



INFORME SOBRE
LOS DERECHOS DE
LAS PERSONAS EN
LOS SERVICIOS
FERROVIARIOS
EN CATALUÑA

OCTUBRE 2016

SÍNDIC

EL DEFENSOR
DE LES
PERSONES

INFORME SOBRE
LOS DERECHOS
DE LAS
PERSONAS EN
LOS SERVICIOS
FERROVIARIOS
EN CATALUÑA

SÍNDIC

EL DEFENSOR
DE LES
PERSONES

Síndic de Greuges de Catalunya

1ª edición: Octubre de 2016

Informe sobre los derechos de las personas en los servicios ferroviarios en Cataluña.

Maquetación: Síndic de Greuges

Impreso sobre papel ecológico

Diseño original: America Sanchez

Foto portada: © Pixabay

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN Y OBJETO DEL INFORME	5
2. NORMATIVA DESTACABLE SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS EN EL TRANSPORTE POR FERROCARRIL	9
1. Derecho internacional y normativa de la Unión Europea	9
El Programa plurianual de consumidores	
Los derechos de los viajeros en todos los medios de transporte	
El Reglamento 1371/2007, sobre los derechos y las obligaciones de los viajeros en ferrocarril	
La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD)	
La Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los estados miembros sobre los requisitos de accesibilidad de los productos y los servicios	
2. En España	17
La Ley del sector ferroviario	
Accesibilidad en el transporte ferroviario	
3. En Cataluña	20
Las competencias de la Generalitat	
La legislación sectorial ferroviaria	
La normativa sobre accesibilidad en el transporte ferroviario	
3. CÓDIGO DE CONSUMO DE CATALUÑA	27
1. Los transportes públicos como servicio básico	
2. Los colectivos especialmente protegidos	
4. LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS USUARIAS EN LOS PRINCIPALES SERVICIOS FERROVIARIOS DE CATALUÑA	29
1. Cercanías y Regionales de Cataluña	29
2. Metro	33
3. Ferrocarriles de la Generalitat de Cataluña	34
4. Tranvía	35
5. EL FOMENTO DEL TRANSPORTE PÚBLICO Y LA MOVILIDAD SOSTENIBLE	37
6. ACTUACIONES DESTACADAS DEL SÍNDIC EN RELACIÓN CON EL TRANSPORTE POR FERROCARRIL	39
1. El derecho a la movilidad y el colapso ferroviario (2007)	39
2. El derecho a la movilidad y el transporte ferroviario de Cercanías (2008)	42
3. Incidencias en Cercanías RENFE por huelga de celo de una parte de los maquinistas (2012)	43
4. Falta de información sobre las posibles alteraciones del servicio que presta FGC debido a una convocatoria de huelga (2014)	46
5. La accesibilidad en los transportes ferroviarios en Cataluña	48

7. CONCLUSIONES, RECOMENDACIONES Y SUGERENCIAS	53
1. El derecho a la movilidad y a un servicio de calidad	53
2. Responsabilidades de las administraciones competentes (Cercanías y Regionales de Cataluña).	53
3. Infraestructuras.	54
4. Estaciones accesibles y cadena de accesibilidad	55
5. Información y comunicación: accesibilidad y fiabilidad	56
6. Información y atención a las personas y calidad del servicio	57
7. Atención a las quejas y reclamaciones	58
8. Precios y tarifas sociales	59
9. Otras cuestiones	59

1. INTRODUCCIÓN Y OBJETO DEL INFORME

Trenes, ferrocarril, cercanías, transporte ferroviario de viajeros, Devolución Xpress, regionales, vagones, FGC, estaciones, metro, accesibilidad, horarios, información, entre otros, son palabras que protagonizan muchas de las quejas recibidas por el Síndic de Greuges en los últimos años. Pero junto a éstas también destacan palabras como *retrasos, desinformación, impuntualidad, desatención, incivismo, averías, frustración o cansancio*. En su mayoría estos conceptos aparecen en quejas relativas a los servicios de Cercanías y Regionales de Cataluña, operados por Renfe, pero también en otras quejas que afectan a los servicios de Ferrocarrils de la Generalitat, del metro o del tranvía.

El Síndic, de acuerdo con el Estatuto de Autonomía de Cataluña y su ley reguladora, tiene la función de proteger y defender los derechos y las libertades que reconocen la Constitución y el propio Estatuto. A tal fin, el Síndic supervisa la actividad de la Administración de la Generalitat, la de los organismos públicos o privados vinculados o que dependen de la misma, la de las empresas privadas que gestionan servicios públicos o realizan actividades de interés general o universal o actividades equivalentes de forma concertada o indirecta y la de las otras personas con un vínculo contractual con la Administración de la Generalitat y con las entidades públicas dependientes de ella. El Síndic también supervisa la actividad de la Administración Local de Cataluña y la de los organismos públicos o privados vinculados o que dependen de la misma.

A pesar de que en páginas posteriores de este documento se indican las referencias normativas concretas, ya puede afirmarse que no cabe la menor duda de que el transporte por ferrocarril es un servicio esencial, básico y de interés general, pero por encima de todo, a menudo, imprescindible para la vida cotidiana de las personas. Sólo hay que pensar en cuáles son las consecuencias para el día a día cuando se produce su interrupción, puesto que afecta de pleno a bienes y derechos protegidos constitucionalmente, como son el derecho a la movilidad y a la libre circulación, el derecho al trabajo, el derecho a la educación, etc. El ferrocarril, el metro o el tranvía son medios de transporte que prestan servicio a un gran

número de personas que ha ido creciendo de forma constante por la relación intensa entre las poblaciones del área de Barcelona, pero también en la relación entre Girona, Lleida y Tarragona con sus áreas de influencia respectiva y, en el caso de los servicios regionales, con el resto de Cataluña.

El Estatuto de Autonomía de Cataluña determina que los poderes públicos deben promover políticas de transporte y de comunicación, basadas en criterios de sostenibilidad, que fomenten la utilización del transporte público y la mejora de la movilidad y garanticen la accesibilidad para las personas con movilidad reducida (artículo 48). Junto a esto, el Estatuto también dispone que los poderes públicos deben garantizar la protección de la salud, la seguridad y la defensa de los derechos y los intereses legítimos de los consumidores y usuarios, y deben garantizar la existencia de instrumentos de mediación y arbitraje en materia de consumo y deben promover su conocimiento y utilización (artículo 49).

Sin embargo, hay que señalar que la actuación de la institución en estos asuntos no es nueva. Desde hace años el Síndic ha intervenido en relación a los servicios ferroviarios, tanto por la vía del estudio de las quejas que formulan las personas de forma individual como en el marco de actuaciones de oficio que tratan problemáticas de alcance más general. Por ejemplo, en los informes de los años 2007 y 2008, presentados en el Parlamento de Cataluña, son una buena muestra de ello, como más adelante se expone.

Por este motivo, conviene destacar cuáles han sido las últimas actuaciones de oficio iniciadas por el Síndic en asuntos que se integran en el objeto de este informe:

AO 02307/2014: sobre el análisis de los precios del transporte público.

AO 04673/2014: sobre la garantía del derecho a la información a las personas usuarias de los servicios de FGC a raíz de la convocatoria de huelga del día 16 de junio de 2014, de 12 a 16 horas.

AO 04675/2014: sobre la situación de la línea R3 de Cercanías/Regionales y la problemática que genera el que muchos tramos sean de vía única.

AO 08135/2014: sobre la actuación de las administraciones públicas a raíz de la inundación del túnel y estación de alta velocidad en Girona debido a las lluvias la noche del 28 al 29 de septiembre de 2014.

AO 008218/2014: sobre la garantía de los derechos de los usuarios en la implantación de la T-Movilidad.

AO 00098/2015: sobre la actuación de las administraciones públicas a raíz de la incidencia en el centro de control de ADIF y en las líneas 9 y 10 de metro el día 21 de mayo de 2015.

AO 00121/2015: sobre el análisis del sistema tarifario de los servicios regionales operados por Renfe en las Terres de l'Ebre, los horarios de las líneas R15 y R16 y la falta de personal en la estación de Móra la Nova.

AO 00169/2015: sobre la garantía de los derechos de los usuarios a raíz de la incidencia en la línea del AVE el día 8 de octubre de 2015.

AO 00017/2016: sobre la incidencia en el servicio de Cercanías y metro de fecha 9 de febrero de 2016, ocasionada por un incendio en el túnel ferroviario del tramo entre Barcelona-Bifurcación Vilanova y Barcelona-Clot.

AO 00091/2016: sobre la situación de los pasos a nivel en Cataluña

AO 00137/2016: sobre la incidencia de la avería ocurrida en la estación de Mont-roig del Camp en el mes de junio de 2016 y la huelga de los maquinistas de Renfe.

AO 00194/2016: sobre los aseos de uso público en las estaciones de ferrocarril en Cataluña

Para elaborar este informe y para estudiar los diferentes asuntos que protagonizan las actuaciones de oficio mencionadas, la institución del Síndic ha mantenido reuniones y ha solicitado información a las siguientes administraciones y empresas operadoras:

- Departamento de Territorio y Sostenibilidad

- Agencia Catalana del Consumo (Departamento de Empresa y Conocimiento)

- FGC

- TMB

- Ministerio de Fomento

- ADIF

- Renfe Operadora

- Autoridad del Transporte Metropolitano

- Federación de Municipios de Cataluña

- Asociación Catalana de Municipios y Comarcas

Así mismo, el 17 de noviembre de 2015 el Síndic mantuvo una reunión para tratar los problemas que afectan al transporte de personas por ferrocarril y que contó con la participación y con las aportaciones de las siguientes entidades:

- Confederación de Asociaciones Vecinales de Cataluña (CONFAVC)

- Federación de Asociaciones de Vecinos de Barcelona (FAVB)

- Asociación para la Promoción del Transporte Público (PTP)

- Plataforma Trens Dignes a les Terres de l'Ebre

- Plataforma "Perquè no ens fotin el tren - R3"

- Plataforma para la defensa de un ferrocarril público y de calidad del Camp de Tarragona

- Plataforma de usuarios del transporte público de Molins de Rei

- Plataforma Stop Pujades

- ONCE

- ECOM

- Asociación Catalana para la Integración del Ciego (ACIC)

En fecha 19 de abril de 2016 el Síndic organizó una nueva jornada de trabajo conjunto entre las administraciones públicas y las entidades mencionadas, que también contó con las aportaciones de los defensores locales.

Además, en fecha 20 de septiembre de 2016, el Síndic, en el marco de una reunión con los representantes de las plataformas Trens Dignes Terres de l'Ebre-Priorat, Trens Dignes Lleida y "Que no ens fotin el tren", analizó la falta de inversiones en la red ferroviaria catalana e hizo público un documento de análisis de las líneas R3, R12, R15 y R16.

En consecuencia, este informe ejemplifica la voluntad del Síndic de trabajar para la mejora de la calidad de los servicios públicos (de los servicios de interés general o básicos) y para la defensa de los derechos de las personas (derecho a la movilidad, derechos de las personas con discapacidad, etc.).

Al mismo tiempo, con este informe se pretende complementar todo aquello que ya se ha recogido anualmente sobre los servicios ferroviarios en Cataluña en los informes presentados en el Parlamento de Cataluña o en el *Informe sobre el precio de los transportes públicos*, publicado en julio de 2014, así como añadir una serie de propuestas, recomendaciones y sugerencias dirigidas a las administraciones competentes, siempre con el fin de mejorar el servicio público ferroviario y de garantizar de los derechos de las personas que son usuarias.

También hay que mencionar que el informe recopila normativas y preceptos como ejemplo de la función de recordatorio de deberes legales que también tiene atribuida esta institución, función que no es más que otra expresión de la obligación de difundir los derechos de las personas, en este caso, entre las que utilizan un servicio como es el transporte por ferrocarril, especialmente cuando diariamente lo hacen obligadas para ir al trabajo, a estudiar, etc.

Por último, también se busca que este informe sirva para superar la concepción de la persona como simple usuario de una empresa de transporte para avanzar hacia la consideración de la persona como titular del derecho a la movilidad a un precio asequible en referencia a un servicio básico como el del transporte de personas por ferrocarril, entendiéndose que éste incluye el tren, el metro y el tranvía. La Ley encomienda al Síndic que vele por los derechos de las personas. Por ello, en este informe se habla de personas y se ha intentado, en la medida de lo posible, no utilizar los conceptos de *clientes*, *usuarios* o *consumidores*, forzosamente más limitados. De todas formas, puntualmente se utilizan estos términos (o el de viajeros o pasajeros) porque ajustan más a lo que determina la normativa o para facilitar la interpretación. En todo caso, y de acuerdo con la Ley 17/2015, de 21 de julio, de igualdad efectiva de mujeres y hombres, en este informe se utiliza el término masculino como género gramatical no marcado e inclusivo, es decir, se incluyen a las personas de ambos sexos, tanto en plural como en singular.

2. LA NORMATIVA DESTACABLE SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS EN EL TRANSPORTE POR FERROCARRIL

1. Derecho internacional y normativa de la Unión Europea

El Programa plurianual de consumidores

El Reglamento (UE) 254/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, aprueba el Programa plurianual de consumidores para el período 2014-2020, cuyo objetivo general es garantizar un elevado nivel de protección de los consumidores, capacitarlos y situarlos en el centro del mercado interior en el marco de una estrategia general para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador.

El programa contribuirá a esta meta mediante la protección de la salud, de la seguridad y de los intereses jurídicos y económicos de los consumidores, así como la promoción de su derecho a la información, a la educación y a organizarse para salvaguardar sus intereses. De acuerdo con esto, se pretende que este programa contribuya –entre otros– al crecimiento sostenible, gracias a la evolución hacia unos modelos de consumo más sostenibles, y a la inclusión social, gracias a la toma en consideración de la situación particular de los consumidores vulnerables.

Hay que remarcar que el objetivo II del programa, dedicado a la información y educación de los consumidores (artículo 6), reclama una mejora de la transparencia de los mercados de consumo y de la información al consumidor para garantizar que los consumidores obtengan datos comparables, fiables y de acceso fácil con el objetivo de ayudarles no sólo a comparar los precios, sino también la calidad y sostenibilidad de los productos y de los servicios, incluidos los transportes.

Los derechos de los viajeros en todos los modos de transporte

Un aspecto importante de la política en materia de transporte es la mejora de la

calidad de los servicios, que incluye la garantía y el respeto de los derechos de las personas en sus viajes. Se trata, en esencia, de que el viajero pueda confiar razonablemente en que su desplazamiento se producirá, y en que si no es así por cualquier percance o motivo tendrá una solución o alternativa razonable. En definitiva, la persona debe tener seguridad jurídica, debe poder confiar en sus derechos como usuario y en su cumplimiento, y en caso contrario, en una adecuada compensación.

De acuerdo con ello, la Comisión Europea publicó el 19 de diciembre de 2011 una comunicación al Parlamento Europeo y al Consejo con 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).¹

De acuerdo con esta comunicación de la Comisión, los derechos de los viajeros se basan en tres pilares: la no discriminación, una información completa, oportuna y accesible, y una asistencia inmediata y proporcionada. De estos tres pilares, se derivan diez derechos básicos que constituyen el núcleo de los derechos de los viajeros en la Unión Europea:

1. Derecho a la no discriminación en el acceso al transporte
2. Derecho a la movilidad: accesibilidad y asistencia sin ningún coste adicional para las personas con discapacidad y las personas con movilidad reducida
3. Derecho a la información antes de la compra y en las diferentes etapas del viaje, especialmente en caso de perturbación
4. Derecho a renunciar al desplazamiento (reembolso del coste íntegro del billete) si el viaje no se lleva a cabo como se había planeado
5. Derecho al cumplimiento del contrato de transporte en caso de perturbación (transporte alternativo y cambio de reserva)
6. Derecho a obtener asistencia en caso de gran retraso en la salida o en los puntos de conexión

¹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0898:FIN:ES:PDF>

7. Derecho a compensación en determinadas circunstancias
8. Derecho a exigir la responsabilidad de los transportistas respecto a las personas usuarias y 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 de la Unión Europea

El Reglamento 1371/2007, sobre los derechos y obligaciones de los viajeros de ferrocarril

El Reglamento (CE) 1371/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre los derechos y las obligaciones de los viajeros de ferrocarril, es una norma capital en cuanto al objeto de este estudio. Los reglamentos son actos legislativos vinculantes y, como tales, deben aplicarse íntegramente en todo el territorio de la Unión Europea, puesto que establecen una regulación común para todos los estados miembros.

Los viajeros de ferrocarril disfrutan de unos derechos básicos en sus viajes en la Unión Europea. En este sentido, el objetivo principal del Reglamento es la mejora de la calidad y de la efectividad del servicio del ferrocarril y el incremento de su uso en referencia a otros medios de transporte.

Por esto, cabe destacar los siguientes considerandos del Reglamento:

“3) El viajero de ferrocarril es la parte más débil del contrato de transporte, motivo por el que deben defenderse sus derechos en ese contexto.”

4) Los derechos de los usuarios de servicios de ferrocarril incluyen la obtención de información sobre el servicio, antes y durante el viaje. Siempre que sea factible las empresas ferroviarias y los proveedores de billetes deben facilitar esta información con antelación y lo antes posible.

10) Los servicios de transporte de viajeros por ferrocarril deben beneficiar a toda la

ciudadanía. Por consiguiente, las personas con discapacidad y las personas de movilidad reducida provocada por la discapacidad, la edad o cualquier otro factor deben disponer al viajar por ferrocarril de oportunidades equivalentes a las de los demás ciudadanos. Las personas con discapacidad y las personas de movilidad reducida tienen el mismo derecho que todos los demás ciudadanos a la libertad de movimiento, a la libertad de elección y a la no discriminación. Entre otras cosas, debe prestarse especial atención a que se dé a las personas con discapacidad y las personas de movilidad reducida información sobre las posibilidades de acceso de los servicios ferroviarios, las condiciones de acceso al material rodante y las instalaciones a bordo del tren. Con el fin de informar lo mejor posible sobre los retrasos a los viajeros con discapacidad sensorial, deben utilizarse sistemas visuales y auditivos al efecto. Las personas con discapacidad y las personas de movilidad reducida deben poder comprar los billetes a bordo del tren sin recargo.

11) Las empresas ferroviarias y los administradores de estaciones deben tener en cuenta las necesidades de las personas con discapacidad y de las personas de movilidad reducida, mediante el cumplimiento de las especificaciones técnicas de interoperabilidad (ETI) para las personas de movilidad reducida, con el fin de garantizar que, cuando se realizan adquisiciones de nuevo material o se llevan a cabo nuevas construcciones o renovaciones importantes, respetando la normativa comunitaria vigente en materia de contratación pública, todos los edificios y todo el material rodante es accesible gracias a la eliminación progresiva de los obstáculos físicos y funcionales.

13) Unos mayores derechos de indemnización y asistencia en caso de retraso, pérdida de enlaces y supresión de un servicio deben aportar incentivos al mercado de los servicios de transporte de viajeros por ferrocarril, en beneficio de los propios usuarios.

14) Es conveniente que el presente Reglamento instaure un sistema de indemnización para los viajeros en caso de

retraso relacionado con la responsabilidad de la empresa ferroviaria [...].

15) Cuando un Estado miembro conceda a las empresas ferroviarias una exención respecto de lo dispuesto en el presente Reglamento, debe alentarlas a que, en consulta con las organizaciones representantes de los viajeros, establezcan regímenes de indemnización y asistencia en caso de perturbación grave del servicio de transporte de viajeros por ferrocarril.

18) Los viajeros de ferrocarril deben poder presentar, a la empresa ferroviaria que proceda, reclamación sobre los derechos y obligaciones que el presente Reglamento determina y deben recibir respuesta en un período de tiempo razonable.

19) Las empresas ferroviarias deben definir, gestionar y controlar las normas de calidad del servicio de transporte de viajeros por ferrocarril.”

El Reglamento también detalla en el anexo II cuál es la información mínima que deben facilitar las empresas ferroviarias antes y durante el viaje. Como información previa al viaje, hay que incluir la siguiente:

- Condiciones generales aplicables al contrato
- Horarios y condiciones del viaje más rápido
- Horarios y condiciones de las tarifas más baratas
- Accesibilidad, condiciones de acceso y disponibilidad de instalaciones a bordo para personas con discapacidad y personas de movilidad reducida
- Accesibilidad y condiciones de acceso para bicicletas
- Asientos o plazas disponibles en los vagones para fumadores y de no fumadores, en primera y en segunda clase, y en literas y coches cama
- Actividades que puedan perturbar o retardar los servicios
- Disponibilidad de servicios a bordo

- Procedimientos para recuperar el equipaje extraviado

- Procedimientos para presentar reclamaciones

Como información durante el viaje, el Reglamento incluye:

- Servicios a bordo
- Estación siguiente
- Retrasos
- Principales servicios de enlace
- Cuestiones de seguridad

El Reglamento obliga a las empresas ferroviarias a ofrecer la posibilidad de adquirir a bordo del tren billetes por el servicio correspondiente, salvo que esta opción esté limitada o prohibida por razones de seguridad, por medidas de lucha contra el fraude, por la obligación de reservar plaza o por otros motivos comerciales razonables (artículo 9).

