



Council of the  
European Union

177923/EU XXVII. GP  
Eingelangt am 20/03/24

Brussels, 19 March 2024  
(OR. en, es)

7841/24

---

**Interinstitutional Files:**

2023/0436(COD)  
2023/0437(COD)  
2023/0435(COD)

---

TRANS 160  
CODEC 818  
CONSOM 113  
MI 310  
COMPET 327  
TOUR 8  
INST 99  
PARLNAT 44

**COVER NOTE**

---

From:	Spanish Parliament
date of receipt:	12 March 2024
To:	President of the European Council

---

Subject:	<p>Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on passenger rights in the context of multimodal journeys [ST 16307/23 - COM(2023)752];</p> <p>Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Regulations (EC) No 261/2004, (EC) No 1107/2006, (EU) No 1177/2010, (EU) No 181/2011 and (EU) 2021/782 as regards enforcement of passenger rights in the Union [ST 16284/23 - COM(2023)753];</p> <p>Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Directive (EU) 2015/2302 to make the protection of travellers more effective and to simplify and clarify certain aspects of the Directive [ST 16338/23 - COM(2023)905];</p> <p>-Opinion on the application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality</p>
----------	---

---

Delegations will find enclosed the opinion<sup>1</sup> of the Spanish Parliament on the above.

---

<sup>1</sup>Translation(s) of the opinion may be available on the Interparliamentary EU Information Exchange website (IPEX) at the following address:

<https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/document/COM-2023-0752>, <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/document/COM-2023-0753>, <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/document/COM-2023-0905>.



## CORTES GENERALES

**INFORME 2/2024 DE LA COMISIÓN MIXTA PARA LA UNIÓN EUROPEA, 12 DE MARZO DE 2024, SOBRE LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD POR LAS SIGUIENTES PROPUESTAS:**

**- PROPUESTA DE REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO RELATIVO A LOS DERECHOS DE LOS VIAJEROS EN EL CONTEXTO DE LOS VIAJES MULTIMODALES (TEXTO PERTINENTE A EFECTOS DEL EEE) [COM (2023) 752 FINAL] [COM (2023) 752 FINAL ANEXOS] [2023/0436 (COD)] [SEC (2023) 392 FINAL] [SWD (2023) 386 FINAL] [SWD (2023) 387 FINAL] [SWD (2023) 389 FINAL].**

**- 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 (TEXTO PERTINENTE A EFECTOS DEL EEE) [COM (2023) 753 FINAL] [COM (2023) 753 FINAL ANEXOS] [2023/0437 (COD)] [SWD (2023) 386-387] [SWD (2023) 389] [SEC (2023) 392].**

**- PROPUESTA DE DIRECTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO POR LA QUE SE MODIFICA LA DIRECTIVA (UE) 2015/2302 PARA HACER MÁS EFICAZ LA PROTECCIÓN DE LOS VIAJEROS Y SIMPLIFICAR Y ACLARAR DETERMINADOS ASPECTOS DE LA DIRECTIVA (TEXTO PERTINENTE A EFECTOS DEL EEE) [COM (2023) 905 FINAL] [COM (2023) 905 FINAL ANEXOS] [2023/0435 (COD)] [SEC (2023) 540 FINAL] [SWD (2023) 905 FINAL] [SWD (2023) 906 FINAL] [SWD (2023) 907 FINAL] [SWD (2023) 908 FINAL].**

## ANTECEDENTES

**A.** El Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, anejo al Tratado de Lisboa de 2007, en vigor desde el 1 de diciembre de 2009, ha establecido un procedimiento de control por los Parlamentos nacionales del cumplimiento del principio de subsidiariedad por las iniciativas legislativas europeas. Dicho Protocolo ha sido desarrollado en España por la Ley 24/2009, de 22 de diciembre, de modificación de la Ley 8/1994, de 19 de mayo. En particular, los artículos 3 j), 5 y 6 de la Ley 8/1994 constituyen el fundamento jurídico de este informe.



## CORTES GENERALES

**B.** La Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a los derechos de los viajeros en el contexto de los viajes multimodales; la 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, y la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva (UE) 2015/2302 para hacer más eficaz la protección de los viajeros y simplificar y aclarar determinados aspectos de la Directiva, han sido aprobadas por la Comisión Europea y remitidas a los Parlamentos nacionales, los cuales disponen de un plazo de ocho semanas para verificar el control de subsidiariedad de las iniciativas, plazo que concluye el 14 de marzo de 2024.

