de los viajeros, 3) aumentar la protección de los viajeros que se enfrentan a perturbaciones en sus viajes en el contexto de los viajes multimodales, 4) aumentar la información y la asistencia a las personas con discapacidad o personas con movilidad reducida (PMR) al cambiar de modo de transporte, y 5) garantizar un proceso de reembolso claro cuando los viajeros aéreos hayan reservado a través de un intermediario.

¿Cuál es el valor añadido de la actuación a nivel de la UE (respecto a la subsidiariedad)?

Los viajeros deben poder hacer valer sus derechos de la misma manera y beneficiarse de la misma protección en la Unión Europea, independientemente del Estado miembro en el que viajen. Por estas razones, los problemas antes mencionados requieren una actuación a nivel de la UE. Por otra parte, la garantía del cumplimiento y el seguimiento de la aplicación son tareas del Estado miembro.

B. Soluciones

¿Cuáles son las distintas opciones posibles para alcanzar las metas? ¿Existe o no una opción preferida? En caso negativo, ¿por qué?

En el contexto de la presente evaluación de impacto, se han evaluado tres conjuntos de opciones de actuación (OA 1, OA 2, OA 3). Cada conjunto de opciones propone soluciones a uno de los tres problemas detectados, pero varía en cuanto al alcance de las acciones previstas a nivel de la UE.

Las opciones OA 1.1 y OA 1.2 se centran en las soluciones a las deficiencias en la ejecución y la garantía del cumplimiento del actual marco regulador de derechos de los viajeros. La OA 1.1 tiene por objeto garantizar la armonización de las normas clave existentes en este ámbito, sobre la base, en particular de las medidas incluidas en el nuevo Reglamento ferroviario que entró en vigor en junio de 2023. La OA 1.2 se basa en la OA 1.1 y tiene por objeto reforzar el cumplimiento.

Las opciones OA 2.1, OA 2.2 y OA 2.3 abordan cuestiones relacionadas con el nivel de protección de los viajeros que realizan un viaje multimodal, incluidas las PMR, mediante la reproducción de medidas que ya se han ejecutado en virtud de los Reglamentos vigentes para los viajes con un solo modo de transporte. Las medidas estratégicas tienen en cuenta varias categorías de billetes multimodales, a saber, contratos de transporte únicos ofrecidos por un transportista (categoría A), billetes separados agrupados por intermediarios (categoría B) y billetes adquiridos por los viajeros por separado por iniciativa propia (categoría C). La OA 2.1 proporciona a los viajeros un nivel básico de protección para garantizar que reciben información y asistencia mínimas, en particular para los viajeros con un contrato de transporte único (categoría A). La OA 2.2 proporciona un nivel de protección más completo que la OA 2.1: los viajeros (categorías A y B) deben obtener información en tiempo real sobre las perturbaciones y las posibles próximas conexiones. Además, la asistencia a las PMR en los

cambios de modo de transporte sería más eficiente y exhaustiva con la introducción de «ventanillas únicas» en los centros multimodales. La OA 2.3 introduce un nuevo nivel de protección al añadir un derecho adicional para los viajeros que tengan un contrato de transporte único (categoría A), de manera que puedan formalizar un contrato de transporte alternativo cuando pierdan una conexión.

Las opciones OA 3.1, OA 3.2 y OA 3.3 abordan normas poco claras relacionadas con el reembolso de los billetes de avión reservados a través de un intermediario. Incluyen obligaciones para los transportistas y los intermediarios, que deben informar a los viajeros sobre el proceso de reembolso y proporcionarles medios de contacto. En el marco de la OA 3.1, los viajeros solo pueden solicitar el reembolso al transportista y el intermediario no forma parte del tratamiento del reembolso; los intermediarios deben permitir que los viajeros hagan la solicitud, proporcionándoles los datos necesarios para ello. En el marco de la OA 3.2, el transportista puede decidir si los viajeros tienen que solicitar el reembolso al intermediario o al transportista, mientras que la OA 3.3 permite que sean los viajeros quienes elijan entre el reembolso a través del intermediario y el reembolso a través del transportista.

El paquete de medidas preferido combina las opciones de actuación OA 1.2, OA 2.2 y OA 3.2.