En todo caso, la normativa comunitaria determina que si no hay taquilla o taquilla automática en la estación de salida, debe informarse a las personas en la estación de la posibilidad de comprar un billete por teléfono o por Internet o a bordo del tren, como también del procedimiento a seguir. Alternativamente, debe informarse a las personas de la estación de ferrocarril o del lugar más próximo que disponga de taquillas o taquillas automáticas.

El Reglamento regula el reintegro y la conducción por una vía alternativa (artículo 16), y para los casos en los que sea razonable prever que la llegada al destino final prevista en el contrato de transporte sufre un retraso superior a 60 minutos, la persona afectada tiene de forma inmediata la opción entre:

a) el reintegro del importe total del billete —en las condiciones en que este haya sido abonado— correspondiente a la parte o partes del viaje no efectuadas y a la parte o partes ya efectuadas si el viaje ha perdido la razón de ser dentro del plan de viaje original de la persona afectada y, cuando sea procedente, un servicio de retorno lo antes posible al punto de partida;

b) la continuación del viaje o la conducción por una vía alternativa al punto de destino final, en condiciones de transporte comparables y lo antes posible;

c) la continuación del viaje o la conducción por una vía alternativa al punto de destino final, en condiciones de transporte comparables, en la fecha posterior que convenga a la persona afectada.

La indemnización por el precio del billete también está regulada por el Reglamento (artículo 17). Así, la persona que vaya a sufrir un retraso entre los lugares de partida y de destino especificados en el billete por el cual no se le haya reintegrado el importe del billete con arreglo a lo dispuesto en el artículo 16 podrá solicitar a la empresa ferroviaria una indemnización por retraso sin por ello renunciar a su derecho al transporte. Las indemnizaciones mínimas por causa de retraso son las siguientes:

a) a) 25% del precio del billete en caso de retraso de entre 60 y 119 minutos;

b) 50% del precio del billete en caso de retraso igual o superior a 120 minutos.

El Reglamento añade que las personas titulares de un contrato de transporte o abono de temporada que sufran repetidamente retrasos o cancelaciones durante su período de validez podrán reclamar una indemnización adecuada de conformidad con las disposiciones de las empresas ferroviarias en materia de indemnización. Estas disposiciones fijarán los criterios aplicables a los retrasos y al cálculo de las indemnizaciones.

Sin embargo, hay que tener presente que la persona afectada no tiene derecho a indemnización si se le informa del retraso antes de que compre el billete o si el retraso debido a la continuación del viaje en otro servicio o a la conducción por una vía alternativa es inferior a 60 minutos.

En todo caso, el Reglamento incluye unas obligaciones de información y asistencia por parte de las empresas ferroviarias (artículo 18) que se concretan de la forma siguiente:

1. En caso de retraso de la salida o de la llegada, la empresa ferroviaria o el

administrador de estación mantendrán informados a los viajeros de la situación y de la hora estimada de salida y de llegada en cuanto esa información esté disponible.

2. En caso de que el retraso a que se refiere el apartado 1 sea superior a 60 minutos, se ofrecerá además gratuitamente a los viajeros:

a) comidas y refrigerios, en una medida adecuada al tiempo de espera, si están disponibles en el tren o en la estación o si pueden razonablemente suministrarse;

b) alojamiento en un hotel u otro lugar, y transporte entre la estación de ferrocarril y el lugar de alojamiento, en los casos que requieran una estancia de una o más noches o una estancia adicional, siempre y cuando sea físicamente posible;

c) si el tren se encuentra bloqueado en la vía, transporte del tren a la estación de ferrocarril, al lugar de partida alternativo o al destino final del servicio, siempre y cuando sea físicamente posible.

3. Si resulta imposible continuar el servicio ferroviario, las empresas ferroviarias organizarán lo antes posible servicios alternativos de transporte para los viajeros.

4. A petición de los viajeros, las empresas ferroviarias certificarán en el billete que el servicio ferroviario ha sufrido un retraso o un retraso que ha ocasionado la pérdida de un enlace o ha sido cancelado, según corresponda.

En todo caso, el Reglamento remarca que a la hora de aplicar las determinaciones anteriores, la empresa ferroviaria debe prestar una atención especial a las necesidades de las personas con discapacidad y las personas de movilidad reducida y sus acompañantes.

El Reglamento dedica, específicamente a las personas con discapacidad y las personas con movilidad reducida, el capítulo V (artículos 19 al 25), que incluye determinaciones sobre los extremos siguientes:

- derecho al transporte (artículo 19)
- información a estas personas (artículo 20)
- accesibilidad (artículo 21)

- asistencia a las estaciones (artículo 22)
- asistencia a bordo del tren (artículo 23)
- condiciones en que se debe prestar esta asistencia (artículo 24)
- indemnizaciones por daños a estas personas (artículo 25)

Cabe remarcar que tanto la Administración del Estado como la Administración de la Generalitat hicieron uso del artículo 2 del Reglamento, que permite aprobar exenciones temporales (de cinco años de duración, renovables dos veces para períodos máximos de cinco años) de la aplicación de determinados preceptos del propio Reglamento.

Así, tanto el Estado como la Generalitat aprobaron la no aplicación de los artículos 21 a 24 del Reglamento de la UE en los servicios de cercanías y regionales, durante un período de cinco años. El Estado lo aprobó por acuerdo del Consejo de Ministros de fecha 5 de marzo de 2010² y la Generalitat, por acuerdos del consejo de Gobierno de fechas 1 de junio³ y 14 de diciembre de 2010.⁴

No consta que estas exenciones temporales se hayan renovado (al menos, no lo publican ni el BOE ni el DOGC) para unos nuevos períodos de cinco años, por lo que en ambos casos el plazo de la exención temporal finalizaba en 2015. En concreto, en el caso del Estado este plazo finalizaba el 5 de marzo de 2015, y en cuanto a la Generalitat de Cataluña, el 1 de junio de 2015 para los servicios de cercanías y el 14 de diciembre de 2015 para los servicios regionales.

La seguridad personal de los viajeros también es motivo de interés del Reglamento (artículo 26) que, con el acuerdo de las autoridades públicas, las empresas ferroviarias, los administradores de infraestructuras y los administradores de estaciones adoptarán las medidas adecuadas en sus respectivos ámbitos de competencia, adaptándolas al nivel de seguridad que determinen las autoridades públicas, para garantizar la seguridad personal de los viajeros en las estaciones de ferrocarril y en los trenes y

para gestionar los riesgos. El Reglamento dispone que administraciones públicas, empresas ferroviarias y administradores de infraestructuras y estaciones cooperarán entre sí e intercambiarán información sobre las prácticas idóneas en materia de prevención de actos que puedan deteriorar el nivel de seguridad.

Por último, el Reglamento también dedica parte de sus preceptos a las reclamaciones, la calidad del servicio y la información a las personas sobre sus derechos.

Así, las empresas ferroviarias establecerán un sistema de tramitación de reclamaciones relativas a los derechos y obligaciones contemplados en el Reglamento (artículo 27). La empresa ferroviaria ofrecerá a los viajeros amplia información sobre la forma de ponerse en contacto con la empresa ferroviaria y sobre su lengua o lenguas de trabajo.

No obstante, los viajeros podrán dirigir su reclamación a cualquiera de las empresas ferroviarias pertinentes. En un plazo de un mes, el destinatario de la reclamación dará una respuesta motivada o, cuando el caso lo justifique, informará al viajero de la fecha para la cual cabe esperar una respuesta, sin que pueda superarse un plazo de tres meses desde la fecha de presentación de la reclamación.

Es relevante remarcar que la empresa operadora deberá publicar, en el informe anual al que está obligada, el número y el tipo de las reclamaciones recibidas y de las reclamaciones tramitadas, el tiempo de respuesta y las eventuales medidas de mejora adoptadas.

Obviamente, esto se enmarca en la obligación de las empresas de definir unas normas de calidad del servicio y de implantar un sistema de gestión de la calidad para el mantenimiento de la calidad del servicio. Así, las empresas mencionadas publicarán todos los años en su web, junto con su informe anual, un informe sobre sus resultados en materia de calidad del servicio (artículo 28).

² BOE núm. 106, de 1 de mayo de 2010

³ DOGC núm. 5654, de 21 de junio de 2010

⁴ DOGC núm. 5781, de 23 de diciembre de 2010

Por último, y como no podía ser de otra forma, el Reglamento se ocupa de la información a las personas sobre sus derechos (artículo 29) y obliga a las empresas operadoras, a los administradores de estaciones y a los operadores turísticos, cuando vendan billetes de transporte ferroviario, a informar a las personas sobre los derechos y las obligaciones que les afectan en virtud del Reglamento.

Además, y con el fin de cumplir este requisito de información, las empresas operadoras, los administradores de estaciones y los operadores turísticos podrán utilizar un resumen de las disposiciones del Reglamento preparado por la Comisión Europea en todas las lenguas oficiales de la Unión Europea.

Dado que cada estado miembro debe designar un organismo responsable de la ejecución del Reglamento, las empresas ferroviarias y los administradores de estaciones deben informar adecuadamente a las personas, en la estación y en el tren, sobre los datos de contacto de este organismo (artículo 30).

En España este organismo es el Ministerio de Fomento, según consta en la lista de la Comisión Europea de organismos por estado miembro de fecha 28 de agosto de 2015.⁵

En Cataluña, los acuerdos del Gobierno GOV/111/2010, de 1 de junio de 2010, y GOV/256/2010, de 14 de diciembre de 2010, designan al Departamento de Política Territorial y Obras Públicas (actualmente, Departamento de Territorio y Sostenibilidad) como organismos responsables a los efectos del artículo 30 del Reglamento europeo, en referencia a los servicios ferroviarios de Cercanías en Cataluña⁶ y de servicios ferroviarios regionales de transporte de viajeros sobre la red de ancho ibérico de la red ferroviaria de interés general en Cataluña.⁷

Por último, hay que mencionar la comunicación de la Comisión Europea (publicada en el *Diario Oficial de la Unión Europea* de 4 de julio de 2015), por la que se establecen directrices interpretativas del

Reglamento 1371/2007.⁸ Estas directrices pretenden abordar las cuestiones más frecuentemente planteadas por los organismos de ejecución de los estados miembros, las personas usuarias y sus asociaciones (incluidas las personas con discapacidad o movilidad reducida y las asociaciones que representan sus intereses), el Parlamento Europeo y representantes del sector. Así, a través de estas directrices, la Comisión aporta una serie de explicaciones adicionales sobre algunas de las disposiciones contenidas en el Reglamento, junto con orientaciones sobre mejores prácticas, sin pretender cubrir exhaustivamente todas las disposiciones, ni tampoco establecer nuevas normas legislativas o sustituir al Tribunal de Justicia de la Unión Europea en su función de interpretación última del derecho comunitario.

Por otra parte, la Comisión Europea puso en marcha una consulta pública abierta a todo el mundo sobre el Reglamento 1371/2007 entre el 9 de febrero y el 5 de mayo de 2016. Desde la adopción del Reglamento 1371/2007, las personas usuarias del transporte ferroviario disfrutaban de una serie de derechos básicos durante sus viajes en la Unión Europea. De acuerdo con esto, el objetivo principal de esta consulta pública es mejorar la calidad y eficacia de los servicios ferroviarios de viajeros y aumentar el uso de los servicios ferroviarios en relación a otros modos de transporte.

Ya en 2012 la Comisión Europea llevó a cabo una evaluación de la aplicación del Reglamento 1371/2007 e identificó una serie de áreas en las que aún podrían fortalecerse los derechos de los viajeros de ferrocarril. Además, las quejas y reclamaciones de las personas y las preguntas planteadas por el Parlamento Europeo y por la industria ferroviaria apuntan las áreas más problemáticas y más necesitadas de una intervención. Por ello, la Comisión Europea está examinando las opciones al alcance para proteger mejor los viajeros de ferrocarril en la Unión Europea. La Comisión Europea ha encargado un estudio de apoyo para evaluar

⁵ http://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/rail/doc/2007_1371_national_enforcement_bodies.pdf

⁶ <http://www.gencat.cat/eadop/imatges/5654/10146060.pdf>

⁷ <http://portaldogc.gencat.cat/utillsEADOP/PDF/5781/1158390.pdf>

⁸ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015XC0704%2801%29&from=ES>

el impacto de las diferentes opciones para fortalecer aún más los derechos de las personas usuarias del ferrocarril en la Unión Europea, aunque ponderando estos derechos con la situación económica de la industria del transporte por ferrocarril en Europa.

La consulta se abrió a todas las personas, administraciones públicas, organizaciones y asociaciones del sector interesado, que debían rellenar los formularios en línea habilitados a tal fin en la página web de la consulta pública.⁹

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad

El 13 de diciembre de 2006 la Asamblea General de la ONU aprobó la Convención de Derechos de las Personas con Discapacidad (adelante la Convención) y su Protocolo facultativo. Ambos documentos fueron ratificados por España el 23 de noviembre de 2007. Una vez cumplido el número de refrendos necesarios, la Convención entró en vigor en España el 3 de mayo de 2008.

La Convención de Derechos de las Personas con Discapacidad incorpora los principios de no discriminación, de accesibilidad, de participación y de inclusión plenas y efectivas en la sociedad de las personas con discapacidad, así como la igualdad, entre otros. En este sentido, los estados parte tienen la obligación de garantizar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad, sin ningún tipo de discriminación. También deben emprender o promover la investigación y el desarrollo de bienes, servicios, equipos e instalaciones accesibles y de diseño universal para satisfacer las necesidades específicas de las personas con discapacidad, promover su disponibilidad y uso, y promover el diseño universal en la elaboración de normas y directrices.

En cuanto a la accesibilidad, la Convención establece específicamente que corresponde a los estados parte establecer las medidas pertinentes para asegurar el acceso de las

personas con discapacidad, en igualdad de condiciones que las otras, al entorno físico, al transporte, a la información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones, y a otros servicios e instalaciones abiertas al público o de uso público, tanto en zonas urbanas como rurales (artículo 9). También reconoce la necesidad de establecer “ajustes razonables” (artículo 2), siempre y cuando se requieran en un caso particular para garantizar a las personas con discapacidad el disfrute o el ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales y también de que puedan acceder a los bienes y servicios en igualdad de condiciones que las demás.

Y, en esta línea, corresponde a los estados parte asegurar que las instalaciones y los servicios abiertos al público o de uso público tengan en cuenta todos los aspectos de accesibilidad en la comunicación e información (establecer señalización en braille y en formatos de lectura y comprensión fácil, ofrecer formas de asistencia humana o animal e intermediarios, incluyendo guías, lectores e intérpretes profesionales de la lengua de signos) y facilitar la movilidad de las personas con discapacidad en los diferentes ámbitos (como el acceso a edificios y otras instalaciones abiertas al público etc.).

En lo que concierne a concretamente al ámbito de la movilidad, el artículo 20 establece que los estados parte deben adoptar medidas efectivas para asegurar que las personas con discapacidad disfruten de movilidad personal con la máxima independencia posible, entre otros:

- a) facilitar la movilidad personal de las personas con discapacidad en la forma y en el momento que deseen a un coste asequible;
- b) facilitar el acceso de las personas con discapacidad a formas de asistencia humana o animal e intermediarios, tecnologías de apoyo, dispositivos técnicos y ayudas para la movilidad de calidad, incluso poniéndolos a su disposición a un coste asequible;
- c) ofrecer a las personas con discapacidad y al personal especializado que trabaje con estas

⁹ http://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/consultations/2016-02-03-rail-rights-and-obligations_en.htm

personas capacitación en habilidades relacionadas con la movilidad;

d) alentar las entidades que fabrican ayudas para la movilidad, dispositivos y tecnologías de apoyo a tener en cuenta todos los aspectos de la movilidad de las personas con discapacidad.

Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los estados miembros sobre los requisitos de accesibilidad de los productos y servicios

El 2 de diciembre de 2015 la Comisión aprobó el texto final de la Propuesta de directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los estados miembros sobre los requisitos de accesibilidad de los productos y servicios COM (2015) 615 final (2015/0278 COD).

El objetivo de esta propuesta normativa es establecer unos requisitos de accesibilidad funcional comunes para todos los estados miembros que permitan evaluar la conformidad con estos requisitos de las normas nacionales sobre accesibilidad. Se pretende aportar mejoras comunes en la accesibilidad que puedan facilitar la prestación de asistencia o reducir la necesidad en el caso de los servicios utilizados por personas con diversidad funcional y discapacidad.

En el ámbito del transporte, la Propuesta de directiva pretende armonizar la diferente normativa existente entre las regiones y países, y poner en sintonía las disposiciones aplicables a los estados miembros y las reglas de la UE, atendiendo a la naturaleza global de los productos y servicios.

A tal fin, la propuesta normativa parte de la base de que el mercado interior y los transportes son, según su artículo 4, apartado 2, letras a) y g) (respectivamente) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, ámbitos de competencia compartida entre la UE y los estados miembros. En esta línea, se considera necesaria una acción de la UE, puesto que los estados miembros, por sí solos, no pueden resolver problemas que

impliquen aspectos transnacionales que no pueden abordarse con la acción de los estados miembros por separado.

En materia de transporte de viajeros, la Propuesta de directiva vincula el transporte aéreo, por autobús, por ferrocarril y por vías navegables; páginas webs utilizadas para la prestación de servicios de transporte de viajeros; servicios mediante dispositivos móviles, terminales inteligentes expendedores de billetes e información en tiempo real, y terminales de autoservicio, máquinas expendedoras de billetes y máquinas de facturación que se utilizan para la prestación de servicios de transporte de viajeros.

Como requisitos técnicos de accesibilidad la propuesta determina que debe buscarse optimizar el uso previsible de los servicios por parte de las personas con diversidad funcional, incluidas las personas con discapacidad. A tal fin, la prestación de los servicios de transporte debe llevarse a cabo, entre otros: facilitando información sobre el funcionamiento del servicio y sobre sus características de accesibilidad e instalaciones conforme a lo siguiente:

1. El contenido de la información debe estar disponible en formatos de texto que puedan utilizarse para generar formatos asistenciales alternativos para que puedan presentarse de formas diferentes a las personas usuarias y a través de más de un canal sensorial: deben ofrecerse alternativas al contenido no textual.
2. La información electrónica, incluidas las aplicaciones en línea asociadas necesarias para la prestación del servicio, debe proporcionarse: haciendo accesibles las páginas web de forma adecuada y coherente para que los usuarios las puedan percibir, utilizar y comprender, incluida la adaptabilidad de la presentación y la interacción de sus contenidos, en caso necesario; proporcionando una alternativa electrónica accesible, de forma que se facilite la interoperabilidad con una variedad de agentes y de usuarios y de tecnologías asistenciales en la Unión Europea y a nivel internacional.
3. Deben tenerse en cuenta funciones, prácticas, políticas, procedimientos y

cambios en el funcionamiento del servicio con el fin de abordar las necesidades de las personas con limitaciones funcionales.

4. Debe optimizarse el uso de los terminales de autoservicio, máquinas expendedoras de billetes y máquinas de facturación que se utilizan para la prestación de servicios de transporte de viajeros y debe garantizarse que sean accesibles para las personas con diversidad funcional, incluidas las personas con discapacidad y las personas con deficiencias relacionadas con la edad.

5. Los productos deben diseñarse y producirse de forma que sean accesibles (incluyendo medidas de diseño y producción). La información sobre el uso del producto debe facilitarse en el propio producto (etiquetado, instrucciones, advertencias). La funcionalidad del producto debe presentar funciones adaptadas a las necesidades de las personas con limitaciones funcionales y debe garantizarse la interacción del producto con dispositivos de apoyo.

Estos requisitos de accesibilidad también deben aplicarse a la hora de establecer los requisitos de accesibilidad relacionados con los criterios sociales y de calidad en las licitaciones para servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera conformemente al Reglamento (CE) 1370/2007.

2. En España

2.1. La Ley del sector ferroviario

La Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario, adapta la regulación de los derechos de los usuarios a la normativa establecida, con carácter uniforme para toda la Unión Europea, en el Reglamento (CE) 1371/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre los derechos y las obligaciones de los viajeros de ferrocarril.

De acuerdo con el preámbulo de la ley mencionada, ésta “reconoce la importancia estratégica del transporte y las ventajas medioambientales del transporte ferroviario y parte de la consideración de este modo como un servicio de interés general y esencial para la comunidad que se presta en

régimen de libre competencia, sin ninguna otra excepción que las que la Ley prevé expresamente por razones de servicio público”.