**C.** La Mesa y los Portavoces de la Comisión Mixta para la Unión Europea, el 27 de febrero de 2024, adoptaron el acuerdo de proceder a realizar el examen de las iniciativas legislativas europeas indicadas, designando como ponente a la Senadora D.ª Concepción Andreu Rodríguez (SGPS), y solicitando al Gobierno el informe previsto en el artículo 3 j) de la Ley 8/1994.

**D.** Se han recibido informes del Gobierno en los que se manifiesta la conformidad de las iniciativas con el principio de subsidiariedad. Asimismo, se han presentado escritos del Parlamento de La Rioja, de la Asamblea de Extremadura, de la Asamblea de Madrid, del Parlamento de Galicia y del Parlamento de Cataluña, comunicando el archivo del expediente o la no emisión de dictamen motivado.

**E.** La Comisión Mixta para la Unión Europea, en su sesión celebrada el 12 de marzo de 2024, aprobó el presente

## INFORME

1.- El artículo 5.1 del Tratado de la Unión Europea señala que *“el ejercicio de las competencias de la Unión se rige por los principios de subsidiariedad y proporcionalidad”*. De acuerdo con el artículo 5.3 del mismo Tratado, *“en virtud del principio de subsidiariedad la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión”*.



## CORTES GENERALES

2.- Las Propuestas de Reglamento analizadas se basan respectivamente en los artículos 91.1 y 100.2, y en el artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), que establecen lo siguiente:

### *“Artículo 91*

*1. Para la aplicación del artículo 90, y teniendo en cuenta las peculiaridades del sector de los transportes, el Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, establecerán:*

- a) normas comunes aplicables a los transportes internacionales efectuados desde el territorio de un Estado miembro o con destino al mismo o a través del territorio de uno o varios Estados miembros;*
- b) condiciones con arreglo a las cuales los transportistas no residentes podrán prestar servicios de transportes en un Estado miembro;*
- c) medidas que permitan mejorar la seguridad en los transportes;*
- d) cualesquiera otras disposiciones oportunas.*

### *Artículo 100*

*2. El Parlamento Europeo y el Consejo podrán establecer, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, disposiciones apropiadas para la navegación marítima y aérea. Se pronunciarán previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones.*

### *Artículo 114*

*1. Salvo que los Tratados dispongan otra cosa, se aplicarán las disposiciones siguientes para la consecución de los objetivos enunciados en el artículo 26. El Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social, adoptarán las medidas relativas a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que tengan por objeto el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior.*

*2. El apartado 1 no se aplicará a las disposiciones fiscales, a las disposiciones relativas a la libre circulación de personas ni a las relativas a los derechos e intereses de los trabajadores por cuenta ajena.*

*3. La Comisión, en sus propuestas previstas en el apartado 1 referentes a la aproximación de las legislaciones en materia de salud, seguridad, protección del medio ambiente y protección de los consumidores, se basará en un nivel de protección elevado, teniendo en cuenta especialmente cualquier novedad basada en hechos científicos. En el marco de sus respectivas competencias, el Parlamento Europeo y el Consejo procurarán también alcanzar ese objetivo.*

*4. Si, tras la adopción por el Parlamento Europeo y el Consejo, por el Consejo o por la Comisión de una medida de armonización, un Estado miembro estimare necesario*





## CORTES GENERALES

*mantener disposiciones nacionales, justificadas por alguna de las razones importantes contempladas en el artículo 36 o relacionadas con la protección del medio de trabajo o del medio ambiente, dicho Estado miembro notificará a la Comisión dichas disposiciones así como los motivos de su mantenimiento.*

*5. Asimismo, sin perjuicio del apartado 4, si tras la adopción de una medida de armonización por el Parlamento Europeo y el Consejo, por el Consejo o por la Comisión, un Estado miembro estimara necesario establecer nuevas disposiciones nacionales basadas en novedades científicas relativas a la protección del medio de trabajo o del medio ambiente y justificadas por un problema específico de dicho Estado miembro surgido con posterioridad a la adopción de la medida de armonización, notificará a la Comisión las disposiciones previstas así como los motivos de su adopción.*

*6. La Comisión aprobará o rechazará, en un plazo de seis meses a partir de las notificaciones a que se refieren los apartados 4 y 5, las disposiciones nacionales mencionadas, después de haber comprobado si se trata o no de un medio de discriminación arbitraria o de una restricción encubierta del comercio entre Estados miembros y si constituyen o no un obstáculo para el funcionamiento del mercado interior. Si la Comisión no se hubiera pronunciado en el citado plazo, las disposiciones nacionales a que se refieren los apartados 4 y 5 se considerarán aprobadas.*