¿Cuáles son las opiniones de las distintas partes interesadas? ¿Quién apoya cada opción?
Las partes interesadas están de acuerdo en general con la importancia de los problemas detectados, así como con los objetivos.

Por lo que se refiere a la OA 1, muchos organismos nacionales responsables del cumplimiento, transportistas y operadores de terminales apoyan la OA 1.1, dado que no incluye obligaciones sobre la evaluación del riesgo ni programas de información sobre los derechos de los viajeros para estas partes interesadas. La OA 1.2 cuenta con el apoyo de las organizaciones de consumidores, dado que va un paso más allá en lo que respecta a las obligaciones de los transportistas y los operadores de terminales de facilitar a los viajeros información sobre sus derechos. Los organismos nacionales responsables del cumplimiento, los transportistas, los operadores de terminales y los intermediarios con un buen rendimiento también apoyan la OA 1.2, dado que garantiza que las actividades de seguimiento y cumplimiento de los organismos nacionales responsables del cumplimiento sean más transparentes y previsibles.

Por lo que se refiere a la OA 2, las organizaciones de consumidores apoyan la OA 2.3, dado que supondría una elevada protección de los consumidores. Por su parte, los transportistas y los intermediarios apoyan más bien la OA 2.1, habida cuenta del actual nivel de desarrollo del mercado de billetes multimodales. Los organismos nacionales responsables del cumplimiento son más favorables a la OA 2.2.

Por lo que se refiere a la OA 3, las compañías aéreas y los intermediarios apoyan la OA 3.2; una asociación europea de viajeros también apoya la OA 3.2. Una asociación europea de consumidores preferiría posiblemente la OA 3.3, pero también sería favorable a la OA 3.2, dado que el viajero siempre puede dirigirse al transportista como último recurso (cuando el intermediario no pague dentro del plazo). Los organismos nacionales responsables del cumplimiento apoyan la OA 3.1.

C. Repercusiones de la opción preferida

¿Cuáles son las ventajas de la opción preferida (o, en su defecto, de las opciones principales)?

El objetivo general de esta intervención es garantizar el correcto funcionamiento del mercado único del transporte de viajeros y alcanzar un elevado nivel de protección de los consumidores que viajen en un solo modo de transporte o que cambien de modo durante su viaje, permitiendo que los viajeros, los transportistas, los intermediarios y (especialmente en el caso de las PMR) los operadores de terminales, así como las administraciones nacionales, apliquen y garanticen el cumplimiento de estos derechos de manera eficiente y eficaz.

Se espera que los beneficios del paquete de medidas preferido recaigan en los distintos grupos de partes interesadas, a saber: transportistas, proveedores intermediarios de billetes, operadores de terminales, organismos nacionales responsables del cumplimiento y viajeros.

Viajeros: los beneficiarios finales de esta iniciativa son los viajeros, de los que se espera que conozcan mejor sus derechos gracias a la actuación de los transportistas, los gestores de terminales y las autoridades encargadas de velar por el cumplimiento de la normativa. Además, los viajeros (incluidas las PMR) disfrutarían de más derechos de información y asistencia al realizar un viaje multimodal, y se beneficiarían de un reembolso fácil de los billetes de avión. Los beneficios totales

para los viajeros se estiman en 2 187 millones EUR, expresados como valor actual durante el período 2025-2050 con respecto a la hipótesis de referencia, de los cuales 2 165,3 millones EUR corresponden a ahorros de costes generados por las molestias ocasionadas. Estos últimos ahorros se deben al tiempo ahorrado gracias a: la mayor claridad del procedimiento de reembolso (1 679,1 millones EUR), la ventanilla única para las PMR (277,3 millones EUR), el uso de un formulario normalizado a escala de la UE para las solicitudes de reembolso y de indemnización (147 millones EUR), el mecanismo de tramitación de reclamaciones para viajeros multimodales (43,3 millones EUR) y la asistencia a los viajeros con movilidad reducida con billetes multimodales de categoría A (18,6 millones EUR). Además, los viajeros disfrutan de derechos de asistencia en caso de pérdida de conexión durante un viaje multimodal (en particular, el derecho al reembolso y al transporte alternativo, así como el derecho a la atención en forma, por ejemplo, de bebidas, comidas y alojamiento), estimados en 20,1 millones EUR, y del uso de la opción más económica de un organismo de resolución alternativa de litigios (RAL), estimado en 1,6 millones EUR.