La Ley tiene como finalidades, entre otras, las siguientes:

- Establecer los criterios para que la prestación de los servicios de transporte ferroviario de viajeros y de mercancías se realice con eficacia, continuidad y en condiciones idóneas de seguridad.
- Proteger los intereses de las personas usuarias, con una atención especial a las personas con discapacidad o con movilidad reducida, para garantizar sus derechos al acceso a los servicios de transporte ferroviario de viajeros en condiciones adecuadas de calidad y seguridad y a la elección de la empresa que los preste. La Ley también define a la Red Ferroviaria de Interés General como aquella que integra “las infraestructuras ferroviarias que resulten esenciales para garantizar un sistema común de transporte ferroviario en todo el territorio del Estado o cuya administración conjunta resulte necesaria para el correcto funcionamiento de tal sistema común de transporte, como las vinculadas a los itinerarios de tráfico internacional, las que enlacen las distintas comunidades autónomas y sus conexiones y accesos a los principales núcleos de población y de transporte o a instalaciones esenciales para la economía o la defensa nacional (artículo 4).

La Ley determina que la administración de las infraestructuras ferroviarias es un servicio de interés general y esencial para la comunidad (artículo 19.2) y que “el transporte ferroviario es un servicio de interés general y esencial para la comunidad” que se presta en régimen de libre competencia, de acuerdo con lo previsto en la Ley (artículo 47.2). Además, el legislador también ha previsto que la Administración pueda declarar que la prestación de determinados servicios de transporte ferroviario pueda quedar sujeta a obligaciones de servicio público (artículo 59).

Sin embargo, el artículo 58.4 de la Ley detalla cuáles son las obligaciones de las empresas ferroviarias con carácter general:

“a) Establecer un sistema de atención de las reclamaciones que presenten los usuarios,

en los términos que se desarrollen reglamentariamente.

b) Determinar unas normas de calidad del servicio e implantar un sistema de gestión de la misma, para asegurar su mantenimiento. Tales normas de calidad del servicio incluirán los aspectos que se determinen reglamentariamente en lo referente a:

- Información y billetes.
- Puntualidad de los servicios y principios generales para hacer frente a las perturbaciones en los mismos.
- Cancelaciones de servicios.
- Limpieza del material rodante, calidad del aire e higiene en los vehículos, etcétera.
- Estudios sobre satisfacción de los usuarios.
- Tramitación de reclamaciones, reembolsos e indemnizaciones por el incumplimiento de las normas de calidad del servicio.
- Prestación de asistencia a las personas con discapacidad y las personas de movilidad reducida.

c) Las empresas de transporte de viajeros facilitarán a éstos la información en formatos adecuados, accesibles y comprensibles y velarán, asimismo, para que los servicios se presten con arreglo a las normas que regulan las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización del transporte ferroviario.

Las empresas ferroviarias deben controlar sus propios resultados en materia de calidad del servicio. Además, deben publicar cada año, juntamente con su informe anual, un informe sobre los resultados conseguidos en este ámbito. Este último se debe remitir al Ministerio de Fomento y se debe publicar en la página web de la empresa.”

La Ley también dedica el artículo 62 a los derechos de las personas usuarias en los términos siguientes:

“1. Los usuarios tendrán derecho al uso de los servicios de transporte ferroviario en los términos establecidos en la reglamentación de la Unión Europea y demás normas de

aplicación en la materia y, en su caso, en los contratos que celebren con las empresas ferroviarias.

El precio exigible por las empresas ferroviarias a sus clientes en concepto de retribución por los servicios ferroviarios prestados estará sujeto al Derecho privado, sin perjuicio de que puedan imponerse tarifas máximas obligatorias para los servicios de transporte ferroviario sometidos a obligaciones de servicio público.

2. Por orden del Ministro de Fomento podrán establecerse condiciones generales o contratos tipo para las distintas clases de servicios de transporte ferroviario, tanto de viajeros como de mercancías.

3. Las empresas ferroviarias deberán tener, a disposición de los usuarios de los servicios, un libro de reclamaciones, editado con arreglo al modelo que se determine reglamentariamente.

4. Los usuarios, sin perjuicio de poder instar la defensa de sus pretensiones en los términos previstos en la vigente legislación, ante las juntas arbitrales de transporte y, en todo caso, ante la jurisdicción ordinaria, están facultados para dirigir las reclamaciones relacionadas con la prestación del servicio a la empresa ferroviaria que lo lleve a cabo.”

Finalmente, cabe señalar que la Ley dedica su artículo 8 a la regulación de los pasos a nivel.

2.2. Accesibilidad en el transporte ferroviario

Como marco general sobre el derecho a la accesibilidad en los productos y servicios, el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley general de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, tiene como fin garantizar el derecho a la igualdad de oportunidades y de trato, así como el ejercicio real y efectivo de derechos por parte de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones respecto al resto de ciudadanos, a través de la promoción de la autonomía personal, de la accesibilidad universal, del acceso a la ocupación, de la inclusión en la comunidad y la vida independiente y de la erradicación de cualquier forma de discriminación, de

conformidad con los artículos 9.2, 10, 14 y 49 de la Constitución Española y de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y los tratados y los acuerdos internacionales ratificados por España.

En esta línea, establece una serie de medidas destinadas, entre otros, a garantizar la accesibilidad de los bienes y servicios en igualdad de condiciones para todas las personas con diversidad funcional. Se trata de garantizar que los entornos, los procesos, los bienes, los productos y los servicios, así como los objetos, los instrumentos, las herramientas y los dispositivos sean comprensibles, utilizables y practicables por todas las personas en condiciones de seguridad y comodidad y de la forma más autónoma y natural posible. Al igual que se establece en la Convención de Derechos de las Personas con Discapacidad, esta norma también reconoce que la accesibilidad presupone la estrategia de “diseño universal o diseño para todas las personas”, y se entiende sin perjuicio de los ajustes razonables que se deban adoptar.

En lo que concierne a concretamente a la accesibilidad en el transporte, prevé la necesidad de establecer prestaciones sociales y económicas para las personas con discapacidad, como las destinadas a subsidiar la movilidad y compensar por gastos de transporte (artículo 31).

Prevé, igualmente, que las personas con discapacidad tienen derecho a vivir de forma independiente y a participar plenamente en todos los aspectos de la vida. Para ello, los poderes públicos deben adoptar las medidas pertinentes para asegurar la accesibilidad universal, en igualdad de condiciones que las demás personas, en los entornos, procesos, bienes, productos y servicios, el transporte, la información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones, así como los medios de comunicación sociales y en otros servicios e instalaciones abiertas al público o de uso público, tanto en zonas urbanas como rurales (artículo 22).

A tal fin, la disposición adicional tercera de la norma mencionada establece que los supuestos y los plazos máximos de exigibilidad de las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación, regulados en materia de acceso y la utilización de los medios de

transporte, son exigibles, en cuanto a las infraestructuras y el material de transporte nuevos, el 4 de diciembre de 2010, y en relación a las infraestructuras y el material de transporte existentes el 4 de diciembre de 2010 que sean susceptibles de ajustes razonables, 4 de diciembre de 2017.

En el aspecto reglamentario, el Real Decreto 1544/2007, de 23 de noviembre, por el que se regulan las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y la utilización de las formas de transporte para personas con discapacidad, tiene como objeto establecer las condiciones básicas de accesibilidad y utilización de las diferentes formas de transporte para personas con discapacidad, a cuyo efecto se aprueba una serie de medidas técnicas, contenidas en los anexos del Real Decreto, a fin de regular las condiciones técnicas de accesibilidad en las diferentes formas de transporte ferroviario (I), marítimo (II), aéreo (III) y de viajeros por carretera (IV), transporte urbano y suburbano en autobús (V), en ferrocarril metropolitano (VI), en taxi (VII) y servicios de transporte especial (VIII).

También se aprueban medidas transversales o comunes (IX) por las que se establecen las condiciones básicas de accesibilidad y utilización, entre otros, del servicio de transporte por personas con discapacidad de acuerdo con el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre (la referencia normativa original era la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, sobre igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, derogada).

En lo que concierne a concretamente al transporte ferroviario, el artículo 2 del Real Decreto 1544/2007 determina que las condiciones básicas de accesibilidad son las normas técnicas contenidas en el anexo I y que son aplicables a las áreas de uso público y al material móvil de todos los sistemas de transporte ferroviario con las especificaciones que se indican.

Adicionalmente, la norma establece que deben cumplirse las disposiciones establecidas en las especificaciones técnicas de interoperabilidad (ETI) sobre accesibilidad de las personas de movilidad reducida que son vigentes según las normas de la Unión Europea.

En cuanto a las estaciones de transporte por ferrocarril, determina que aquéllas que soporten un tráfico de viajeros superior a 1.000 viajeros/día de media anual o que se encuentren en una capital de provincia deben estar adaptadas a lo dispuesto en el anexo I en un plazo no superior a ocho años desde su entrada en vigor (noviembre de 2007), siempre y cuando las actuaciones para la adaptación resulten proporcionadas. Estas estaciones deben cumplir todas las especificaciones del anexo I. Las estaciones que soporten un tráfico de viajeros inferior o igual a 1.000 y superior a 750 viajeros/día, de media anual, deben adaptarse a lo establecido en el anexo I en un plazo no superior a trece años desde su entrada en vigor.

También especifica que todas las condiciones establecidas en el anexo I son aplicables a todas las nuevas estaciones y las existentes que se sometan a actuaciones de transformación estructural, en los términos previstos en la disposición adicional primera, independientemente del servicio que presten y del número de viajeros actuales o previstos, a partir de dos años de la entrada en vigor del Real Decreto.

En cuanto al material rodado, la norma establece que las condiciones básicas establecidas en el anexo I son aplicables de forma obligada, desde la fecha de vigencia del Real decreto, a todo el material nuevo cuya compra se formalice con posterioridad a los doce meses desde esta misma fecha. El material rodante en servicio, o cuya compra se haya formalizado antes de doce meses desde la entrada en vigor, debe adaptarse a lo establecido en el anexo I en un plazo no superior a trece años contados desde la misma fecha, siempre y cuando las actuaciones para la adaptación resulten proporcionadas.

3. En Cataluña

3.1. Las competencias de la Generalitat de Cataluña

El artículo 149.1.21 de la Constitución atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una

comunidad autónoma. Así mismo, el artículo 149.1.24 de la Constitución reserva al Estado la competencia exclusiva sobre las obras públicas de interés general o aquéllas cuya realización afecte a más de una comunidad autónoma.

El Estatuto de Autonomía de Cataluña establece en su artículo 169.1 que corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva sobre los transportes terrestres de viajeros y mercancías por carretera, ferrocarril y cable que transcurran íntegramente por el territorio de Cataluña, con independencia de la titularidad de la infraestructura. Esta competencia incluye, en todo caso, la regulación, la planificación, la gestión, la coordinación y la inspección de los servicios y de las actividades, así como la potestad tarifaria.

Así mismo, el Estatuto de Autonomía, en su artículo 140, determina las infraestructuras de transporte de competencia exclusiva de la Generalitat, establece que ésta participa en los organismos de ámbito supraautonómico que ejerzan funciones sobre las infraestructuras de transporte de Cataluña que son de titularidad estatal, así como en la planificación y la gestión de las infraestructuras ferroviarias de titularidad estatal, de acuerdo con lo establecido en la normativa estatal, y señala que la cualificación de interés general de las infraestructuras de transporte situadas en Cataluña requiere el informe previo de la Generalitat, que puede participar en la gestión o asumirla, de acuerdo con lo que establezcan las leyes.

De acuerdo con ello, en virtud del Real Decreto 2034/2009, de 30 de diciembre, la Generalitat de Cataluña asumió las funciones de la Administración General del Estado correspondiente al servicio de transporte de viajeros por ferrocarril de cercanías en Cataluña.

Además, en ejercicio de las competencias expuestas, la Generalitat de Cataluña también asumió, en virtud del Real Decreto 1598/2010, de 26 de noviembre, las funciones de la Administración General del Estado correspondiente a los servicios ferroviarios regionales de transporte de viajeros sobre la red de ancho ibérico de la red ferroviaria de interés general, que actualmente presta la empresa Renfe Operadora.

¹⁰ <http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2009/refc20090220.aspx#Cercan%C3%ADas>

Anteriormente, de acuerdo con el Real Decreto 2398/2004, de 30 de diciembre, la Generalitat de Cataluña había asumido la línea ferroviaria de titularidad del Estado entre Lleida y la Poble de Segur y las funciones y los servicios de la Administración del Estado en materia de transporte por ferrocarril en relación a la mencionada línea.

En relación con el servicio de Cercanías, cabe destacar que el 20 de febrero de 2009 el Consejo de Ministros¹⁰ aprobó el Plan de infraestructuras ferroviarias de Cercanías de Barcelona 2008-2015, con una inversión prevista de 4.000 millones de euros. Según el Departamento de Territorio y Sostenibilidad, sólo se ha ejecutado un 10%.¹¹

Posteriormente, el Ministerio de Fomento y el Departamento de Territorio y Sostenibilidad formalizaron el acuerdo de inversión de 306 millones de euros en actuaciones prioritarias en la RFIG (Red Ferroviaria de Interés General) durante el periodo 2014-2016 para la mejora de la seguridad, la funcionalidad y la fiabilidad del servicio de Cercanías de Cataluña. Según el informe de seguimiento de fecha 20 de mayo de 2016 de la comisión técnica (integrada por representantes del Ministerio de Fomento, Adif, Departamento de Territorio y Sostenibilidad y Renfe), únicamente un 4% (12, 62 millones de euros) de la inversión prevista está en servicio.

Todo el resto de actuaciones están pendientes y, según el informe de la comisión técnica mencionada, el grado de cumplimiento del acuerdo es el siguiente:

- un 11% (32,54 millones de euros) corresponde a obras en fase de contratación
- un 22% (67, 37 millones de euros) corresponde a obras en fase de ejecución
- un 48% (147,50 millones de euros) corresponde a actuaciones en proyecto
- un 15% (46,21 millones de euros) de las actuaciones están pendientes de iniciarse.

En cualquier caso, y más allá de las cifras concretas que alegan las diferentes administraciones implicadas, es evidente que

no se han llevado a cabo las principales inversiones planificadas, lo que repercute de forma negativa en la calidad del servicio de Cercanías y Regionales de Cataluña.

Por otra parte, FGC se constituyó el año 1979 para gestionar la explotación de las líneas históricas transferidas por el Estado a la Generalitat de Cataluña en 1978, a las que también se integraba el funicular de Vallvidrera.

La Generalitat de Cataluña también ejerce sus competencias en referencia al metro y al tranvía en virtud de lo que determina el Estatuto de Autonomía de Cataluña en cuanto al transporte interurbano.

3.2. La legislación sectorial ferroviaria

La Ley 4/2006, de 31 de marzo, ferroviaria, tiene por objeto la regulación de las infraestructuras y los servicios de transporte ferroviario en el marco competencial vigente de la Generalitat. De acuerdo con ello, están comprendidos en el ámbito de aplicación de esta ley las infraestructuras y los servicios de transporte ferroviarios, con independencia de que, de acuerdo con su configuración técnica o ámbito territorial, se denominen *ferrocarriles*, *ferrocarriles metropolitanos*, *tranvías* o *cremalleras*.

El artículo 5 recopila las competencias de la Generalitat de Cataluña y detalla que -entre otros- le corresponden las siguientes funciones:

- “La ordenación general y la regulación del Sistema Ferroviario de Cataluña, que incluye el establecimiento de las reglas básicas del mercado ferroviario y la elaboración de la normativa necesaria para desarrollarlas correctamente.
- La definición y la supervisión del régimen tarifario.
- La inspección de los servicios ferroviarios y de los medios técnicos y de material móvil con los que se prestan, sin perjuicio de la posibilidad de delegarla, total o parcialmente, en el administrador de infraestructuras ferroviarias o en las empresas que prestan servicios ferroviarios.”

¹¹ http://www.govern.cat/pres_gov/AppJava/govern/notespremsa/290582/josep-rull-demana-ministeri-foment-traspas-integre-linies-ferroviaries-interiors-catalunya.html
http://www.govern.cat/pres_gov/AppJava/govern/notespremsa/293469/govern-dona-suport-ajuntaments-reivindiquen-inversions-pendents-rodalies.html

“La administración de las infraestructuras ferroviarias es un servicio de interés general y esencial que tiene por objeto el mantenimiento, la explotación y la gestión del sistema de control, de circulación y de seguridad de estas infraestructuras” (artículo 22).

La Ley determina que “el transporte ferroviario es un servicio de interés general y esencial para la comunidad” (artículo 31), a pesar de que el Gobierno de la Generalitat puede declarar de servicio público determinados servicios de transporte ferroviario y, así, puede atribuir directamente la gestión de estos servicios a un ente o un operador público. Además, y si hay motivos sociales que lo justifiquen, la Ley habilita al Gobierno de la Generalitat para imponer a las empresas titulares de servicios de transporte ferroviario de viajeros obligaciones adicionales de servicio público, en materia de reducciones o bonificaciones tarifarias, con las compensaciones que, en su caso, correspondan en cada caso (artículo 36).

Los artículos 47 y 48 regulan los pasos a nivel y su supresión y reordenación. En carácter general, los cruces de carreteras u otras vías de comunicación con líneas ferroviarias que se produzcan por la instalación o modificación de cualquier de éstas deben hacerse a diferente nivel, excepto si se trata de tranvías, y únicamente, con carácter excepcional y por causas justificadas, puede autorizarse el establecimiento provisional de nuevos pasos a nivel por el tiempo estrictamente necesario y de la forma que se establezca por reglamento.

La Ley determina que la señalización de los pasos a nivel corresponde al titular del acceso correspondiente y la señalización interior de la infraestructura ferroviaria corresponde al titular de esta infraestructura.

El artículo 48 de la Ley dispone que la Generalitat y las otras administraciones públicas con competencia en materia de carreteras deben suprimir los pasos a nivel y, en su caso, los deben sustituir por cruces a diferente nivel.

Los pasos a nivel que subsistan deben tener los sistemas de seguridad y señalización adecuada para garantizar la seguridad, de acuerdo con las reglas que en función de sus diferentes características establezca la administración competente en materia de transportes terrestres, y deben regular las diferentes clases de protección para los

pasos a nivel. Dichas reglas deben tener en cuenta las características de la circulación, la visibilidad de los pasos y, en su caso, las otras circunstancias de éstos que puedan afectar a la seguridad del cruce.

A pesar de que la Ley no hace mención alguna del Reglamento 1371/2007 en su articulado ni en su preámbulo, el artículo 49 se dedica a delimitar los derechos de las personas usuarias de los servicios de transporte ferroviario de viajeros. Así, la Ley prevé los siguientes derechos:

“a) Utilizar los servicios de transporte ferroviario en las condiciones establecidas por la normativa, con los niveles de calidad que el departamento competente en materia de infraestructuras y servicios de transporte determine por reglamento.

b) Recibir de la empresa ferroviaria, con la antelación suficiente, información del horario de los servicios, de las tarifas correspondientes y, especialmente, de las incidencias que puedan afectar a la prestación del servicio y el cumplimiento de los horarios previstos. Deben fijarse por reglamento los protocolos de actuación que las empresas ferroviarias deben cumplir en caso de incidencias que afecten al servicio, de acuerdo con el principio de la menor afectación a los usuarios.

c) Contratar la prestación del servicio ferroviario con la empresa ferroviaria en los términos establecidos por la normativa aplicable en materia de defensa de los consumidores y usuarios.

d) Ser indemnizados por la empresa ferroviaria, en el supuesto de que ésta incumpla las obligaciones que haya asumido en virtud del contrato de transporte o que le impone la normativa aplicable, salvo los casos de fuerza mayor o la concurrencia de causas no imputables a la empresa ferroviaria, de acuerdo con lo que se establezca por reglamento.

e) Ser informados de los procedimientos establecidos para resolver las controversias que puedan surgir con relación al cumplimiento del contrato de transporte ferroviario ante las juntas arbitrales de transportes o la jurisdicción ordinaria.

f) Ser atendidos con corrección por el personal de las empresas ferroviarias. Este personal

debe tener un cuidado especial en atender debidamente a las personas que, por motivos de edad, de salud o de limitaciones de movilidad o por otros motivos análogos, requieran una atención especial. Debe determinarse por reglamento la manera de atender las necesidades de estas personas y los medios que el personal de las empresas ferroviarias debe poner a su alcance para facilitarles el acceso a los servicios ferroviarios.

g) Formular las reclamaciones que estimen convenientes con relación a la prestación del servicio, en la forma establecida por las normas que desarrollan la presente ley.

h) Utilizar, en el caso de las personas con movilidad reducida, los asientos y espacios reservados en cumplimiento de la normativa aplicable en materia de accesibilidad.

i) Cargar la bicicleta al tren. Deben establecerse por reglamento las condiciones para el transporte de las bicicletas de los usuarios.

j) Los demás que les reconocen las normas aplicables”

Además, la Ley determina que “los contratos tipo de transporte que afectan a los usuarios del servicio deben ser aprobado previamente por el departamento competente en materia de infraestructuras y servicios de transporte” y que, “así mismo, este departamento debe determinar las condiciones generales de contratación tanto del transporte de viajeros como del de mercancías”.