*Cuando esté justificado por la complejidad del asunto y no haya riesgos para la salud humana, la Comisión podrá notificar al Estado miembro afectado que el plazo mencionado en este apartado se amplía por un periodo adicional de hasta seis meses.*

*7. Cuando, de conformidad con el apartado 6, se autorice a un Estado miembro a mantener o establecer disposiciones nacionales que se aparten de una medida de armonización, la Comisión estudiará inmediatamente la posibilidad de proponer una adaptación a dicha medida.*

*8. Cuando un Estado miembro plantee un problema concreto relacionado con la salud pública en un ámbito que haya sido objeto de medidas de armonización previas, deberá informar de ello a la Comisión, la cual examinará inmediatamente la conveniencia de proponer al Consejo las medidas adecuadas.*

*9. Como excepción al procedimiento previsto en los artículos 258 y 259, la Comisión y cualquier Estado miembro podrá recurrir directamente al Tribunal de Justicia de la Unión Europea si considera que otro Estado miembro abusa de las facultades previstas en el presente artículo.*

*10. Las medidas de armonización anteriormente mencionadas incluirán, en los casos apropiados, una cláusula de salvaguardia que autorice a los Estados miembros a adoptar, por uno o varios de los motivos no económicos indicados en el artículo 36, medidas provisionales sometidas a un procedimiento de control de la Unión.”*

**3.-** La Unión Europea es el primer destino turístico del mundo y recibió aproximadamente dos tercios de todas las llegadas de turistas internacionales en 2022. La industria turística desempeña un papel clave en la economía de la Unión, con unos 2,3 millones de empresas turísticas y 10,9 millones de personas empleadas en el sector en 2020.



## CORTES GENERALES

Los consumidores europeos utilizan diversas modalidades para reservar servicios de viaje, tanto en línea como de manera presencial. Por ejemplo, pueden hacer reservas separadas de transporte y alojamiento, ya sea directamente con diferentes proveedores de servicios o a través de intermediarios. También pueden comprar paquetes preestablecidos o personalizados que combinan diferentes tipos de servicios de viaje. Los paquetes pueden ser ofrecidos por operadores turísticos, agencias de viajes, transportistas y otros agentes.

El estallido de la pandemia de COVID-19 provocó cancelaciones masivas de viajes combinados, al tiempo que no se realizaron nuevas reservas durante cierto tiempo. Debido a los consiguientes problemas de liquidez de los organizadores de viajes combinados, muchos viajeros no recibieron los reembolsos a los que tenían derecho o los recibieron bastante más tarde de los 14 días que exigía la Directiva.

Frente a esta situación, la Unión Europea se ha fijado el objetivo de la modificación de los Reglamentos, con el fin de establecer herramientas legislativas que puedan capacitar a los Estados miembros para reforzar el marco reglamentario de los derechos de los viajeros. En este contexto, se observó que los derechos de los viajeros de la UE deben aplicarse mejor y ser más claros tanto para los transportistas como para los viajeros, y que deben ofrecer una asistencia adecuada, el reembolso y posiblemente una indemnización cuando surgen alteraciones, y tienen que prever las sanciones oportunas en caso de que las normas no se apliquen correctamente.

Las iniciativas hacen mención a los derechos de los viajeros para los viajes en avión, ferrocarril, autobús y autocar (para viajes de larga distancia), por mar y vías navegables interiores que ya están consagrados en el Derecho de la UE, y solo el transporte urbano o de corta distancia se ha dejado en su mayoría dentro de las jurisdicciones de los Estados miembros. La propuesta pretende abordar la falta de derechos de los viajeros que viajan utilizando una combinación de estos modos de transporte. Sin una armonización de las normas de protección de los viajeros durante estos viajes, los transportistas, los intermediarios y los gestores de intercambiadores multimodales tendrían que trabajar con arreglo a regímenes diferentes. Los viajeros estarían sometidos a numerosas normas y les costaría conocer y reivindicar sus derechos, pudiendo dar lugar a distorsiones del mercado interior, cuando el objetivo es poder hacer valer sus derechos de la misma manera y beneficiarse de la misma protección, independientemente del Estado miembro en el que viajen. Además, podrían aplicarse varios regímenes a los contratos de transporte para los viajes multimodales entre Estados miembros. Por lo tanto, la armonización de los derechos de los viajeros a nivel de la UE es necesaria a fin de garantizar la igualdad de condiciones para todos los agentes implicados en la prestación de servicios de transporte, que a menudo son transfronterizos. Aunque sigue siendo cierto que la garantía del cumplimiento eficaz se basa en la cooperación entre los Estados miembros y que las actividades de supervisión se llevan a cabo a nivel nacional. Por lo que se refiere al reembolso por parte de los intermediarios, el mercado del transporte aéreo en la UE es esencialmente transfronterizo, y algunos de los intermediarios más importantes son