Transportistas: se beneficiarán de unos procedimientos más rápidos y eficientes, de una mayor transparencia sobre el cumplimiento por parte de los operadores, de las normas entre empresas con los intermediarios de transporte aéreo al tramitar reembolsos junto a ellos, de una ventaja competitiva gracias a su buena reputación, de investigaciones coordinadas entre países y de una cooperación eficaz entre los organismos nacionales responsables del cumplimiento y los organismos de RAL. Se beneficiarán indirectamente de unas normas más claras sobre responsabilidad en el contexto de los viajes multimodales, así como de la publicación de las evaluaciones de riesgos, ya que esto creará unas condiciones de competencia equitativas en el sector en todos los Estados miembros y hará que los factores de seguimiento sean más transparentes. Además, el ahorro de costes generados por las molestias ocasionadas debido al mecanismo de tramitación de reclamaciones para viajeros multimodales se estima en 35,3 millones EUR para los transportistas, expresados como valor actual durante el período 2025-2050 con respecto a la hipótesis de referencia.

Intermediarios: se beneficiarán de un papel oficial en el proceso de reembolso de los billetes de avión reservados a través de ellos, si el transportista así lo decide y están de acuerdo con ello. Los intermediarios también pueden beneficiarse indirectamente de unas normas más claras sobre responsabilidad en el contexto de los viajes multimodales, en particular cuando informen adecuadamente a los viajeros sobre la naturaleza separada de los billetes que estos intermediarios han combinado y vendido para un viaje multimodal determinado. Además, el ahorro de costes generados por las molestias ocasionadas debido al mecanismo de tramitación de reclamaciones para viajeros multimodales se estima en 24 millones EUR para los intermediarios, expresados como valor actual durante el período 2025-2050 con respecto a la hipótesis de referencia.

Autoridades públicas nacionales: Se calcula que, durante el período 2025-2050, el ahorro de costes recurrentes de cumplimiento para las autoridades públicas nacionales será de 5,9 millones EUR, expresados como valor actual con respecto a la hipótesis de referencia. El ahorro de costes se debe a una forma más sencilla de evaluar que los transportistas y los operadores de terminales cumplen la normativa, sin tener que realizar actividades de seguimiento más exhaustivas y costosas, al uso de formularios de reclamación normalizados que facilitan las actividades de seguimiento y a la disminución prevista del número de asuntos judiciales. Además, se espera que experimenten un ahorro de costes generados por las molestias ocasionadas debido al mecanismo de tramitación de reclamaciones para viajeros multimodales (71,4 millones EUR, expresados como valor actual durante el período 2025-2050 con respecto a la hipótesis de referencia).

Los beneficios totales de la opción de actuación preferida se estiman en 2 323,6 millones EUR, con respecto a la hipótesis de referencia, expresados como valor actual durante el período 2025-2050.

¿Cuáles son los costes de la opción preferida (o, en su defecto, de las opciones principales)?

Los costes totales del paquete de medidas preferido se estiman en 575,2 millones EUR además de la hipótesis de referencia durante el período 2025-2050, expresados como valor actual.

Para los ***transportistas***, los costes totales se estiman en 144,5 millones EUR, expresados como valor actual durante el período 2025-2050 con respecto a la hipótesis de referencia, de los cuales 51,2 millones EUR corresponden a gastos de ajuste y 93,3 millones EUR a gastos administrativos. La mayor parte de los gastos de ajuste se debe al derecho al reembolso o al transporte alternativo, al derecho a la atención y al derecho a la asistencia a las PMR para los viajeros con un contrato de transporte único (categoría A), y a la necesidad de establecer el sistema que proporciona información en tiempo real a los viajeros para las categorías de billetes multimodales A (contratos de transporte

únicos) y B (billetes separados agrupados por intermediarios). Los gastos administrativos se deben en gran medida a la obligación de informar, tras el establecimiento de normas de calidad del servicio y de un sistema de gestión de la calidad.