Las empresas ferroviarias también deben tener a disposición de las personas usuarias de los servicios un libro de reclamaciones que se ajuste al modelo que se establezca por reglamento y la ley garantiza a las personas el derecho a reclamar delante las juntas arbitrales de transporte.

Junto a los derechos, la Ley también dedica un precepto a los deberes de las personas usuarias de los servicios del sistema de transporte ferroviario de Cataluña (artículo 50). En este sentido, se delimitan las obligaciones esenciales de las personas (ir provistos del título de transporte válido y validado, atender las indicaciones de los empleados, de los carteles y de la megafonía, mantener un comportamiento correcto y respetuoso, y respetar las obligaciones que establecen los reglamentos de utilización

de los diferentes servicios) y las prohibiciones principales.

En cuanto a la función inspectora, la Ley señala que deben determinarse por reglamento el procedimiento de actuación y las atribuciones que corresponden a los agentes de la autoridad, así como las obligaciones relativas a la inspección de las personas físicas o jurídicas a las que puede aplicarse la Ley (artículo 60).

Por último, hay que mencionar que también deben determinarse por reglamento las condiciones para preservar y proteger el material histórico ferroviario y las condiciones en que el departamento competente en materia de infraestructuras y servicios de transporte y el departamento competente en materia de seguridad civil y emergencias deben coordinar su actuación en referencia al establecimiento de las normas de seguridad ferroviaria que desarrollen la ley, con el fin de prever, prevenir y eliminar o disminuir el riesgo de accidentes asociados a esta clase de instalaciones y servicios, de favorecer la evacuación rápida y segura de las personas afectadas y de facilitar la actuación de los equipos de intervención (disposiciones adicionales decimotercera y decimocuarta).

3.3. La normativa sobre accesibilidad en el transporte ferroviario

El artículo 4 del Estatuto de Autonomía de Cataluña determina que corresponde a los poderes públicos de Cataluña promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de los individuos y de los grupos sean reales y efectivas, facilitar la participación de todas las personas en la vida política, y promover los valores de la libertad, la democracia, la igualdad, el pluralismo.

El artículo 40.5 de la EAC determina que los poderes públicos deben garantizar la protección jurídica de las personas con discapacidades y deben promover la integración social, económica y laboral. También señala que deben adoptar las medidas necesarias para suplir o complementar el apoyo de su entorno familiar directo.

En el ámbito legislativo, Cataluña fue pionera en la promoción de normativa autonómica sobre accesibilidad mediante la promulgación del Decreto 100/1984, de 10 de abril, de

supresión de barreras arquitectónicas, que fue el primer avance del legislador autonómico hacia la posterior Ley 20/1991, de 25 de noviembre, de promoción de la accesibilidad y de supresión de barreras arquitectónicas.

El objeto de esta ley fue garantizar a las personas con movilidad reducida o cualquier otra limitación la accesibilidad y utilización de los bienes y los servicios de la sociedad, así como promover la utilización de ayudas técnicas adecuadas que permitan mejorar la calidad de vida de estas personas, mediante el establecimiento de las medidas de fomento y de control en el cumplimiento de la normativa dirigida a suprimir y evitar cualquier tipo de barrera u obstáculo físico o sensorial.

Este mismo espíritu es el que rige la actualmente vigente Ley 13/2014, de 30 de octubre, de accesibilidad. Esta norma reconoce que la accesibilidad es un derecho de todas las personas y determina que corresponde a la Administración implementar las estrategias y los mecanismos para hacer efectivo el derecho de las personas con discapacidad a disfrutar, en el máximo grado posible, de las mismas condiciones de accesibilidad en los bienes y servicios.

De acuerdo con ello, corresponde a las administraciones competentes garantizar a las personas con diversidad funcional la posibilidad de disfrutar de un entorno accesible y, para garantizarlo, deben diseñar bienes, servicios y espacios públicos en los que puedan confluír todas las personas, independientemente de su edad y de sus posibilidades de movilidad de forma autónoma. La eliminación o la reducción al máximo de las barreras arquitectónicas, en este sentido, es fundamental.

En cuanto al servicio de transporte, el capítulo III del título III regula los requisitos y las condiciones necesarias para conseguir un entorno global accesible. Entre otras cosas, establece que las administraciones públicas deben velar porque el sistema de transporte público cumpla con las condiciones de accesibilidad necesarias que permitan a todas las personas de hacer uso con seguridad, comodidad y autonomía, atendiendo de una manera preferente las necesidades de las personas con discapacidad, de la gente mayor y de otras personas en situación de vulnerabilidad.

Los proveedores del servicio de transporte regular de viajeros deben garantizar la accesibilidad de todos los espacios y elementos que integran los medios de transporte, en los términos que determina el artículo 18, incluyendo los sistemas de información y de comunicación con los usuarios, y también deben garantizar la accesibilidad de los productos y los servicios de uso público que se ofrezcan en estos espacios. Así mismo, deben garantizar las condiciones de accesibilidad de las infraestructuras y de un porcentaje mínimo de unidades de transporte que garanticen el servicio a las personas con discapacidad.

El personal de los proveedores del servicio de transporte público de viajeros debe estar formado sobre la atención a las personas con discapacidad, tanto en relación al trato como en cuanto a la utilización de los medios de apoyo.

En cuanto al material móvil, el artículo 20 determina que cuando se trate de material de nueva adquisición para el transporte público de viajeros las condiciones de accesibilidad que deben cumplir serán las establecidas en la normativa reglamentaria para cada clase de transporte, tanto el transporte regular como el transporte discrecional.

La norma prevé también que, sin perjuicio de lo establecido en la normativa sectorial, y sin perjuicio de que las actuaciones determinadas por el plan de implantación progresiva de la accesibilidad de los medios de transporte, deben fijarse plazos máximos para adaptar o sustituir las unidades del parque móvil destinado al servicio de transporte público de viajeros y para adecuar las infraestructuras y los servicios de los diferentes medios de transporte públicos.

En cuanto a la reglamentación técnica de la accesibilidad en Cataluña, en cumplimiento de la disposición adicional primera de la Ley 20/1991, de 25 de noviembre, el Gobierno de la Generalitat aprobó el Decreto 135/1995, de 24 de marzo, de desarrollo de la Ley 20/1991, de 25 de noviembre, de promoción de la accesibilidad y de supresión de barreras arquitectónicas, y de aprobación del Código de accesibilidad. Este código se mantiene vigente, ahora vinculado a los mandatos de la Ley 13/2014, de 30 de octubre, de accesibilidad, mientras no se apruebe el texto reglamentario

que debe elaborar el Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias.

El Código de Accesibilidad, además de definir los criterios técnicos para garantizar el derecho de las personas con movilidad reducida o cualquier otra limitación a la accesibilidad y la utilización de los bienes y servicios de la sociedad en un entorno adaptado a sus necesidades, determina las competencias de la Generalitat y de los entes locales en materia de accesibilidad. En esta línea, de igual forma que la Ley, obliga a las administraciones públicas a desarrollar un plan de accesibilidad en el ámbito de sus competencias.

También establece el Código que “corresponde a la Administración de la Generalitat de Cataluña, mediante los departamentos competentes, la comprobación de la aplicación del Código en cuanto a las medidas a adoptar en su cumplimiento, así como la actividad de fomento” (artículo 50).

El Código de Accesibilidad dedica su capítulo IV a las medidas de accesibilidad en los transportes públicos, tanto si son de superficie como si son subterráneos. El artículo 34 regula las medidas de accesibilidad en el metro, en los ferrocarriles y en los autobuses que son competencia de la Generalitat y de los entes locales en el ámbito de Cataluña, y establece que los proyectos de nueva construcción o restauración de las estaciones de metro y ferrocarriles que son competencia de la Generalitat y de los entes locales en el ámbito de Cataluña deben cumplir las prescripciones técnicas del anexo 1 si tienen como finalidad el acceso al servicio, y las del anexo 2, si tienen

como finalidad la circulación interior en un medio de transporte ferroviario.

Entre otras cosas, este artículo determina que en los espacios de recorrido interno en que se deban traspasar torniquetes u otros mecanismos, debe disponerse de un paso alternativo que permita el acceso de una persona con movilidad reducida. También establece que hay que instalar o prever la futura instalación de ascensores u otros mecanismos más accesibles para personas con movilidad reducida que permitan resolver los cambios de nivel entre la calle y los andenes.

En cuanto al material móvil, establece que los vehículos propios de los transportes públicos que son competencia de la Generalitat y de los entes locales en el ámbito de Cataluña deben garantizar, además de las condiciones establecidas en el anexo 3, que cada vehículo subterráneo disponga de un equipo de megafonía que permita informar a los viajeros, con suficiente antelación, de la llegada a la parada o la estación, que en el interior haya un espacio reservado y que el suelo de todos los vehículos de transporte debe ser antideslizante.

En cuanto a las estaciones de transporte ferroviario, el artículo 35 determina que las situadas en el ámbito territorial de Cataluña deben ser adaptadas en las condiciones establecidas en el apartado 3.1.3 del anexo 3, en cuanto a los espacios de acceso a las instalaciones, la vinculación de los espacios de servicio y el espacio de acceso a los vehículos.

3. EL CÓDIGO DE CONSUMO DE CATALUÑA

1. Los transportes públicos como servicio básico

El Código de consumo de Cataluña (Ley 22/2010, de 20 de julio) considera que los transportes son un servicio básico, es decir, unos servicios de carácter esencial y necesarios para la vida cotidiana o que tienen un uso generalizado entre las personas consumidoras (artículo 251-2).

En este sentido, cabe destacar que en el preámbulo del Código de consumo de Cataluña el legislador señala específicamente que “en materia de servicios básicos, se ha considerado de interés especial para proteger mejor a las personas consumidoras la obligación de entregar información de la prestación, así como del lugar y los procedimientos establecidos para atender las quejas o reclamaciones .”

Por este motivo, el Código de consumo de Cataluña (artículo 252 - 4) incluye una serie de determinaciones que son aplicables a los servicios básicos:

“1. Los prestadores de servicios básicos deben entregar a la persona consumidora la información relevante de la prestación por escrito o de una forma adaptada a las circunstancias de la prestación.

2. El prestador del servicio debe facilitar, en el momento de la contratación, una dirección física en Cataluña, en la que la persona consumidora pueda ser atendida de forma rápida y directa respecto a cualquier queja o reclamación sobre el servicio, siempre y cuando la atención a la persona consumidora no se haga en el mismo establecimiento donde se haya contratado. También debe disponer de un servicio telefónico de atención de incidencias y reclamaciones, que debe ser de carácter gratuito.

3. En los contratos debe informarse del lugar donde los usuarios pueden tramitar las quejas o reclamaciones ante el prestador o prestadora del servicio básico y del procedimiento para hacerlo. También debe informarse de si el prestador o prestadora del servicio está adherido a una junta arbitral de consumo y

de la posibilidad de la persona consumidora de dirigirse a estos organismos para resolver los conflictos.

4. En la información precontractual y contractual debe indicarse la existencia de compensaciones, reembolsos o indemnizaciones en caso de que la empresa incumpla la calidad del servicio básico fijada por el ordenamiento jurídico o por la propia empresa. También debe informarse sobre los mecanismos para llevar a cabo las medidas a que se refiere el apartado 3 y sobre el método de determinación del importe.

5. Las empresas que presten servicios básicos deben velar por que los contratos de adhesión se faciliten, a petición de las personas con discapacidad, por medio de un soporte que les sea accesible.”

2. Los colectivos especialmente protegidos

El artículo 123 del Estatuto de Autonomía de Cataluña determina que “corresponde en la Generalitat la competencia exclusiva en materia de consumo, que incluye en todo caso:

a) La defensa de los derechos de los consumidores y los usuarios, proclamados por el artículo 28, y el establecimiento y la aplicación de los procedimientos administrativos de queja y reclamación.

b) La regulación y el fomento de las asociaciones de los consumidores y usuarios y su participación en los procedimientos y asuntos que les afecten.

c) La regulación de los órganos y los procedimientos de mediación en materia de consumo.

d) La formación y la educación en el consumo.

e) La regulación de la información en materia de consumidores y usuarios.

De acuerdo con esto, el artículo 111-2 del Código de consumo de Cataluña incorpora el concepto “colectivos especialmente protegidos”, que define en los términos siguientes:

“Colectivos especialmente protegidos: colectivos que, por la concurrencia de determinadas características, son

especialmente vulnerables en cuanto a las relaciones de consumo. En todo caso, la protección especial debe darse atendiendo a la persona consumidora mediana del colectivo en que se integra la persona consumidora. En particular, son colectivos especialmente protegidos: los niños y los adolescentes, los ancianos, las personas enfermas, las personas con discapacidades y cualquier otro colectivo en situación de inferioridad o indefensión especiales.”

Esta definición se completa con lo dispuesto por el artículo 121-3 del Código de consumo de Cataluña:

“1. Los derechos de las personas consumidoras que afecten a colectivos especialmente protegidos gozan de una atención especial y preferente por parte de los poderes públicos, de acuerdo con lo establecido por la presente ley, las disposiciones que la desarrollen y el resto del ordenamiento jurídico.

2. Las personas con discapacidad, especialmente, deben tener garantizado el acceso adecuado a la información sobre los bienes y servicios, y el pleno ejercicio y goce de los derechos y garantías recogidos por la presente ley, del mismo modo que el resto de personas consumidoras.”

Según el Código de consumo, “cualquier órgano u organismo de titularidad pública dependiente de una administración pública catalana que realice tareas de información, orientación y asesoramiento a las personas consumidoras tiene la consideración de servicio público de consumo” y estos servicios están habilitados por la misma Ley (artículo

126-10.1.g) para ejercer, entre otros, la función siguiente:

“Educar y formar en consumo a las personas consumidoras, particularmente a los colectivos especialmente protegidos, ya sea por medio de actuaciones directas o a través de los medios de comunicación de titularidad pública.”

En materia de formación en consumo, el Código de consumo determina que “el Gobierno debe garantizar la formación continua y permanente de las personas consumidoras, con el impulso y fomento de la formación permanente de los jóvenes y adultos como personas consumidoras, con especial atención a los colectivos especialmente protegidos y con necesidades específicas ” (artículo 126-18).

Por último, hay que tener presente que el Código de consumo considera infracción muy grave la que se haya cometido “aprovechando la situación especial de desequilibrio o indefensión de determinadas personas consumidoras o de colectivos especialmente protegidos” (artículo 332-4).

Por tanto, y a la vista de lo que se ha expuesto, puede constatarse que el legislador ha querido ofrecer un grado de protección extraordinaria –especial y preferente, para utilizar los términos del artículo 121-3.1 del Código de consumo– en cualquier relación de consumo a las personas que integran los colectivos definidos por la ley, protección que obviamente afecta cuando la relación de consumo se produce en el ámbito de un servicio básico como es el transporte.

4. LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS USUARIAS A LOS PRINCIPALES SERVICIOS FERROVIARIOS DE CATALUÑA

Se detallan los derechos de las personas con especial referencia a los colectivos especialmente protegidos por el Código de consumo de Cataluña.

1. Cercanías y Regionales de Cataluña

Las Condiciones generales de utilización de los servicios ferroviarios de Cercanías y Regionales de Cataluña están publicadas en el DOGC núm. 7179, de 8 de agosto de 2016, y pueden consultarse en la página web de Cercanías de Cataluña.¹²

Estas condiciones generales son aplicables a los servicios ferroviarios de cercanías y regionales competencia de la Generalitat de Cataluña, en virtud de los reales decretos 2034/2009, de 30 de diciembre, y 1598/2010, de 26 de noviembre, y se dictan de conformidad con lo establecido en la Ley 4/2006, de 31 de marzo, ferroviaria; la Ley 7/2004, de medidas fiscales y administrativas, y el Reglamento (CE) núm. 1371/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre de 2007, sobre los derechos y las obligaciones de los viajeros de ferrocarril (sin perjuicio de las exenciones a la aplicación de sus preceptos previstos en el Acuerdo GOV/111/2010, de 1 de junio, el Acuerdo GOV/256/2010, de 14 de diciembre, la Ley 1/1998, de 7 de enero, de política lingüística) y la Ley 22/2010, de 20 de julio, de Código de consumo de Cataluña.

El punto 7 de las condiciones generales se dedica a los derechos de los usuarios e incluye la lista de los siguientes derechos:

1. Ser informado de las características de prestación, del funcionamiento de los servicios de transporte, de sus incidencias y de los diversos títulos de transporte que pueden escoger según las tarifas vigentes y las condiciones de utilización establecidas. La empresa operadora tiene que instalar en las estaciones de la red de Cercanías y Regionales de Cataluña los elementos informativos que la Administración correspondiente determine

para una mejor información de las personas usuarias.

La información tiene que ser accesible, es decir, transmitida por los medios más adecuados para asegurar la percepción y comprensión correcta por parte de las personas con discapacidad sensorial.

2. Ser transportado con un título de transporte válido con el equipaje que lleven, siempre que no supongan molestias o peligro para las otras personas usuarias y que respeten aquello establecido en estas Condiciones Generales. No serán admitidos objetos y/o paquetes que superen los 20 kg de peso o tengan unas dimensiones superiores a 70x50x25 cm.

3. Ser indemnizado en el caso de incidencia o suspensión del servicio de acuerdo con lo que prevé la condición 13 de este documento.

4. Ser tratados correctamente por el personal de la empresa operadora y ser atendido en las peticiones de ayuda e información que les soliciten en cualquiera de las lenguas oficiales de Cataluña.

5. Formular las reclamaciones que consideren convenientes en relación con la prestación del servicio, mediante las hojas de reclamación disponibles en las estaciones o mediante la web de la empresa operadora o el teléfono de atención al cliente, orientando y asesorando a las personas usuarias sobre la gestión de reclamaciones y quejas, utilizando libremente cualquiera de las dos lenguas oficiales de Cataluña.

6. Ser informados por medios rápidos y eficaces, como los sistemas de comunicación electrónica, de los procedimientos establecidos para resolver las controversias que puedan surgir con relación al cumplimiento del contrato de transporte ante las juntas arbitrales de transportes o la jurisdicción ordinaria, utilizando libremente cualquiera de las dos lenguas oficiales de Cataluña.

7. Recibir de la empresa operadora la respuesta a las reclamaciones o quejas formuladas, relativas a incidencias, acontecimientos o

¹² http://rodalies.gencat.cat/ca/atencio_al_client/condicions_dus_2/noves_condicions/

circunstancias que afectan al funcionamiento normal de las relaciones de consumo vinculadas a la prestación de los servicios y dar respuesta a las quejas y reclamaciones recibidas en el tiempo más breve posible y en cualquier caso como máximo en un periodo de un mes desde la presentación. Los documentos se tienen que redactar en la lengua oficial que escoja al reclamante. Si esta no se especifica, se redactarán en catalán.

8. Disponer de asientos de uso preferente debidamente señalizados en el caso de personas con movilidad reducida, las mujeres embarazadas y otros colectivos que determine la empresa operadora.

9. Disponer de accesos a los trenes debidamente señalizados y de espacio en el interior del tren con elementos de seguridad en el caso de personas con movilidad reducida.

10. Ir acompañados gratuitamente de perros lazarrillo en el caso de personas invidentes.

Más allá de esta lista de derechos de las personas usuarias de Cercanías y Regionales de Cataluña, las condiciones generales incluyen otras determinaciones que también afectan a la forma cómo determinadas personas acceden o disfrutan del servicio o circunstancias que pueden afectar la normal prestación de éste.

Así, se incluye el derecho de los usuarios a transportar bicicletas y pequeños animales domésticos (condiciones 7.11 y 7.12) y se especifica que a las personas con discapacidad o movilidad reducida que requieran un tratamiento de transporte especial o diferenciado, se les tiene que facilitar, en la medida de lo posible, todos los medios disponibles para su adecuado transporte o movilidad en las instalaciones y trenes de la empresa operadora en los cuales sea posible la prestación de este servicio (condición 10.2).

Además, dispone que los niños menores de ocho años tienen que viajar siempre acompañados. Se permite viajar sin acompañante a las personas de entre ocho y doce años si van provistas de una autorización de los padres o tutor legal. Los niños menores de cuatro años que no ocupan plaza no requieren de título de transporte y viajan de forma gratuita y, en todo caso, quedan

cubiertos por los seguros obligatorios de viajeros y responsabilidad civil (condiciones 5 y 10.2).