## CORTES GENERALES

agentes del mercado internacional. Por estas razones, las normas nacionales, aun suponiendo que otorgaran a los viajeros un alto nivel de protección, no lograrían los objetivos esenciales de la Unión e incluso frustrarían su consecución. En resumen, esta iniciativa pretende colmar una laguna en la legislación de la UE que, si se dejara a nivel nacional, crearía el riesgo de distorsiones o posibles efectos indirectos negativos, buscando eliminar los obstáculos que impiden a los ciudadanos ejercer eficazmente sus derechos en virtud del Derecho de la UE. Además, una aplicación más eficaz de los derechos de los viajeros incentivará una mayor utilización del transporte público en lugar de los vehículos privados y contribuirá así al Pacto Verde. Por último, las nuevas medidas contribuirán a mejorar la protección de los viajeros aéreos en toda la UE, garantizando que reciban un reembolso también si se reservan a través de un intermediario. Por estas razones, los problemas detectados anteriormente requieren una actuación a nivel de la UE.

El objetivo es solucionar los problemas detectados, colmar las lagunas normativas y aclarar y simplificar las reglas de la Directiva; se mejorará así la confianza de los viajeros y los empresarios en cuanto a la contratación de los viajes combinados, especialmente la transfronteriza, y se mejorará el funcionamiento del mercado interior. Si los Estados miembros tratasen de resolver estas cuestiones de manera descoordinada, aumentaría la fragmentación del mercado interior.

Para alcanzar estos objetivos, los informes se basan en una serie de derechos separados y complementarios antes, durante y después del viaje, entre los que se incluyen, entre otros:

Las propuestas se centran en tres aspectos:

### 1. Mayores derechos para los pasajeros:

- el derecho a la accesibilidad y a la asistencia de las personas con discapacidad y movilidad reducida (PMR), incluido en lo que respecta a las condiciones de transporte y la emisión de billetes;
- el derecho a la información antes y en las distintas fases del viaje;
- el derecho al cumplimiento del contrato de transporte en caso de perturbación, derecho a un transporte alternativo, un reembolso, una compensación o asistencia (según las circunstancias) en caso de que se produzcan perturbaciones en los viajes;
- establece por primera vez nuevas normas para proteger a los pasajeros en el contexto multimodal, en un solo viaje. Los pasajeros disfrutarán de mejores derechos a la información durante este tipo de viajes y antes de ellos, en particular sobre los tiempos mínimos de conexión entre los distintos servicios de transporte. Además, cuando hayan adquirido el viaje multimodal mediante un único contrato de transporte, tendrán derecho a la asistencia del transportista si pierden las conexiones;





## CORTES GENERALES

- la definición y la supervisión de las normas de calidad del servicio;
- las normas generales en materia de garantía de cumplimiento;
- el derecho a una indemnización en determinadas circunstancias;
- el derecho a un sistema rápido y accesible de tramitación de las reclamaciones;
- las sanciones

### 2. Protección de los consumidores de viajes combinados:

- en los reembolsos, existe una cadena de proveedores de servicios, organizadores de viajes combinados y viajeros. Los viajeros seguirán teniendo derecho al reembolso en un plazo de catorce días. Este proceso se facilitará porque los organizadores de viajes combinados, que en su mayoría son pequeñas y medianas empresas (pymes), tendrán derecho a un reembolso por parte de los proveedores de servicios en un plazo de siete días. Obtener su reembolso en el plazo de una semana les permitirá, a su vez, reembolsar a sus clientes en un plazo total de dos semanas;
- los pagos anticipados efectuados por los usuarios de viajes combinados no podrán ser superiores al 25 % del precio del viaje combinado, excepto cuando los organizadores se enfrenten a costes que justifiquen un pago anticipado más elevado, por ejemplo, porque tienen que pagar por adelantado el precio íntegro del billete a la compañía aérea. Los organizadores podrán solicitar el pago total, como pronto, veintiocho días antes del inicio del viaje combinado;
- los viajeros a los que se ofrezca un vale serán claramente informados de que pueden exigir un reembolso y de las características del vale antes de aceptarlo. Estos vales se reembolsarán automáticamente si no se utilizan antes de que finalice su período de validez. Además, los vales y los derechos de reembolso estarán cubiertos por la protección frente a la insolvencia;
- información más clara: Los turistas recibirán información clara sobre si una combinación de servicios de viaje constituye un viaje combinado, quién es responsable en caso de problemas, y cuáles son sus derechos como consumidores de viajes combinados;