Para los operadores de terminales, los costes totales se estiman en 321,9 millones EUR, expresados como valor actual durante el período 2025-2050 con respecto a la hipótesis de referencia, de los cuales 319,5 millones EUR corresponden a gastos de ajuste y 2,3 millones EUR a gastos administrativos. El requisito de establecer una «ventanilla única» para las PMR en los centros multimodales representa una gran parte de los gastos de ajuste (316,5 millones EUR), mientras que los gastos administrativos se deben a la obligación de informar sobre los resultados, tras el establecimiento de normas de calidad del servicio y de un sistema de gestión de la calidad.

Para los intermediarios, los costes totales se estiman en 75,2 millones EUR, de los cuales 17,8 millones EUR corresponden a gastos de ajuste y 57,5 millones EUR a gastos administrativos. Los gastos administrativos se deben principalmente a la necesidad de cambiar los sistemas de información para informar a los viajeros sobre el proceso de reembolso. Las agencias de reclamaciones pueden sufrir pérdidas, estimadas en 1,6 millones EUR, debido al uso de la opción más económica de un organismo de RAL.

Para las autoridades públicas nacionales, los costes totales se estiman en 32 millones EUR, de los cuales 30,6 millones EUR corresponden a costes de cumplimiento, 1,4 millones EUR a gastos administrativos y 0,02 millones EUR a gastos de ajuste.

¿Cuáles son las repercusiones para las pymes y la competitividad?

Los efectos del paquete de medidas preferido afectarán a las empresas más grandes y pequeñas, y es probable que las pymes también se vean afectadas significativamente debido a su tamaño y a sus limitaciones de recursos. Este es el caso, en particular, de los proveedores intermediarios de billetes y de los pequeños operadores de transporte, como los operadores de autobuses y autocares y de transporte por vías navegables. En este contexto, se ha incluido una exención para las pymes de una medida estratégica que supondría unos costes especialmente elevados para estas [es decir, proporcionar información en tiempo real a los viajeros para las categorías de billetes multimodales A (contratos de transporte únicos) y B (billetes separados agrupados por intermediarios)].

¿Habrá repercusiones significativas en los presupuestos y las administraciones nacionales?

El paquete de medidas preferido permite mejorar la aplicación y el respeto de los derechos de los viajeros, haciendo que el trabajo de las autoridades nacionales sea más eficiente. Informar a los viajeros sobre la posibilidad de presentar reclamaciones de reembolso e indemnización ante un organismo de RAL ahorrará gastos administrativos para los tribunales, debido a la disminución de los litigios y, por tanto, habrá una reducción de los gastos procesales. Los costes totales para las autoridades públicas nacionales se estiman en 32 millones EUR, mientras que el ahorro de costes se estima en 77,3 millones EUR, lo que dará lugar a beneficios netos de 45,3 millones EUR, expresados como valor actual durante el período 2025-2050 con respecto a la hipótesis de referencia.

¿Habrá otras repercusiones significativas?

El paquete de medidas preferido tendrá algunas repercusiones sociales: si bien el impacto en el empleo será marginal, los beneficios relacionados con los derechos fundamentales se materializarían en un mayor nivel de protección de los consumidores, también para las PMR (por ejemplo, el establecimiento de ventanillas únicas para las PMR en centros multimodales). También se espera que el paquete de medidas preferido tenga algunos impactos medioambientales positivos; hará que la movilidad con soluciones de transporte colectivo sea más atractiva y puede contribuir a que las personas opten por utilizar menos vehículos individuales, lo que puede tener un impacto positivo en términos de reducción de las emisiones de CO_2 y otras emisiones contaminantes, así como en la congestión.

Proporcionalidad

El paquete de medidas preferido no excede lo necesario para alcanzar el objetivo político general de garantizar el correcto funcionamiento del mercado único del transporte de viajeros y alcanzar un nivel elevado de protección de los consumidores en los viajes.

D. Seguimiento

¿Cuándo se revisará la política?

La política se revisará tras un plazo adecuado a partir de la adopción de la propuesta. Será necesario

un tiempo para que las medidas estratégicas entren en vigor y generen un impacto; la Comisión dispondrá de una base sólida para supervisar una ejecución efectiva mediante el control del cumplimiento y la presentación de informes por parte de los organismos nacionales responsables del cumplimiento. A menos que se planteen problemas de ejecución, el plazo no será inferior a cinco años a partir de la entrada en vigor del acto jurídico.