En caso de modificación del horario (condición 11), la empresa operadora tiene que comunicar de manera anticipada los cambios de frecuencia de paso de los trenes de las diferentes líneas, de la modificación de los horarios o incidencias que puedan afectar a la prestación normal de los servicios. La empresa tiene que utilizar, al menos, el catalán en las comunicaciones por megafonía.

Si se utiliza el título de transporte Multiviaje o Abono una vez se haya producido el cambio de horarios, se entiende que la persona usuaria lo ha aceptado con carácter general. Ahora bien, en aquellos casos en que el cambio de horarios se produzca cuando la persona usuaria no haya concluido el consumo total de su título Multiviaje o Abono, y no haya utilizado el título de transporte con posterioridad al cambio de horarios, puede solicitar el reintegro de los días restantes de acuerdo con el previsto en la condición 13.1 relativa a las indemnizaciones.

La condición 12 detalla el derecho del usuario a formular reclamaciones y precisa que la empresa operadora está obligada a realizar el transporte contratado en las condiciones recogidas en el título de transporte y en estas condiciones generales, a excepción de los casos de fuerza mayor.

La concreción de este concepto de fuerza mayor da lugar a conflictos y malentendidos con las personas usuarias, por lo que convendría definirlo mejor y acotarlo al máximo en estas condiciones generales para que las personas usuarias del servicio puedan conocer con fundamento qué incluye este concepto de fuerza mayor o si se aplican las mismas causas que se listan para la Devolución Xpress. En todo caso, parece adecuado limitar a las causas estrictas de fuerza mayor los supuestos que amparan que la empresa operadora se libere de sus obligaciones, de forma que los retrasos que tienen el origen en actos de vandalismo, incivismo, huelgas o robo de cobre también puedan generar el derecho a la compensación de la persona usuaria del servicio.

La empresa operadora debe tener a disposición de las personas usuarias un libro u hojas de

reclamaciones que se ajusten al modelo establecido por el Departamento de Territorio y Sostenibilidad para poder formular las reclamaciones o quejas sobre cualquier asunto que afecte al funcionamiento normal de las relaciones de consumo. Por ello, debe informarse del lugar donde las personas pueden tramitar las quejas o reclamaciones ante la empresa prestadora del servicio y el procedimiento para hacerlo. La señalización y los carteles de información general de carácter fijo deben estar redactados, al menos, en catalán y los viajeros pueden expresarse y utilizar libremente cualquier de las dos lenguas oficiales.

La persona usuaria que se considere lesionada en su derecho puede exponer las quejas en el mencionado libro o en las hojas de reclamaciones o utilizando como medio de comunicación el correo ordinario, los teléfonos, o mediante Internet de acuerdo con aquello establecido al efecto, o documento o carta dirigida a cualquier oficina de la empresa operadora. De hecho, Las reclamaciones dirigidas a Rodalies de Catalunya pueden realizarse a través del Libro de Reclamaciones a disposición de los viajeros en todas las estaciones con personal, de la web www.rodaliesdecatalunya.cat o el teléfono de Atención al Cliente 900.41.00.41.

El plazo de presentación de la reclamación es de un mes a partir de la fecha en que se tiene conocimiento del hecho que la motivó, a pesar de que, sin perjuicio de la utilización del libro o de las hojas de reclamaciones, la persona usuaria puede reclamar los daños y perjuicios que le ocasione la empresa operadora, por vía judicial o, si procede, ante la Junta Arbitral del Transporte de Cataluña.

En cuanto a las indemnizaciones, se prevé que, excepto por causa de fuerza mayor, la persona usuaria afectada por la cancelación, la interrupción o el retraso en el viaje tiene derecho a percibir la indemnización correspondiente, sin perjuicio del tratamiento dado a los títulos integrados al respecto (condición 13).

Se entiende por cancelación del viaje, siempre que no concurran causas de fuerza mayor, la imposibilidad de la empresa operadora para iniciarlo en las condiciones que se establecen en el título de transporte, a causa de la

supresión de trenes durante, al menos, una hora.

En caso de cancelación del servicio la persona usuaria puede optar por:

a. La resolución del contrato de transporte. En este caso, en el servicio de cercanías y regionales se percibirá el importe íntegro cuando se trate de un título de transporte sencillo o de dos viajes; se devolverá el importe íntegro cuando no se haya iniciado el viaje de ida. En caso de que se haya iniciado el viaje de ida y la cancelación del servicio afecte al viaje de vuelta, se reintegrará la mitad del importe del título de dos viajes. Si se trata de títulos de transporte Multiviaje o Abono, cuando se compruebe que no se ha realizado el viaje, el importe a percibir por la persona usuaria se tiene que calcular dividiendo el precio por:

- 10, en el caso del Bonotren.
- 50, en el caso del abono mensual.
- 150, en el caso del abono trimestral.

b. La habilitación de un título de transporte cuando existe la posibilidad de realizar el viaje.

c. La realización del viaje con otros medios de transporte que la empresa operadora habilite.

Por otra parte, se entiende que hay interrupción del viaje, siempre que no concurran causas de fuerza mayor, cuando este se paraliza mientras se está desarrollando. En caso de interrupción del viaje una vez se ha iniciado, la empresa operadora está obligada a proporcionar a la persona usuaria, con la mayor brevedad, el transporte en un tren o en otro medio en condiciones equivalentes a las pactadas.

El usuario también puede renunciar a continuar el viaje, con lo cual se procederá a indemnizar en las mismas condiciones que en el apartado 1 a).

Para los casos de retraso del tren, el usuario podrá optar por acogerse al abono de una indemnización pecuniaria o al sistema de Devolución Xpress.

Excepto por causa de fuerza mayor, en caso de optar por la indemnización pecuniaria, el usuario tendrá derecho al equivalente al cincuenta por ciento del precio del viaje, según el título de transporte utilizado, siempre y cuando el retraso del tren sea superior a treinta minutos. Cuando el retraso supere una hora, la indemnización pecuniaria será el equivalente al total del precio del título de transporte utilizado.

Si la persona decide acogerse al sistema de compensación llamado Devolución Xpress, hay que tener presente que este sistema tiene una regulación específica para los servicios de cercanías y regionales, competencia de la Generalitat.

La Devolución Xpress conlleva que se facilite al usuario un título de transporte válido para realizar un viaje para el mismo recorrido, y en el caso de los servicios regionales, para la misma categoría de trenes, del viaje afectado por el retraso. El billete de la Devolución Xpress tiene un plazo de utilización de 30 días naturales.

La regulación de la Devolución Xpress y el formulario web para solicitarla en los casos de estaciones sin personal se encuentra en un apartado específico de la web rodalies.gencat.cat, bajo los epígrafes de Atención al cliente -> Devolución Xpress.

Para percibir un título de transporte Devolución Xpress de la misma categoría y recorrido del sistema del tren del viaje afectado es necesario que al final del viaje se cumplan conjuntamente las siguientes condiciones:

1. Que el retraso del tren en el que se ha hecho el viaje sea superior a 15 minutos en la estación de destino del cliente.
2. Que el cliente presente su título de transporte cancelado en origen.

Este sistema, sin embargo, excluye determinadas situaciones que a menudo son origen de retrasos y dilaciones en la llegada del tren a su destino y que protagonizan muchas de las quejas que se formulan al Síndic.

Así, la Devolución Xpress no se aplica en el caso de retrasos que estén motivados por

modificaciones de horarios, a causa de las necesidades de la explotación ferroviaria (obras, etc.), siempre que hayan sido anunciadas con la suficiente antelación.

Tampoco es aplicable a las causas de fuerza mayor ajenas a la explotación ferroviaria siguiente.

- Catástrofes naturales, condiciones meteorológicas muy adversas o excepcionales e incendios con origen externo en las instalaciones o infraestructura, pero que condicionan la explotación ferroviaria.
- Huelgas o paradas laborales, excluyendo los servicios mínimos.
- Amenazas terroristas, sabotajes en vehículos o instalaciones y manifestaciones o problemas de orden público.
- Interrupción del servicio por orden judicial, gubernativa o policial.
- Intercepción de la vía por personas, animales, vehículos o cosas.
- Evacuación o atención de personas enfermas.
- Accionamiento injustificado de aparatos de alarma por una persona no autorizada.

Sin embargo, hay que reconsiderar si situaciones como el robo de cobre u otros materiales de las instalaciones y estaciones ferroviarias, el vandalismo, el incivismo, las huelgas o paradas laborales y otras situaciones cotidianas o de relativa frecuencia deben incluirse entre estas causas de fuerza mayor que impiden la aplicación del sistema de Devolución Xpress.

La solicitud de la Devolución Xpress depende del ámbito afectado. Así, para el servicio de cercanía de Barcelona (líneas R1, R2, R3 de Barcelona en Sant Quirze de Besora, R4, R7 y R8), el usuario puede realizar la solicitud inmediatamente después de la llegada del tren a la estación donde el cliente finalice el viaje. Tan sólo en los casos de estaciones sin personal y dentro del plazo máximo de 24 horas después de la llegada del tren a la estación donde la persona finalice el viaje, la petición de la Devolución Xpress también puede hacerse a través del correo postal y del

formulario de solicitud de la web de Cercanías de Cataluña, y es imprescindible adjuntar a esta petición una copia del billete utilizado por las dos caras.

Además, hay que tener presente que la Devolución Xpress no es aplicable a los billetes formalizados en ruta, con sanción o sin, con origen en una estación que disponga de venta de billetes.

En el caso de los restantes servicios de regionales (líneas R3 de la Farga de Bebié en Puigcerdà, R11, R12, R13, R14, R15 y R16), servicio de cercanías del Camp de Tarragona (líneas RT1 y RT2), Girona (línea RG1) y Lleida, el plazo de solicitud de la Devolución Xpress se establece desde las doce horas del primer día hábil (el lunes al viernes) siguiente a la fecha en que se produce el retraso y hasta quince días naturales a contar desde el día del retraso, éste incluido. Exclusivamente en los casos de estaciones sin personal, la solicitud puede realizarse a través del correo postal y del formulario que incorpora la propia web.

Así mismo, hay que tener presente que exclusivamente para el servicio de regionales, sólo tendrá validez si va acompañado del billete objeto de la indemnización. La omisión de este requisito dará lugar a la consideración de viajero desprovisto de billete.

Todas estas determinaciones plantean varios problemas que las quejas recibidas por el Síndic han evidenciado en diferentes ocasiones y que deberían motivar una reconsideración del reglamentación vigente de la Devolución Xpress.

En el caso del servicio de cercanía de Barcelona, el tener que realizar la solicitud inmediatamente después de la llegada del tren a la estación final del viaje (o en 24 horas cuando la estación no tiene personal) puede ser un obstáculo para muchas personas o un elemento que disuada realizar la solicitud, puesto que al retraso acumulado por el tren hay que sumar el tiempo de espera haciendo cola a la estación para solicitar la Devolución Xpress, muchas veces inasumible cuando se trata de llegar al trabajo o el lugar de estudio y más cuando los retrasos son desgraciadamente frecuentes.

A partir del 12 de septiembre de 2016, y hasta que no se solucionen los problemas que afectan a la 16, se establece un nuevo compromiso de puntualidad en cuanto a la Devolución Xpress para retrasos superiores a 7 minutos en esta línea (<http://rodalies.gencat.cat/web/.content/noticies/Cartell-Info-Devolucio-Xpress-R16-7-minutos.pdf>).

Además, el hecho de que la Devolución Xpress no sea aplicable a los billetes formalizados en ruta con origen en una estación que disponga de venta de billetes puede ser un obstáculo para determinadas personas con discapacidad que no hayan podido adquirir el billete en una máquina que no les ha sido accesible.

Hay que tener presente cuando se produzca una cancelación o interrupción del servicio contratado por la persona con discapacidad o movilidad reducida, se habilitará un título de transporte para otro tren u otro medio de transporte con las mismas condiciones del servicio (condición 13.4).

Por último, y como no puede ser de otra forma, la empresa operadora tiene la obligación de colocar la totalidad o un extracto de las condiciones generales en los trenes y en las estaciones, en un lugar que resulte visible para el público usuario, y en su página web (condición 17). Hay que garantizar que esto sea efectivo y que la información sobre las condiciones generales esté actualizada.

2. Metro

Las condiciones y reglas generales de utilización del Ferrocarril Metropolitano de Barcelona, S.A., se publicaron en el DOGC núm. 5770, de 7 de diciembre de 2010, y pueden consultarse en la web de TMB.¹³

De acuerdo con las condiciones generales mencionadas (condición 11), son derechos de las personas usuarias del metro los siguientes:

a) Ser informados de las características de prestación y del funcionamiento de los servicios de transporte, de las incidencias y de los diversos títulos de transporte que pueden escoger atendiendo a las tarifas vigentes y condiciones de utilización establecidas.

¹³ http://www.tmb.cat/ca/c/document_library/get_file?uuid=33c645a5-8328-4d82-8b79-65a9208d750b&groupId=10168

b) Ser transportados con un título de transporte válido con los objetos y paquetes que lleven, siempre y cuando no supongan molestias o un peligro para los otros usuarios.

c) En caso de incidencia o suspensión del servicio, renunciar a seguir el viaje y obtener un billete de canje para viajar cuando lo deseen dentro del plazo de vigencia del título. Los títulos que permitan un número ilimitado de viajes o la libre circulación no dan derecho a devolución alguna.

d) Ser tratados correctamente por los empleados de la empresa explotadora del servicio y ser atendidos en las peticiones de ayuda y de información que les soliciten.

e) Formular las reclamaciones que estimen convenientes en relación a la prestación del servicio, lo que podrá hacerse en las hojas de reclamaciones que estarán a su disposición en todas las estaciones y en los Centros TMB de atención al ciudadano. El plazo máximo para interponer la reclamación es de un mes a contar desde el momento en que se produce el hecho que la motivó.

f) Recibir contestación de la empresa prestataria de los servicios en un plazo máximo de dos meses desde sus reclamaciones y quejas.

g) Las personas usuarias con movilidad reducida, la gente de edad avanzada, las mujeres embarazadas y otros colectivos que pueda determinar la empresa explotadora deben disponer de asientos de uso preferente, que deben estar debidamente señalizados.

h) Ir acompañados de perros lazarillo o de asistencia.

i) Transportar accesorios como bicicletas, carritos y sillas para niños, etc., en las condiciones que determine Ferrocarril Metropolitano de Barcelona, S.A., de forma gratuita, siempre que no supongan molestias para el resto de viajeros, circunstancia que deberá ser apreciada por el personal de la empresa prestataria del servicio.

Hay que mencionar la letra f), que fija en un máximo de dos meses el plazo de que dispone

TMB para dar respuesta a las quejas y reclamaciones, a pesar de que el Código de consumo de Cataluña (artículo 211-4) determina que los empresarios están obligados a “garantizar de forma fehaciente que la persona consumidora, para hacer valer el eventual ejercicio de sus derechos, tenga constancia, por escrito o en cualquier apoyo duradero, de la presentación de cualquier tipo de queja o reclamación relativa a incidencias, acontecimientos o circunstancias que afecten al funcionamiento normal de las relaciones de consumo; y dar respuesta a las quejas y reclamaciones recibidas a lo más pronto posible, en todo caso en el plazo de un mes desde que son presentadas”.

3. Ferrocarriles de la Generalitat de Cataluña (FGC)

Las condiciones de utilización aplicables a la red ferroviaria de Ferrocarriles de la Generalitat de Cataluña se publicaron en el DOGC núm. 6168, de 11 de julio de 2012, y pueden consultarse en la web de FGC.¹⁴

A diferencia de otros reglamentos de servicios o condiciones de utilización, en el caso de FGC no se dedica un precepto a listar los derechos de las personas usuarias del servicio. Sin embargo, de las condiciones de utilización mencionadas, se desprenden los siguientes derechos:

- La posesión de un billete válido garantiza la prestación del transporte, pero no garantiza la ocupación de un asiento dentro del tren (condición 16).
- Los menores de cuatro años pueden viajar gratuitamente si no ocupan asiento (condición 17).
- En todas las dependencias hay un libro de objeciones a la percepción mínima a disposición del cliente (condición 15).
- Puede viajar con perros lazarillo y, en la forma que detallan las condiciones generales, con animales domésticos de forma gratuita (condición 18).

¹⁴ http://www.fgc.cat/downloads/info_annexa/condicions%20utilitzacio%202012.pdf

- Pueden llevarse bicicletas gratuitamente a todos los trenes todos los días. Según la ocupación de los trenes, estas condiciones pueden ser variadas por el personal autorizado de FGC (condición 19).

- Las personas con movilidad reducida u otros colectivos especificados en la señalización tienen asientos reservados (condición 22).

- En todas las dependencias hay un libro de reclamaciones a disposición de las personas usuarias (condición 26).

Hay que remarcar que estas condiciones generales no hacen mención alguna de los casos de interrupción, cancelación o retraso en el servicio. Tampoco incluyen ninguna referencia al derecho a obtener una compensación por parte de las personas afectadas en estos casos, ni cómo y dónde reclamar, más allá de indicar de forma genérica que en todas las dependencias existe un libro de reclamaciones a disposición de las personas usuarias.

Como se ha expuesto previamente en este documento, el reglamentación de la Unión Europea ampara el derecho a obtener asistencia en caso de gran retraso en la salida del tren o en los puntos de conexión, en paralelo –entre otros– al reconocimiento del derecho a la compensación en determinadas circunstancias, del derecho a exigir la responsabilidad de las empresas ferroviario respecto a los viajeros y sus equipajes y del derecho a un sistema rápido y accesible de tramitación de reclamaciones.

Por ello, sería necesario incorporar de forma clara en las condiciones generales de utilización de los servicios de FGC cuál es el régimen de compensaciones en los casos de retrasos o cancelaciones del servicio que delimita la normativa vigente. Igualmente, también sería necesario detallar especialmente cuál es la información que se da a las personas sobre las incidencias que pueden afectar a su viaje y cuáles son los canales para contactar con la empresa para ejercer el derecho a formular una reclamación.

En cuanto a la línea Lleida – la Poble de Segur de la red ferroviaria de FGC,¹⁵ las condiciones de utilización aplicables son similares.

4. Tranvía

La Ley catalana 4/2006, de 31 de marzo, ferroviaria, incluye los tranvías en su ámbito de aplicación y, de conformidad con ello, las condiciones generales de utilización del tranvía (Trambaix y Trambesòs) están publicadas en la página web de Tram¹⁶ en un documento con fecha de junio de 2015, a pesar de que no consta que hayan sido publicadas en el DOGC.

De acuerdo con las condiciones generales de utilización mencionada, son derechos de las personas usuarias del tranvía los siguientes (condición 8):

1. S1. Ser informados de las características de prestación, del funcionamiento de los servicios de transporte, de sus incidencias y de los diversos títulos de transporte que pueden elegir según las tarifas vigentes. La empresa operadora del tranvía debe instalar en la red del tranvía los elementos informativos que la administración correspondiente determine para una mejor información del viajero.
2. Ser transportados con un título de transporte válido con los objetos y paquetes que lleven, siempre que no supongan molestias o peligro para los otros viajeros.
3. En el caso de incidencia o suspensión del servicio por causas ajenas a la empresa, renunciar a seguir el viaje y obtener un billete de canje para viajar cuando lo deseen, dentro del plazo de vigencia del título, de acuerdo con lo establecido en el punto 3 de la condición 7 de las condiciones generales.
4. Ser tratados correctamente por los agentes de la empresa y ser atendidos en las peticiones de ayuda e información.
5. Formular las reclamaciones que consideren convenientes en relación a la prestación del servicio, mediante las hojas de reclamación

¹⁵ DOGC núm. 7107, de 26 d'abril de 2016: <http://portaldogc.gencat.cat/utillsEADOP/PDF/7107/1489334.pdf>

¹⁶ http://www.tram.cat/content/pdf/condicions-generals-d-utilitzacio_2015.pdf

disponibles en la oficina de información al ciudadano de la empresa operadora del tranvía, el fax o la web de la empresa.

6. Ser informados de los procedimientos establecidos para resolver las controversias que puedan surgir en referencia al cumplimiento del contrato de transporte ante las juntas arbitrales de transportes o la jurisdicción ordinaria.

7. Recibir de la empresa operadora, en un plazo máximo de 20 días, la respuesta a las reclamaciones o quejas formuladas.

8. Disponer de asientos de uso preferente debidamente señalizados en el caso de personas con movilidad reducida, las mujeres embarazadas y otros colectivos que determine la empresa operadora.

9. Disponer de accesos al tranvía debidamente señalizados y de espacio en el interior del tranvía con elementos de seguridad en el caso de personas con movilidad reducida.

10. Transportar accesorios como, por ejemplo, bicicletas y carrito para niños. El acceso de bicicletas se permite siempre que no suponga molestias para el resto de los viajeros por falta de espacio en el vehículo, circunstancia que debe ser apreciada por el personal de la empresa.