### 3. Mejores servicios de información sobre desplazamientos multimodales y creación de un espacio común europeo de datos relativos a la movilidad

- La multimodalidad, o la combinación de modos de transporte, puede reducir las emisiones globales del transporte al permitir a los viajeros elegir el modo de transporte más eficiente y sostenible. La revisión del Reglamento Delegado facilitará a los pasajeros el uso de servicios de información para buscar





## CORTES GENERALES

información en tiempo real sobre los diferentes modos de transporte y acceder a actualizaciones en tiempo real durante su viaje.

- Se dispondrá asimismo de nuevos tipos de información, por ejemplo, sobre la posibilidad de introducir bicicletas en un tren y sobre accesibilidad, también para los viajeros con discapacidad o movilidad reducida.

Los objetivos de la acción pretendida por las normativas, no pueden ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros (ni a nivel central ni a nivel regional y local) y pueden alcanzarse mejor a escala de la UE, debido a la dimensión y a los efectos de la acción pretendida. Las normas de protección de los consumidores a escala de la Unión Europea son cada vez más pertinentes a medida que el mercado único se consolida y que aumenta el número de transacciones que realizan los consumidores entre distintos Estados miembros. El importante incremento del comercio en línea en los últimos años ha acelerado esta tendencia. A falta de medidas a escala de la UE, las iniciativas nacionales, aun siendo beneficiosas para los consumidores, no conseguirían por sí solas alcanzar de manera suficiente los objetivos planteados y podrían dar lugar a una fragmentación del mercado único, lo que a su vez generaría inseguridad jurídica e incrementaría los costes de cumplimiento. Además, se considera que esta propuesta, debido a su dimensión y a los efectos previstos, puede realizarse con más éxito a escala de la Unión, por lo que aporta un especial valor añadido.

Asimismo, la presente propuesta también es coherente con la Comunicación relativa a un espacio común europeo de datos relativos a la movilidad, que esboza el camino a seguir propuesto para la creación de dicho espacio, incluidos sus objetivos, características principales, medidas de apoyo e hitos. Su objetivo es facilitar el acceso, la puesta en común y el intercambio de datos de las fuentes de datos existentes y futuras sobre transporte y movilidad. Por lo que se refiere al intercambio de información en tiempo real en un contexto entre empresas, la presente propuesta también es pertinente en el contexto de la propuesta de Ley de Datos, que aborda aspectos importantes del intercambio de datos, como las indemnizaciones, la resolución de litigios o las medidas técnicas de protección. La propuesta sobre el establecimiento de un marco para una Identidad Digital Europea también podría desempeñar un papel importante cuando introduzca carteras europeas de identidad digital. A la luz de los beneficios en cuanto a seguridad, comodidad y accesibilidad, los Estados miembros deben fomentar el uso de carteras europeas de identidad digital para la identificación y la autenticación en escenarios de transporte multimodal, ayudando en particular a las personas vulnerables o con discapacidad.

En resumen, el objetivo es solucionar los problemas detectados, colmar las lagunas normativas y aclarar y simplificar las reglas de la Directiva. Mejorar la confianza de los viajeros y los empresarios en cuanto a la contratación de los viajes combinados, especialmente la transfronteriza, y mejorar el funcionamiento del mercado interior. Si



## CORTES GENERALES

los Estados miembros tratasen de resolver estas cuestiones de manera descoordinada, aumentaría la fragmentación del mercado interior.

No obstante, por ahora se desconoce la posición de los Estados miembros sobre estas propuestas, pues están aún estudiándola.

## CONCLUSIÓN

**Por los motivos expuestos, la Comisión Mixta para la Unión Europea entiende que la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a los derechos de los viajeros en el contexto de los viajes multimodales; la 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; y la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva (UE) 2015/2302 para hacer más eficaz la protección de los viajeros y simplificar y aclarar determinados aspectos de la Directiva, son conformes al principio de subsidiariedad establecido en el vigente Tratado de la Unión Europea.**