11. Acceder con perros al tranvía, sin limitaciones en los casos de los perros lazarillo de asistencia y con limitaciones en el resto de casos.

En cuanto a la concreción del derecho de compensación, las condiciones generales del tranvía (condición 7) determinan únicamente que la empresa operadora del tranvía cambiará los títulos de transporte integrados o los títulos sencillos del tranvía que no puedan ser debidamente utilizados por causas inimputables a la persona usuaria o en caso de interrupción del servicio por causas imputables a la empresa, con las siguientes condiciones:

a) La empresa operadora debe facilitar a la persona usuaria un título nuevo de la misma clase y con el mismo número de viajes para utilizar que el título cambiado.

b) El título debe reclamarse inmediatamente después de producirse la interrupción y debe solicitarse directamente a la oficina de información al ciudadano de la empresa operadora o bien a los interventores que estén en servicio en la zona.

c) No se tiene derecho a reclamar cuando exista otro medio de transporte público, con un recorrido semejante, que permita realizar un enlace o transbordo sin pago adicional, o cuando la empresa ofrezca una alternativa para el mismo recorrido, en un tiempo no superior a los treinta minutos de producirse la interrupción del servicio.

Estas determinaciones plantean varios interrogantes, como, por ejemplo, que únicamente se prevé compensación en caso de interrupción del servicio, pero no se dice nada en caso de retraso en la llegada a destino. Además, el hecho de que deba hacerse la reclamación inmediatamente después de producirse la interrupción y que deba hacerse directamente en la oficina de la empresa o a los interventores que eventualmente estén en servicio en la zona puede ser un obstáculo para muchas personas o un elemento que disuada de realizar la solicitud, puesto que al retraso acumulado por el tranvía hay que sumarle el tiempo de espera haciendo cola en la oficina para tramitar la reclamación, a parte del hecho, muchas veces inasumible, de tenerse que desplazar a la mencionada oficina cuando se trata de llegar, por ejemplo, al trabajo o al lugar de estudio. Tampoco parece una solución que el ejercicio del derecho a la compensación deba depender de los interventores que eventualmente estén en servicio en la zona.

En consecuencia, y de acuerdo con el derecho de las personas usuarias a formular las reclamaciones que consideren convenientes en relación a la prestación del servicio (condición 8), hay que prever la posibilidad de reclamar la mencionada compensación por medios telemáticos (página web y correo electrónico de la empresa operadora), teléfono, fax o mediante las hojas de reclamación disponibles en la oficina de información al ciudadano de la empresa operadora.

5. EL FOMENTO DEL TRANSPORTE PÚBLICO Y LA MOVILIDAD SOSTENIBLE

La eficiencia en el desplazamiento de las personas es un objetivo fundamental de la política europea de transporte, puesto que contribuye, sin duda, al fomento del transporte colectivo en detrimento del transporte privado, fundamentalmente por carretera, que genera unos mayores costes económicos.

En cuanto al transporte por ferrocarril, la Directiva reguladora del espacio ferroviario europeo único recuerda que el aumento de la integración del sector del transporte en la Unión Europea es un elemento esencial de la realización del mercado interior y que los ferrocarriles son vitales para que el sector del transporte de la Unión Europea se dirija hacia la consecución de una movilidad sostenible.¹⁷

El Estatuto de Autonomía de Cataluña determina que los poderes públicos deben promover políticas de transporte y de comunicación, basadas en criterios de sostenibilidad, que fomenten la utilización del transporte público y la mejora de la movilidad y garanticen la accesibilidad para las personas con movilidad reducida (artículo 48).

De acuerdo con ello, el legislador catalán aprobó la Ley 9/2003, de 13 de junio, de la movilidad, que define la movilidad como servicio de interés general de carácter universal¹⁸ en los siguientes términos:

“El conjunto de actividades propias del sistema de transporte público urbano e interurbano integrado de Cataluña tiene la consideración de servicio de interés general de carácter universal, como medio para posibilitar la igualdad de oportunidades en el ejercicio de los derechos de la ciudadanía y lograr los objetivos de cohesión social y territorial, con la correlativa obligación de las administraciones públicas competentes en esta materia de garantizar el acceso de todas las personas a este servicio, en todo el territorio y en condiciones de igualdad y equidad.”

La Ley tiene por objeto establecer los principios y objetivos a los que debe responder una gestión de la movilidad de las personas y del transporte de las mercancías dirigida a la sostenibilidad y la seguridad, y determinar los instrumentos necesarios para que la sociedad catalana alcance dichos objetivos y para garantizar a todos los ciudadanos una accesibilidad con medios sostenibles. Esta ley tiene como principios inspiradores, entre otros, los siguientes:

- El derecho de las personas a la accesibilidad en unas condiciones de movilidad adecuada y seguras y con el mínimo impacto ambiental posible.
- La prioridad de los medios de transporte de menor coste social y ambiental, tanto de personas como de mercancías.
- El fomento y la incentivación del transporte público y colectivo.
- El impulso de una movilidad sostenible.

Según la Ley, los objetivos que deben satisfacer las políticas de movilidad que se apliquen en Cataluña son diversos, a pesar de que cabe destacar los siguientes:

- Planificar la movilidad tomando como base la prioridad de los sistemas de transporte público y colectivo.
- Establecer mecanismos de coordinación para aprovechar al máximo los transportes colectivos, sean transportes públicos o transporte escolar o de empresa.
- Introducir de forma progresiva los medios teleinformáticos y las nuevas tecnologías en la gestión de la movilidad, con el objetivo de garantizar una movilidad racional, ordenada y adecuada a las necesidades de las personas.

Esta ley ha sido desarrollada por la Ley 21/2015, de 29 de julio, de financiación del sistema de transporte público de Cataluña, que determina que el objetivo de la Ley debe alcanzarse con la aplicación, en el conjunto del sistema de transporte público de

¹⁷ Directiva 2012/34/UE del Parlament Europeu i del Consell de 21 de novembre de 2012, per la qual s'estableix un espai ferroviari europeu únic.

¹⁸ Article 3 bis afegit per la disposició final primera de la Llei 21/2015, de 29 de juliol, de finançament del sistema de transport públic de Catalunya.

Cataluña, de los principios y los criterios de ordenación y de gestión siguientes:

- a) Uso óptimo del conjunto de los recursos de movilidad.
- b) Prioridad de los medios de transporte públicos colectivos.
- c) Garantía de accesibilidad, flexibilidad, eficiencia y equidad social.
- d) Reequilibrio territorial.
- e) Integración de los diversos sistemas de transporte y garantía de interoperabilidad e intermodalidad.
- f) Priorización de la propulsión eléctrica, las fuentes de energías renovables y los combustibles fósiles de bajas emisiones contaminantes en cumplimiento de la normativa de la Unión Europea relativa a los combustibles más limpios para el transporte.
- g) Optimización de los impactos socioeconómicos, con la maximización del beneficio común, atendiendo a la capacidad económica de los usuarios.
- h) Evaluación de las alternativas de movilidad existentes entre un origen y un destino determinado y priorización de las que sean más eficientes en términos ambientales y económicos.
- i) Consideración de los efectos externos de los diferentes modos de transporte públicos colectivo.

Además, la Ley dedica la disposición adicional sexta a la promoción de la movilidad sostenible y determina que la Administración de la Generalitat, los organismos que dependen de la misma y el resto de administraciones públicas deben hacer una política activa de promoción de la movilidad sostenible en referencia a los centros de trabajo respectivos, que debe incluir, entre otros, la promoción de las medidas fiscales de incentivo vigentes y una gestión adecuada de los aparcamientos.

Por último, en esta línea, hay que remarcar que la sostenibilidad ambiental es uno de los objetivos del Plan de infraestructuras del transporte de Cataluña (2006-2026)¹⁹ (en adelante, PITS). Para contribuir al cumplimiento del Acuerdo de Kyoto, los consumos de energía y las emisiones de dióxido de carbono a la atmósfera generada por el transporte interurbano deberían disminuir, a pesar del aumento previsible de la movilidad. Para posibilitarlo, el PITS propone, en línea con el Libro blanco de transporte de la Unión Europea y del Plan estratégico de infraestructuras y transporte (2005-2020) del Ministerio de Fomento, aumentar significativamente la cuota del ferrocarril y del transporte público en el reparto modal, tanto en el ámbito de viajeros como en el de mercancías.

Así, el PITS incrementa sustancialmente las inversiones en infraestructura ferroviaria, establece como prioritarias las inversiones en los entornos con más congestión vial y favorece la utilización del modo de transporte más apropiado en cada caso desde el punto de vista de los costes totales, incluyendo las externalidades ambientales.

Hay que tener presente que el ferrocarril, junto con el metro, son los medios de transporte públicos colectivos de mayor capacidad y los más sostenibles, puesto que el consumo de energía y las emisiones por persona son las más reducidas del conjunto de medios.

Por último, en este ámbito el Consejo Catalán de la Movilidad es el organismo de información y de participación de las autoridades territoriales de movilidad y las entidades representativas de las asociaciones de entes locales de Cataluña, así como del conjunto de los agentes económicos, sindicales y sociales que integran la Mesa Social del Transporte Público de Cataluña. El Consejo Catalán de la Movilidad debe ser informado periódicamente de las acciones llevadas a cabo por las autoridades competentes en materia de transporte público y de la financiación de este, y específicamente por las autoridades territoriales de movilidad.

¹⁹ http://territori.gencat.cat/web/.content/home/01_departament/normativa_i_documentacio/documentacio/territori_mobilitat/transport_public/publicacions/pla_dinfraestructures_del_transport_de_catalunya_2006-2026/doc/pitc02objectius_tcm32-35002.pdf

6. ACTUACIONES DESTACADAS DEL SÍNDIC EN REFERENCIA AL TRANSPORTE POR FERROCARRIL

A lo largo de los años, el Síndic ha llevado a cabo varias actuaciones y ha emitido resoluciones sobre aspectos relativos al transporte por ferrocarril que cabe destacar en este informe, tal y como se hace a continuación.

1. El derecho a la movilidad y el colapso ferroviario

Extracto del Informe al Parlamento 2007:²⁰

«1. Colapso ferroviario y atasco en la autopista

Durante el año 2007 se han producido dos situaciones que han tenido una incidencia especial en el ejercicio del derecho a la movilidad de los ciudadanos. Por una parte, el primer fin de semana de agosto coincidieron un incidente en el servicio de Cercanías de Renfe, con parada de un convoy con viajeros que estuvieron dentro de los vagones durante tres horas, sin recibir ninguna información de Renfe ni de su personal durante este tiempo, y un atasco de 70 kilómetros en la AP-7, con el innegable peligro que comporta retener tantos vehículos en un lugar estanco.

El Síndic consideró que la suma coincidente de los dos fenómenos —incidencias en la red ferroviaria y colapso de una arteria viaria básica— requería una reflexión profunda sobre la movilidad en Cataluña y disponer de mecanismos de actuación coordinada entre todas las administraciones y los operadores de las infraestructuras de transporte para hacer frente a estas situaciones. La actuación de oficio iniciada con relación a los hechos indicados está aún en trámite a la hora de cerrar la redacción de este informe (A/O 03709/07 sobre los problemas de movilidad en Cataluña y la conflictividad en los diferentes sistemas de transporte).

2. Supresión de líneas ferroviarias

Por otra parte, se debe hacer referencia necesariamente al incidente ocasionado por las obras del AVE en el mes de octubre, que ha

supuesto la supresión de parte del trayecto de tres líneas de Cercanías de Renfe, durante más de cuarenta días y con afectación de las líneas de media y larga distancia que utilizaban la infraestructura afectada. La misma incidencia ha inutilizado también una parte del trayecto de una línea de Ferrocarriles de la Generalitat de Cataluña, aún inhabilitada a la hora de redactar este informe.

En este caso, la afectación para los ciudadanos que utilizaban estas líneas ha sido permanente y continuada durante más de cuarenta días, en el mejor de los casos. En este sentido, es preciso remarcar especialmente, pese a que es obvio, que cuando se conculca el derecho a la movilidad, se afecta a su vez a la esfera social, laboral y personal de los ciudadanos. Es esta incidencia, durante muchos días, en la esfera vital de las personas lo que esta institución ha querido tener especialmente en cuenta (las quejas y las consultas recibidas lo detallan con una casuística muy variada) a la hora de formular las consideraciones que se reseñan a continuación.

Esta situación llevó a dar cabida a todas las quejas recibidas (más de 600) dentro de la actuación de oficio 04110/06.

Es conocido que el Informe 2006 que esta institución presentó ante el Parlamento de Cataluña ya exponía, de forma detallada, el gran número de quejas recibidas de ciudadanos que veían cómo su vida profesional, laboral y personal se veía afectada por las continuas averías, retrasos y aglomeraciones de personas que se producían en la prestación del servicio ferroviario por parte de la empresa Renfe en la red de Cercanías y también, aunque con menos proporción, en la red de regionales.

Cabe señalar que las quejas recibidas no ponían de manifiesto un hecho aislado o una incidencia puntual en el servicio de transporte, sino que de estas quejas se desprendía un sentimiento de desesperación y de agotamiento de los usuarios, la mayoría de ellos habituales, que se veían obligados a tener que hacer frente a las consecuencias derivadas de la deficiente prestación de un servicio público de transporte, respecto al cual, además, no recibían ni la mínima información por parte de la empresa prestadora cuando se producía cualquier tipo de incidencia.

²⁰ Pàg. 90 a 93

Teniendo en cuenta esta la situación, el Síndic inició la actuación de oficio 04110/06, en cuyo marco trasladó una serie de consideraciones respecto a este asunto a la empresa Renfe que, a criterio de esta institución, podían contribuir a mejorar las condiciones de prestación del servicio ferroviario, las cuales se dan por reproducidas.

Desgraciadamente, y a pesar de la gravedad de los hechos ocurridos en el año 2006 y las medidas propuestas por esta institución para poner fin a una situación insostenible, este año la institución se ha visto obligada a tratar nuevamente este problema, cuya magnitud ha cobrado dimensiones indescriptibles, sobre todo a raíz de la supresión de parte de las líneas C2, C7 y C10 de Cercanías.

Esta supresión parcial del servicio, que ha afectado, además, a todos los trenes de medio y largo recorrido provenientes de la zona costera situada al sur de la ciudad de Barcelona, no es sino la culminación del conjunto de situaciones ya mencionadas en la resolución del Síndic de diciembre de 2006 y, por lo tanto, la constatación de que Renfe y Adif conculcan derechos elementales de todas las personas afectadas por estos incidentes, como son el derecho a la movilidad, el derecho al trabajo o el derecho al disfrute y a la vida familiar.

Ante esta situación, sorprende que aún hoy:

- no hayan explicado los motivos estructurales que han llevado a esta situación;
- no se conozcan las razones de coyuntura que provocaron que día tras día se fuesen produciendo nuevos accidentes que, aparte de las afectaciones en la red ferroviaria, generan la desconfianza de la ciudadanía en la obra pública en general;
- que no haya habido una asunción clara de responsabilidades técnicas entre los diferentes niveles que operan en este tema (administrador de infraestructuras, operador y empresas contratistas) que no se prevea, ni tan solo se insinúe, la vía de resarcimiento por los perjuicios ocasionados tanto a los usuarios de Cercanías como al resto de usuarios de media y larga distancia afectados directamente por estos incidentes, ni a las personas indirectamente afectadas por esta situación.

3. Las afectaciones de la crisis ferroviaria a los derechos personales

A partir de un análisis detallado de las quejas recibidas, se constata todo tipo de afectaciones, como, por ejemplo, las planteadas por los afectados de Cercanías:

- Pérdida de tiempo de estancia con la familia;
- Pérdida de tiempo de descanso nocturno;
- Necesidad de coger el coche, incremento de costes;
- Tener que cambiar de línea y tener que pagar el billete entero;
- Pérdida de calidad de vida (transbordos, esperas, etc.);
- Necesidad de recuperar las horas de retraso en el trabajo;
- Tener que dejar actividades de ocio, sin el retorno del dinero;
- Mayor gasto por la ocupación de la persona que tiene cuidado de los niños;
- Mayor gasto por el tiempo de trabajo del cuidador de las personas mayores;
- Tener que cambiar de residencia;
- Necesidad de comprarse una moto para no llegar tarde al trabajo;
- Estudiantes que pierden horas de clase.

O las que también han hecho llegar los afectados de trenes regionales (media distancia):

- Más distancia y tiempo de trayecto sin rebaja en el precio;
- No resarcimiento del abono mensual que no puede utilizar;
- Tener que quedarse a dormir en Barcelona para no llegar tarde al trabajo;
- Coste más elevado ante la necesidad de utilizar el coche;

- Pagar como regional el tren que va desde Sant Vicenç de Calders a Barcelona, que es un cercanías.

O, incluso, otras afectaciones indirectas, como puede ser la reducción de clientela y, consecuentemente, de beneficios, que han sufrido determinadas actividades comerciales, como es el caso de los bares de las estaciones ferroviarias, por ejemplo. Al respecto, y aparte de reclamar el restablecimiento inmediato del servicio, el Síndic también ha querido advertir que el comportamiento tan responsable de las personas afectadas por los incidentes, que es digno de elogio (a riesgo de que alguien lo pueda confundir con una infravaloración de las afectaciones), no debe hacer perder de vista que todos esperan respuestas por parte de los causantes de su malestar. La indignación contenida demanda resolver el problema que la origina, pero también respuestas claras, responsabilidades asumidas y el resarcimiento de los perjuicios.

Como se ha visto, estos incidentes han afectado especialmente a los usuarios de Cercanías, pero, a su vez, han afectado igualmente a personas que utilizan los trenes de medio y largo recorrido; los usuarios habituales de vehículos de automoción privados que han visto que las carreteras han sido invadidas por usuarios del tren a quien la alternativa de transporte ferroviario no les era útil; operadores comerciales de las estaciones afectadas; las empresas que tienen trabajadores afectados por las alteraciones de movilidad; usuarios de otras líneas que han continuado viendo afectados sus horarios y, en algunos casos, las condiciones de transporte, aparte de las afectaciones indirectas derivadas de esta situación.

4. Las conclusiones del Síndic a la crisis ferroviaria

A la vista de esta situación, esta institución considera que:

1. Es necesaria una explicación pública y transparente de los motivos por los que cesó la inversión en la estructura ferroviaria catalana. La ciudadanía tiene derecho a conocer las razones de la falta de mantenimiento de la red.

Desde la convicción de que una empresa de servicios públicos no puede afectar a derechos básicos (como, por ejemplo, la

movilidad) que, a su vez, inciden en el acceso al trabajo, en el disfrute y en la vida familiar, el Síndic ha insistido en la necesidad de una explicación pública y transparente, razonada y documentada, del conjunto de actuaciones o no actuaciones, errores, carencias en las previsiones (tanto a corto, como medio y largo plazo), déficits en la construcción, y todo lo que haya incidido en el trastorno ocasionado a miles de ciudadanos desde ya hace muchos meses y, más recientemente, a los de las líneas afectadas por la supresión; así como la explicación clara y general de qué se está haciendo, y con qué medios, para resolver la situación.

Es preciso que el conjunto de la ciudadanía tenga a su alcance una explicación clara del impacto sobre la situación actual de la falta de inversiones de mantenimiento de la red ferroviaria en Cataluña y sobre si las dificultades de ejecución del proyecto hacían previsible una situación como ésta.

2. Hay responsabilidades técnicas y constructivas.

Es necesaria una explicación a todos los afectados, en tanto que sujetos individuales de derechos, que deje claro que se es consciente de los perjuicios causados a centenares de miles de personas por un déficit de funcionamiento de un servicio público directamente imputable a quien lo gestiona. No se trata de responsabilidades de carácter político, que no corresponden al ámbito de actuación del Síndic, sino de asumir por parte de quien corresponda las responsabilidades técnicas, constructivas, de estado general de la red y de operaciones en los diferentes niveles que permitan al ciudadano indignado ante la situación creada tener respuestas sobre el causante de sus problemas.

De estas responsabilidades se tiene que derivar una manifestación explícita, contundente y clara de que se establecerán formas de resarcimiento de estos perjuicios y que se asumirá claramente la responsabilidad patrimonial que comporta la supresión de unas líneas ferroviarias sobre cuya movilidad mucha gente tiene construida la vida y las relaciones familiares y laborales. Renfe tiene que asumir que hay una responsabilidad patrimonial en el

funcionamiento anormal de este servicio público, sin perjuicio de que pueda repetir sus acciones ante terceros, por lo que tiene que poner de manifiesto ante el conjunto de la ciudadanía que compensará por los perjuicios causados.

3. Es necesario evaluar los perjuicios materiales y morales

Para hacer posible una evaluación de los perjuicios de todo tipo, y aparte de propuestas genéricas que a pesar de que son indispensables dejarían sin compensar buena parte de las afectaciones causadas, el Síndic ha sugerido a la empresa Renfe la creación de un espacio donde participen las entidades sociales representativas de los usuarios, conjuntamente con las empresas causantes del problema y las instituciones públicas, que concrete el alcance de las indemnizaciones y las compensaciones imprescindibles, no sólo como instrumento de concreción de fórmulas de resarcimiento de perjuicios, sino para ayudar a recuperar la confianza en la cosa pública.

No corresponde al Síndic cuantificar los daños y perjuicios causados a las personas afectadas por la supresión del servicio, pero sí definir el alcance de los derechos afectados para que se pueda hacer esta cuantificación desde la concertación con todos los sectores implicados.

El Síndic trasladó todas estas consideraciones el pasado mes de noviembre a la empresa Renfe y a Adif, y también al Departamento de Política Territorial y Obras Públicas y a la institución del Defensor del Pueblo para que tuviesen conocimiento de ello. En este momento están pendientes de respuesta.

5. Las vistas orales en las juntas arbitrales

Aparte de estas actuaciones de oficio, cabe destacar la queja 01333/07, relativa al caso planteado por un vecino de Llançà que presentó una reclamación contra la empresa Renfe por medio de la Junta Arbitral de Transporte de Cataluña en solicitud de la devolución del importe hecho efectivo por un trayecto ferroviario, y expuso al Síndic la queja ante del hecho de que la Junta le hubiese convocado a la celebración de la vista oral en la ciudad de Barcelona.

El promotor de la queja consideraba que los gastos que le comportaba desplazarse a Barcelona eran más elevados que el importe de la reclamación, razón por la cual decidió no comparecer en la vista y desistir de la reclamación. Una vez comprobado que, de acuerdo con lo establecido por el Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el reglamento de la Ley de ordenación de transportes terrestres, la competencia de las juntas está determinada por el lugar de origen o de destinación del transporte o el de celebración del correspondiente contrato, a elección del peticionario o demandante, excepto que expresamente y por escrito se haya pactado la sujeción a una junta concreta. Una vez constatado que la Junta Arbitral del Transporte de Cataluña tiene sedes en las ciudades de Barcelona, Girona, Lleida, Tarragona y Tortosa, y teniendo en cuenta también que el reclamante no siempre conoce los derechos que le reconoce la normativa vigente, el Síndic se dirigió al Departamento de Política Territorial y Obras Públicas para sugerirle la necesidad, en adelante, de informar al reclamante, por escrito y antes de la celebración de la vista oral, sobre su derecho a elegir el lugar.

Esta sugerencia fue aceptada por la Administración, que se comprometió a ofrecer esta información. Asimismo, comunicó que se había puesto en contacto con el promotor de la queja para informarle del derecho que tenía a presentar una nueva reclamación ante la sede de la Junta Arbitral del Transporte de Cataluña en Girona, en tanto que desistió de la demanda que había formulado ante la sede de la Junta en Barcelona, pero no de la acción, que podía reiniciar otra vez, si éste era su interés.»

2. El derecho a la movilidad y el transporte ferroviario de Cercanías (2008)

Extracto del Informe al Parlamento 2008:²¹

«2. El transporte ferroviario de cercanías. El caso de Renfe

Como ya se puso de manifiesto en el Informe de 2007, los incidentes ocasionados por las obras del AVE, que conllevaron la supresión de parte del trayecto de tres líneas de

²¹ Pàg. 96 i 97

Cercanías de Renfe durante más de cuarenta días, comportaron la vulneración de derechos elementales de los usuarios de Renfe, como, por ejemplo, el derecho a la movilidad, el derecho al trabajo o el derecho al disfrute y a la vida familiar.

Teniendo en cuenta el gran número de quejas que el Síndic recibió por aquellos incidentes que afectaron no sólo a los usuarios de cercanías, sino también a los de media distancia, el Síndic decidió actuar en representación de estas personas y trasladó a la empresa Renfe sus reclamaciones patrimoniales, en las que se detallaban de forma concreta e individualizada los problemas que les había ocasionado la interrupción del servicio ferroviario y la cuantificación económica de los perjuicios sufridos. Asimismo, recomendó a Renfe que respondiese a las reclamaciones y entregó copia de las peticiones de compensación al Parlamento de Cataluña, al Departamento de Política Territorial y Obras Públicas y a la Agencia Catalana del Consumo.

La complejidad organizativa interna de Renfe hizo especialmente difíciles las conversaciones con la empresa, hasta que finalmente el Síndic sugirió a Renfe que tuviera la mejor disposición para ofrecer vías indirectas de compensación que permitieran minorar el impacto social de unos accidentes que todo el mundo lamenta, y a la vez abriera vías de recuperación de confianza en una empresa que debe ser importante en el futuro de nuestro país y en el ejercicio de los derechos de los ciudadanos.

Renfe dio respuesta expresa a los usuarios cuya reclamación presentó el Síndic. Aun así, las sugerencias que el Síndic había trasladado a Renfe con anterioridad, de las cuales ya hizo mención el Informe de 2007, la empresa no las aceptó aduciendo que habían puesto los medios alternativos para hacer el desplazamiento en los trayectos afectados y que, además, había ampliado la gratuidad del servicio más allá de lo que la regulación del contrato de transporte ferroviario exigía.

Una vez recibida la respuesta de Renfe, el Síndic hizo una valoración de todas las reclamaciones presentadas para determinar si la gratuidad de títulos de transporte ofrecida

por Renfe había compensado económicamente a las personas afectadas por los perjuicios sufridos y en qué medida.

El resultado de estas valoraciones fue igualmente comunicado a todas las personas interesadas, a quienes se ofreció también la información necesaria con relación a las acciones de que disponen para continuar defendiendo sus derechos por otras vías.

En casos como, por ejemplo, el de Renfe (en cuanto a las líneas que transcurren íntegramente por territorio catalán), a pesar de que el Estatuto de Autonomía de Cataluña otorga competencias a la Generalitat, aún no se ha hecho el traspaso y, por lo tanto, la supervisión del servicio mencionado está condicionada por esta circunstancia.

A la vista de eso, el Síndic hará las consideraciones generales que sean necesarias a Renfe, y sugerirá, una vez se haya hecho el traspaso de competencias a la Generalitat, los cambios normativos que sean necesarios para hacer posible en otra situación similar la compensación por daños morales.»

3. Incidencias en Cercanías Renfe por huelga de celo de una parte de los maquinistas (2012)

Transcripción de la Resolución de 5 de octubre de 2012:²²

«Hago referencia a la actuación de oficio que iniciamos a raíz de las incidencias que se produjeron en las líneas de Cercanías Barcelona imputable a un conflicto laboral de Renfe Operadora con el colectivo de maquinistas y la huelga de celo iniciada por una parte de este colectivo.

Ciertamente, corresponde a los tribunales de justicia determinar si una huelga fue abusiva, ilícita o ilegal. No obstante, la actuación de oficio nos ha permitido estudiar la posible afectación de los derechos de los usuarios de los transportes públicos en el marco de una huelga cuando ésta puede ser ilícita, abusiva o ilegal o bien si se produce un incumplimiento de los servicios mínimos.

²² Esta cuestión fue objeto de la actuación de oficio 00388/2011, recogida en el *Informe al Parlamento* 2011. Por ello, se transcribe la resolución que el Síndic dirigió al Departamento de Territorio y Sostenibilidad en fecha 5 de octubre de 2012.

Para valorar de forma adecuada los hechos, hay que tener presente que el ejercicio del derecho de huelga de los trabajadores está reconocido como derecho fundamental en el artículo 28.2 de la Constitución y que, como saben, consiste en alterar temporalmente y de forma colectiva la ordinaria relación de trabajo mediante la cesación de la prestación del servicio.

Art. 28.2 CE “Se reconoce a los trabajadores el derecho a la huelga para la defensa de sus intereses. La ley que regule el ejercicio de este derecho establecerá las garantías que sean necesarias para asegurar el mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad”.

Dado que, a estas alturas, no se ha aprobado ninguna ley orgánica que regule el derecho de huelga, en esta materia se sigue aplicando el Real Decreto Ley 17/1977, de 4 de marzo.

El artículo 10.2 del mencionado Real Decreto Ley permite que, cuando la huelga se declare en empresas encargadas de la prestación de cualquier servicio público, la autoridad gubernativa acuerde las medidas necesarias para asegurar el funcionamiento de los servicios.

“Cuando la huelga se declare en empresas encargadas de la prestación de cualquier género de servicios públicos o de reconocida e inaplazable necesidad y concurren circunstancias de especial gravedad, la Autoridad gubernativa podrá acordar las medidas necesarias para asegurar el funcionamiento de los servicios. El Gobierno, asimismo, podrá adoptar a tales fines las medidas de intervención adecuadas.”

Se justifica el establecimiento de los servicios mínimos por el hecho de que determinados servicios, como, por ejemplo, el transporte de viajeros, se consideran servicios esenciales para la comunidad y su interrupción afecta a derechos y bienes constitucionalmente protegidos como es el derecho a la circulación que establece el artículo 19 de la Constitución.

Así pues, cuando se afecta a un servicio esencial para la comunidad, como es el transporte público, la autoridad gubernativa competente puede acordar las medidas necesarias para asegurar su funcionamiento mínimo.

Como así se hace constar en la sentencia del Tribunal Constitucional núm. 11/1981, de 8 de abril, “la decisión sobre la adopción de las garantías de funcionamiento de los servicios no puede ponerse en manos de ninguna de las partes implicadas, sino que debe someterse a un tercero imparcial. Por ello, atribuir a la autoridad gubernativa la potestad para establecer las medidas necesarias para asegurar el funcionamiento de los servicios mínimos no es inconstitucional [...]. Hay que recordar que los límites con los que se encuentra la autoridad es la imposibilidad que las garantías en cuestión vacíen de contenido el derecho de huelga o rebajen la idea de contenido esencial y, después, en el orden formal, la posibilidad de interponer contra las decisiones la acción de tutela jurisdiccional de derechos y libertades públicas y el recurso de amparo ante los tribunales.”

Estas medidas para mantener el servicio esencial siempre deben ser proporcionales a las finalidades que quieren alcanzarse e implican que se lleven a cabo los trabajos necesarios para la cobertura mínima de los derechos que presta el propio servicio esencial, pero sin llegar al nivel de rendimiento habitual ni asegurar el funcionamiento normal.

Así pues, a pesar de que el derecho de huelga puede limitarse por el hecho de tratarse de un servicio esencial, el ejercicio de este derecho no puede impedirse o limitarse de forma desproporcionada en tanto que se estaría afectando a un derecho fundamental que es objeto de protección constitucional.

De hecho, si se impidiera o se limitara el ejercicio mediante engaño o abuso de una situación de necesidad, la conducta puede constituir un delito penal (artículo 315 del Código Penal).

El Decreto 120/1995, de 24 de marzo (con las modificaciones posteriores), atribuye al consejero de Empresa y Ocupación la facultad para la determinación de los servicios mínimos dentro del ámbito territorial de Cataluña, en el caso de huelgas de personal laboral de empresas, entidades o instituciones encargadas de la prestación de servicios esenciales sobre los que recaiga la titularidad de su competencia.

Así pues, la autoridad gubernativa (en este caso, el consejero de Empresa y Ocupación) fija los servicios mínimos para garantizar los derechos esenciales de la ciudadanía, mientras que corresponde a las empresas asegurar que el establecimiento de los servicios de seguridad y mantenimiento garantizan la seguridad de las personas y bienes durante la huelga [...], con la finalidad de que pueda reanudarse el trabajo sin dificultad en cuanto finalice la huelga (art. 6.7 del Real Decreto Ley 17/1977, de 4 de marzo).

Como les indicaba, cuando la huelga afecta a los servicios considerados esenciales para la población hay que velar para que se garanticen otros derechos constitucionales o libertades públicas o bienes constitucionalmente protegidos, a través de la fijación de un contenido mínimo e indispensable para garantizar aquellos derechos vitales y necesidades básicas.

No obstante, la restricción debe hacerse de forma ponderada, justificada y proporcional del derecho de huelga, puesto que si el derecho queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable o lo dificultan más allá de lo que sea razonable, su protección deja de ser real y efectiva.

Ahora bien, como dispone la sentencia del Tribunal Constitucional 11/1981, de 8 de abril, “el derecho a huelga no tiene por qué conllevar necesariamente el de todas las formas y modalidades, el de todas las posibles finalidades pretendidas y aún menos el de todas las clases de acción directa de los trabajadores”.

El ejercicio del derecho de huelga en nuestro ordenamiento jurídico puede quedar sometido en virtud de la misma Constitución a un procedimiento determinado, puesto que el artículo 53 de la Constitución permite que el legislador regule las condiciones de ejercicio de los derechos fundamentales.

Entre las condiciones para el ejercicio del derecho a huelga, el artículo 3 del mencionado Real Decreto Ley exige que se de un preaviso, especialmente cuando las huelgas afectan a los servicios públicos. Este requisito se justifica para dar a la otra parte la oportunidad de negociar las demandas de los trabajadores o llevar a cabo una transacción para evitar la huelga. Y, evidentemente, en el caso de los

servicios públicos, el preaviso también tiene como finalidad advertir a los usuarios y permitir que puedan adoptar las medidas que consideren necesarias.

En los casos en los que no se da el preaviso, la huelga puede ser considerada ilícita, abusiva o ilegal. A pesar de que corresponde a los tribunales de justicia valorar si una huelga fue ilegal, ilícita o abusiva, cabe señalar que el artículo 7.1 del Real Decreto Ley 17/1977 dispone que el ejercicio del derecho de huelga debe llevarse a cabo por la cesación de los servicios, y considera actos ilícitos y abusivos las huelgas rotatorias, [...] las huelgas de celo y en general otras formas de alteración colectiva del régimen de trabajo diferente a huelga. El Tribunal Constitucional ha interpretado este precepto de la manera siguiente:

“Está claro que el derecho de huelga comprende la facultad de declararse en huelga –estableciendo la causa o por qué y finalidad reivindicativa que se persigue– y la facultad de elegir la modalidad de huelga. Pero está claro asimismo que la facultad de elección sólo podrá moverse dentro de aquellos tipos o modalidades que la Ley haya admitido, y ya hemos dicho que el legislador puede considerar ilícitos o abusivos algunos tipos, siempre que lo haga justificadamente, que la decisión legislativa no desborde el contenido esencial del derecho y que los tipos o modalidades que el legislador admita sean suficientes por sí solos para reconocer que el derecho existe como tal y eficaces para obtener las finalidades del derecho de huelga”.

El Tribunal Constitucional destaca que las huelgas de celo no se incluyen en la enumeración que el artículo 11 hace de las huelgas ilegales, puesto que el artículo 7.2 se limita a señalar que “se considerarán actos ilícitos o abusivos”. Así pues, considera que la expresión del legislador deja claro que existe una presunción *iuris tantum* del abuso del derecho de huelga, pero, como presunción *iuris tantum*, admite prueba en contra. Y, por este motivo, la decisión sobre si los hechos fueron abusivos o no lo fueron lo deberán tomar los tribunales de justicia.

En cuanto a la responsabilidad de la empresa con relación al resarcimiento de los retrasos, tuvimos conocimiento de que se llevó a cabo la

devolución de los billetes por el retraso en las condiciones previstas en la normativa aplicable y, por tanto, y además de las medidas que la empresa adoptara en el marco de las relaciones laborales con los trabajadores que aquellos días secundaron la huelga, les quiero trasladar las siguientes consideraciones y sugerencias:

1. La prestación de los servicios mínimos acordados en una huelga es un compromiso público y, por tanto, su incumplimiento debe considerarse como una irregularidad jurídica que hay que corregir inmediatamente.

2. Cuando se observen incidencias graves en el desarrollo de la huelga que afecten a la prestación de los servicios mínimos o bien la huelga se lleve a cabo sin seguir el procedimiento legalmente previsto, la empresa que presta el servicio público debe dar toda la información real y precisa para que el usuario pueda hacer uso, en su caso, de un transporte alternativo o tomar las medidas que considere oportunas.

3. La empresa debería tomar medidas proactivas para facilitar el ejercicio del derecho de devolución del billete que prevé la normativa, con el fin de tramitar la devolución a lo más pronto posible y procurar que la persona afectada por el retraso no sufra aún más retrasos en su horario. En este sentido:

- Hay que agilizar la tramitación de la devolución con el incremento de trabajadores que atiendan a los usuarios en las oficinas de atención al cliente y en las estaciones.
- Hay que ampliar el plazo para solicitar la devolución del billete, que, como mínimo, debería ser de quince días desde que se produjo la afectación del servicio o bien cuando la persona haya agotado la tarjeta multiviaje.
- Hay que permitir tramitar la solicitud de devolución del billete a través de otros medios no presenciales como a través de la web de la empresa o a través de la habilitación de una dirección de correo electrónico.

4. La información sobre los servicios mínimos acordados debe facilitarse a los

usuarios de forma clara y con suficiente anticipación. Esta información debe procurarse dar los días laborables anteriores a la jornada de huelga.

5. Ante una huelga de celo y cualquier otro tipo de huelga que pueda considerarse abusiva, ilícita o ilegal y que afecte gravemente a la calidad del servicio, el Departamento de Territorio y Sostenibilidad debe garantizar que las medidas adoptadas para corregir la situación irregular, o las que se deriven como consecuencia, sean las adecuadas y se lleven a cabo efectivamente.»

4. Falta de información sobre las posibles alteraciones del servicio que presta Ferrocarriles de la Generalitat de Cataluña debido a una convocatoria de huelga (2014)

Transcripción de la Resolución de 8 de septiembre de 2014:²³

«I. Los transportes públicos como servicio básico según el Código de consumo de Cataluña

El Código de consumo de Cataluña (Ley 22/2010, de 20 de julio) considera que los transportes son un servicio básico, es decir, unos servicios de carácter esencial y necesarios para la vida cotidiana o que tienen un uso generalizado entre las personas consumidoras (artículo 251-2).

En este sentido, cabe destacar que en el preámbulo del Código de consumo de Cataluña el legislador señala específicamente que “en materia de servicios básicos, se ha considerado de interés especial para proteger mejor a las personas consumidoras la obligación de entregar información de la prestación, así como del lugar y los procedimientos establecidos para atender las quejas o reclamaciones.”

II. Los colectivos especialmente protegidos por el Código de consumo de Cataluña

²³ Esta cuestión fue objeto de la actuación de oficio 04673/2014, recogida en el *Informe al Parlamento 2014*. Por ello, se transcribe la resolución que el Síndic trasladó al Departamento de Territorio y Sostenibilidad en fecha 8 de septiembre de 2014.

El artículo 111-2 del Código de consumo de Cataluña incorpora el concepto de “colectivos especialmente protegidos”, que define en los términos siguientes:

“Colectivos especialmente protegidos: colectivos que, por la concurrencia de determinadas características, son especialmente vulnerables en cuanto a las relaciones de consumo. En todo caso, la protección especial debe darse atendiendo a la persona consumidora media del colectivo en que se integra la persona consumidora. En particular, son colectivos especialmente protegidos: los niños y los adolescentes, los ancianos, las personas enfermas, las personas con discapacidades y cualquier otro colectivo en situación de inferioridad o indefensión especiales.”

Esta definición se completa con lo dispuesto por el artículo 121-3 del Código de consumo de Cataluña:

“1. Los derechos de las personas consumidoras que afecten colectivos especialmente protegidos gozan de una atención especial y preferente por parte de los poderes públicos, de acuerdo con lo que establecen esta ley, las disposiciones que la desarrollen y el resto del ordenamiento jurídico.

2. Las personas con discapacidad, especialmente, deben tener garantizado el acceso adecuado a la información sobre los bienes y servicios, y el pleno ejercicio y el goce de los derechos y las garantías que recoge esta ley, del mismo modo que el resto de personas consumidoras.”

III. El derecho a recibir información de los usuarios de los servicios de transporte ferroviario de viajeros

El artículo 49 de la Ley 4/2006, de 31 de marzo, ferroviaria, prevé cuáles son los derechos de los que disfrutaban los usuarios de los servicios de transporte ferroviario de viajeros y, entre éstos, establece en la letra b) el siguiente:

“Recibir de la empresa ferroviaria, con la antelación suficiente, información del horario de los servicios, de las tarifas correspondientes y, especialmente, de las incidencias que puedan afectar a la prestación del servicio y el cumplimiento de los horarios previstos. Deben fijarse por reglamento los protocolos

de actuación que las empresas ferroviarias deben cumplir en caso de incidencias que afecten al servicio, de acuerdo con el principio de la menor afectación a los usuarios.”

Una información más exhaustiva y, sobre todo, avanzada en el tiempo y en los días laborables (puesto que suelen ser los de más intensidad en el uso del servicio) ayudan a que los usuarios puedan adoptar con tiempo suficiente las decisiones sobre su movilidad y las alternativas a su alcance.

La difusión de esta información a través de las nuevas tecnologías (Internet, Twitter, etc.) puede ser muy útil para llegar a determinadas personas, pero al mismo tiempo hay que tener presente que existen colectivos especialmente protegidos por la normativa de consumo que no tienen acceso a estas vías de información, por lo que es adecuado que también se difunda la información por los canales tradicionales, así como en andenes, estaciones o sistemas de megafonía.

IV. La resolución de fecha 5 de octubre de 2012 emitida en la actuación de oficio núm. o-00388/2011

A raíz de las incidencias que se produjeron en las líneas de Cercanías Barcelona imputable a un conflicto laboral de Renfe Operadora con el colectivo de maquinistas y la huelga de celo iniciada por una parte de este colectivo, esta institución inició la actuación de oficio núm. o-00388/2011, que se concluyó con una serie de recomendaciones que, en gran parte, son aplicables al presente caso.

De acuerdo con lo expuesto en este escrito, les traslado las siguientes sugerencias y recordatorios de deberes legales:

1. La prestación de los servicios mínimos acordados en una huelga es un compromiso público y, por tanto, su incumplimiento debe considerarse como una irregularidad jurídica que hay que corregir inmediatamente.

2. Cuando se observen incidencias graves en el desarrollo de la huelga que afecten a la prestación de los servicios mínimos, la empresa que presta el servicio público debe dar toda la información real y precisa para que el usuario pueda hacer uso, en su caso, de un transporte alternativo o tomar las medidas que considere oportunas.

3. En aplicación del artículo 49 de la Ley 4/2006, de 31 de marzo, ferroviaria, la información sobre los servicios mínimos acordados debe facilitarse a los usuarios de forma clara y con suficiente anticipación. Esta información debe procurarse dar los días laborables anteriores a la jornada de huelga y por diferentes medios, para asegurar una amplia difusión entre los usuarios.

4. En casos de retrasos o retrasos significativos, la empresa debe tomar medidas proactivas para facilitar devolución del importe del billete. En este sentido, y si resulta necesario, hay que agilizar la información al usuario y la tramitación de la devolución con el incremento de trabajadores en las oficinas de atención al cliente y en las estaciones, además de reforzar los canales no presenciales de atención al usuario.»

5. La accesibilidad en el transporte ferroviario en Cataluña

El Síndic ha recibido bastantes quejas sobre las condiciones de accesibilidad de los vehículos, las infraestructuras, las estaciones y las condiciones del servicio de transporte público ferroviario, en cuyo marco se han puesto de manifiesto numerosas dificultades y la necesidad de continuar trabajando para lograr una accesibilidad real. También, en el marco de sus competencias, ha tramitado varias actuaciones de oficio en relación a las condiciones de accesibilidad de los diferentes servicios de transporte público en Cataluña.

Entre los años 2007 y 2013 se tramitaron cuatro actuaciones de oficio con el objeto de estudiar esta materia en cuyo marco el Síndic se dirigió a diferentes administraciones públicas para obtener información sobre la implementación de las medidas de accesibilidad dirigidas a favorecer la integración de las personas con diversidad funcional (discapacidad visual y ceguera,

movilidad reducida y discapacidad auditiva). Parte del estudio se focalizó concretamente en las condiciones de accesibilidad en el transporte público y, en este marco, en el servicio de transporte ferroviario de pasajeros ofrecido por la red de Ferrocarril Metropolità de Barcelona, Ferrocarriles de la Generalitat de Catalunya (FGC), Tranvía y Cercanías de Cataluña.²⁴

Éstas y otras actuaciones posteriores, algunas promovidas también por quejas de personas individuales, han permitido estudiar el cumplimiento de la normativa de accesibilidad en el transporte ferroviario, a partir de la distribución competencial señalada en el artículo 49 del Código de accesibilidad.²⁵

En el marco de estas actuaciones, y con carácter general, el Síndic ha recordado a las administraciones competentes en materia de transporte ferroviario que las personas con discapacidad son un colectivo especialmente vulnerable y que, a menudo, debe soportar agravios comparativos añadidos a las dificultades derivadas del hecho de la discapacidad. Las administraciones públicas deben tener, frente a estos casos, una sensibilidad especial y poner todos los medios a su alcance para reducir el máximo posible las dificultades con que pueden encontrarse diariamente las personas con discapacidad.

El Síndic también ha recordado que las reclamaciones de los usuarios de los transportes ferroviarios sobre la falta de condiciones de accesibilidad para personas con movilidad reducida responden a un derecho de las personas amparadas por las obligaciones que tienen las administraciones y que se derivan de la normativa de accesibilidad²⁶ (Decreto 135/1995, de 24 de marzo, de desarrollo de la Ley 20/1991, de 25 de noviembre, de promoción de la accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas, actualmente derogada por la Ley 13/2014, de 30 de octubre, de accesibilidad).

²⁴ Las actuaciones del Síndic que recogen los siguientes apartados han sido objeto de las actuaciones de oficio siguientes: AO 01433/2007, sobre las medidas para favorecer la integración y accesibilidad a las personas con discapacidad visual y ceguera; AO 03031/2007, sobre cumplimiento de la normativa de accesibilidad en Cataluña; AO 00135/2009, sobre condiciones de accesibilidad para personas con discapacidad auditiva y sordera, y AO 01481/2009, sobre accesibilidad en la red de metro de Barcelona.

²⁵ Decreto 135/1995, de 24 de marzo, de desarrollo de la Ley 20/1991, de 25 de noviembre, de promoción de la accesibilidad y de supresión de barreras arquitectónicas, y de aprobación del Código de accesibilidad.

²⁶ Decreto 135/1995, de 24 de marzo, de desarrollo de la Ley 20/1991, de 25 de noviembre, de promoción de la accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas, actualmente derogada por la Ley 13/2014, de 30 de octubre, de accesibilidad.

5.1. Actuaciones relacionadas con la accesibilidad en la red de Ferrocarril Metropolità de Barcelona (Metro)

Con carácter general, el Síndic ha puesto de manifiesto que aún existen algunas estaciones de la red de metro en las que no se ha acabado la redacción del proyecto de intervención que permita la adaptación para personas con movilidad reducida. En cuanto a estas estaciones, el Síndic ha sugerido que agilicen y prioricen las intervenciones para garantizar las condiciones de accesibilidad recogida en la normativa vigente que desde hace tiempo son exigibles.

Adicionalmente, el Síndic ha tramitado varias actuaciones sobre la falta de accesibilidad de algunas de las estaciones de la red de metro. En el marco de estas actuaciones, ha realizado los pronunciamientos que se presentan a continuación, agrupados en función de la problemática de accesibilidad planteada en cada supuesto.

Cadena d'accesibilidad: supresión de barreras arquitectónicas desde la calle hasta el andén

En el marco de varios expedientes el Síndic ha sugerido a la Administración:

1. Que adopte medidas para hacer accesibles las estaciones de la red de metro de Barcelona que aún no lo son;
2. Que realice un seguimiento del desarrollo de las intervenciones dirigidas a garantizar la accesibilidad de las estaciones del metro de Barcelona algunas de las cuales ya están proyectadas.
3. Que estudie la posibilidad de incluir, dentro de los proyectos constructivos de adaptación de las estaciones de metro, un plan de ejecución escalonada que permita garantizar, en un plazo razonable, las condiciones de accesibilidad que marca la normativa vigente, al menos en una de las bocas de cada una de las estaciones y en uno de los itinerarios de peatones que comunican la calle y los andenes de las líneas de metro que confluyen.

Conexión entre andenes y vehículos: estaciones con andén en curva

El Síndic ha tramitado varias quejas derivadas de la falta de accesibilidad de

algunas de las estaciones de la red de metro de Barcelona en las que el andén está en curva y, por tanto, la distancia entre el andén y la rampa de acceso adaptada para silla de ruedas ubicadas en la altura del primero o último vagón del tren y que da el acceso al vagón resulta insalvable para las personas usuarias de sillas de ruedas.

En su pronunciamiento, el Síndic ha sugerido:

1. Que se estudie la posibilidad de implementar ajustes razonables (entendidos como “adecuaciones físicas, sociales, actitudinales que, de una forma eficaz y práctica y sin que conlleve una carga desproporcionada, faciliten la accesibilidad de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones que el resto de ciudadanos”), para los accesos a los vagones de metro de Barcelona, también en las estaciones en curva.
2. Que se adopten las medidas adecuadas para resolver la dificultad derivada del gap existente entre el andén y los vagones del metro en las estaciones que están en curva. En concreto, sugiere que se valore la posibilidad de habilitar una rampa de acceso para personas con discapacidad en los puntos de los andenes en curva en los que la distancia entre el andén y el vagón es más pequeña (la mínima), de forma que se garantice la cadena de accesibilidad en estos espacios desde el andén y hasta el interior del vagón.

El Síndic ha sido informado que TMB actualmente está colaborando con el Instituto Municipal de Personas con Discapacidad del Ayuntamiento de Barcelona en el desarrollo de un dispositivo móvil que, a la llegada del tren al andén, ocupe el espacio que quede entre ésta y el tren. En este marco, se ha llegado a un prototipo que ofrece una solución técnica a la problemática del gap, especialmente en las estaciones en curva, y que consiste en un dispositivo que ha sido valorado positivamente por parte de técnicos vinculados a operadoras de la red de metro y ferrocarril metropolitano y que fue probado el primer semestre de 2015. Sin embargo, hay muchos aspectos, sobre todo desde el punto de vista de la seguridad, que deben garantizarse antes de probar y poner en funcionamiento este dispositivo. La tramitación de este expediente aún está abierta.

Tornos y puertas de acceso en los vestíbulos

El Síndic ha estudiado la dificultad de las personas que se desplazan en silla de ruedas y que pretenden utilizar el metro cuando se encuentran con la presencia de tornos mecánicos para el acceso en los andenes y de puertas adaptadas que no se abren automáticamente, situación aún vigente en algunas de las estaciones de la red de metro.

En estas estaciones que no tienen puertas automáticas de acceso, la puerta de acceso adicional está adaptada para personas con movilidad reducida pero, como no se abre automáticamente, debe ser accionada por el personal.

Hay momentos en los que un solo trabajador se hace cargo de dos estaciones, por lo que las personas usuarias deben comunicar el incidente mediante los interfonos que hay en los andenes, en el vestíbulo y en los ascensores.

Ante esta situación, que ha provocado que personas con discapacidad que pretendían cruzar las puertas del vestíbulo no pudieran utilizar las puertas adaptadas por falta de personal responsable que abriera la puerta, y que han quedado bloqueadas en los tornos de acceso ante la falta de personal disponible para accionar la puerta adaptada, el Síndic ha sugerido que se adopten las medidas necesarias para cambiar, a la mayor brevedad, las puertas destinadas al acceso a las vías de las personas con movilidad reducida y que se desplazan en silla de ruedas por una puerta que se active automáticamente.

Por su parte, TMB ha informado que la adaptación de las estaciones depende de la disponibilidad presupuestaria y que, entretanto, se ha optado por dar instrucciones a la operativa porque, a petición de las personas mediante la utilización de los interfonos dispuestos en la estación, pueda accederse a los andenes a través de la puerta habilitada.

5.2. Ferrocarriles de la Generalitat de Cataluña (FGC)

Acceso a los vehículos: conexión entre andenes y vehículos

A partir de diferentes quejas recibidas, el Síndic ha tenido conocimiento de que en las

estaciones de FGC de Sabadell-Rambla y Plaza Cataluña (vía 5), el convoy adaptado para personas con discapacidad, cuando aparca, queda dentro del túnel, lo que impide acceder o salir, según el caso.

Una situación similar se produce en la estación de Peu de Funicular, en que, a pesar de que el último coche no queda en el túnel, el andén de bajada en este punto no alcanza ni un metro de anchura, de forma que es imposible bajar con una silla de ruedas, un carrito de bebé o con muletas.

FGC ha explicado que es un asunto pendiente de resolver que podrá abordarse a medio plazo, con las obras de prolongación o renovación de las estaciones afectadas. Mientras se llevan a cabo estas gestiones, la Administración propone una operativa que deben seguir las personas con discapacidad que hagan uso del servicio de FGC y que entren o salgan del tren en estas dos estaciones. La operativa es la siguiente:

“Cuando el personal de FGC detecta que una persona en silla de ruedas quiere viajar desde Sabadell – Rambla, indica que suba a la plataforma de cola y que en la estación de Volpelleres realice el cambio en la plataforma de acceso al primer vagón, puesto que de otra forma no podrá salir del tren si éste se estaciona al fin del recorrido en la vía 5 de Plaza Cataluña. En sentido contrario, si se detecta que un cliente de estas características quiere viajar de Plaza Cataluña a Sabadell – Rambla también se le informa que en la estación de Volpelleres realice el cambio a la plataforma de acceso al primer vagón, puesto que desde la cola no podrá salir. Para garantizar esta operatividad, es necesario que la persona dé aviso, en ambos casos, al maquinista, puesto que así podrá velar por el correcto desarrollo de la operativa.”

La reciente entrada en funcionamiento del nuevo trazado ferroviario soterrado de FGC por la ciudad de Sabadell ha dejado la estación Sabadell-Rambla fuera de servicio.

Ante la imposibilidad de garantizar la accesibilidad total de estas estaciones a medio plazo, el Síndic ha considerado que:

1. La propuesta de operativa que ofrece FGC podría resultar aceptable como medida de ajuste razonable temporal, siempre y cuando,

además, se informara convenientemente sobre esta situación a las personas usuarias, que actualmente no se hace.

2. Hay que adoptar las medidas adecuadas para garantizar que se da suficiente publicidad a la información expuesta sobre la operativa para la utilización de estas estaciones por parte de personas con movilidad reducida. Esta información debería estar publicada y ser suficientemente visible tanto en las estaciones afectadas como en los convoyes adaptados de todos los trenes que cubren esta línea, así como en un lugar destacado de la web.

3. Para el buen funcionamiento de esta operativa, hay que adoptar las medidas que se consideren adecuadas para garantizar que las demandas de asistencia realizadas por personas con discapacidad sean atendidas con la máxima inmediatez y eficiencia por el personal de FGC.

Accesibilidad en la comunicación (información de línea e incidentes para personas con discapacidad visual y auditiva)

También se han tramitado quejas de personas con multidiscapacidad que se desplazan en silla de ruedas y que exponían que el sistema de comunicación con el Centro de Mando Integral (CCI) para solicitar asistencia o ayuda o informar de incidencias en las estaciones gestionadas de forma remota en ocasiones falla, lo que les impide hacer un uso autónomo e independiente de las estaciones.

En relación a este asunto, el Síndic ha recomendado a FGC:

1. Que se adopten las medidas que considere adecuadas para garantizar que los diferentes medios de que dispone para garantizar una comunicación entre las personas usuarias y el CCI estén siempre en funcionamiento. Igualmente, que se rueguen las medidas necesarias para garantizar que las demandas de asistencia realizadas por personas con discapacidad sean atendidas con la máxima inmediatez y, si es posible, de forma personalizada.

2. Que se den publicidad a los canales complementarios que permiten a la persona usuaria poner en conocimiento del CCI su necesidad de asistencia personal con antelación (SMS, correo electrónico, fax, etc.)

para garantizar que, con carácter general, tengan conocimiento de ello todos los usuarios de FGC.

5.3. Cercanías de Cataluña

Durante los últimos años, el Síndic ha tramitado una serie de quejas por la falta de condiciones de accesibilidad en los diferentes productos y servicios de la red de Cercanías de Cataluña: coches no accesibles, falta de accesibilidad en la conexión andén/tren, falta de información sobre la accesibilidad del servicio, entre otros. En la atención de estas quejas, el Síndic ha emitido varias resoluciones en las que ha remarcado, entre otros, la necesidad de garantizar que haya trenes adaptados asignados a cada una de las líneas de cercanías y que estos trenes adaptados circulen en horarios regulares sobre los cuales se ofrezca, en todo momento, información actualizada a los usuarios.

Cadena de accesibilidad: conexión entre andenes y vehículos/accesibilidad interior/accesibilidad en la comunicación

En relación a estos asuntos, Renfe ha informado sobre el número de trenes adaptados que circulan por la red, y ha reconocido que hasta que no se alcance el 100% de la accesibilidad del parque móvil no puede garantizarse la accesibilidad completa del servicio.

En sus resoluciones, el Síndic ha recordado que la normativa de accesibilidad prevé, entre otros, la posibilidad de implementar ajustes razonables entendidos como “adecuaciones físicas, sociales, actitudinales que, de una forma eficaz y práctica y sin que conlleven una carga desproporcionada, faciliten la accesibilidad o la participación” de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones que el resto de ciudadanos.

El Síndic también ha recordado que la falta de accesibilidad de los trenes del servicio de Cercanías de Cataluña afecta directamente a los derechos de las personas con discapacidad y movilidad reducida, y esta situación se ve agravada por el hecho de que a estas alturas la Administración no ha dispuesto mecanismos suficientes de información que permitan a las personas que requieren un

coche adaptado para sus desplazamientos conocer los horarios exactos en que circulan.

Concretamente, en relación a los horarios, el Síndic ha insistido que, mientras no se alcance la accesibilidad universal en los trenes y estaciones del servicio de Cercanías de Cataluña, es necesario:

1. Establecer, en cada una de las líneas de Cercanías de Cataluña, turnos periódicos (días laborables y festivos) de ida y de vuelta, con horario fijo, en que circulen convoyes adaptados (trenes Civia) para que las personas con discapacidad y movilidad reducida tengan conocimiento de ello y puedan hacer uso con la garantía de la regularidad de este servicio. A criterio del Síndic, sería deseable garantizar que en cada línea de Cercanías de Cataluña circulen un mínimo de dos trenes adaptados por día y trayecto en horario fijo.

2. Mejorar la información a la persona usuaria con discapacidad y, concretamente, incorporar en todas las tablas horarias de cada una de las líneas de Cercanías de Cataluña la información referente al nivel de accesibilidad de la línea (trenes y estaciones),

especificando el número de trenes adaptados que circulan por trayecto y día, así como los horarios fijados de circulación y las estaciones accesibles. Esta información también debería identificarse con el símbolo de la accesibilidad extendido a todos los ámbitos.

3. Poner a disposición de todas las personas con movilidad reducida derivada de una situación de discapacidad un teléfono de contacto con el operador ferroviario para poder atender cualquier incidencia que tengan en su desplazamiento en el servicio de transporte público que ofrece Cercanías de Cataluña.

4. Una medida tan básica como la propuesta en relación a la regularización de los horarios de circulación de los trenes adaptados, vinculada, entre otros, con el derecho de acceso a la información sobre el servicio, aligeraría mucho la carga, ya desproporcionada, que deben asumir las personas de este colectivo (especialmente vulnerable) y que se traduce en una situación de discriminación por razón de discapacidad, prohibida por la normativa vigente.

7. CONCLUSIONES, RECOMENDACIONES Y SUGERENCIAS

■ El derecho a la movilidad y a un servicio de calidad

1. Debe superarse la concepción de la persona como simple usuaria de una empresa de transporte para avanzar hacia la consideración de la persona como titular del derecho a la movilidad a un precio asequible en referencia a un servicio básico como es el del transporte de personas. En este informe el concepto de *ferrocarril* incluye el tren, el metro y el tranvía.

2. La Ley encomienda al Síndic que vele por los derechos de las personas. Por ello, en este informe se habla de personas y se ha intentado, en la medida de lo posible, no utilizar los conceptos de clientes, usuarios o consumidores – forzosamente más limitados. De todas formas, en algunos casos se utilizan estos términos (o el de viajeros o pasajeros) porque se ajustan más a lo que determina la normativa o para facilitar la interpretación.

3. La utilización de los servicios públicos de transporte constituye un elemento esencial para garantizar el derecho de movilidad y la plena igualdad de las personas con discapacidad, porque la movilidad es un aspecto relevante para posibilitar el acceso a las diversas actividades de la vida de las personas y, por tanto, favorece su integración.

4. Los poderes públicos deben promover políticas de transporte y de comunicación, basadas en criterios de sostenibilidad, que fomenten la utilización del transporte público y la mejora de la movilidad y garanticen la accesibilidad para las personas con movilidad reducida. Así lo determina el artículo 48 del Estatuto de Autonomía de Cataluña. De acuerdo con ello, las administraciones deben hacer una política activa de promoción de la movilidad sostenible, y deben promover la igualdad y la autonomía de las personas (incluidas las personas con diversidad funcional) como objetivo preferente. En este sentido, debe destacarse la importancia de impulsar todas las acciones necesarias para asegurar la accesibilidad de los entornos, los productos y los servicios en el transporte por ferrocarril.

5. Todas las personas tienen derecho a acceder en igualdad de condiciones a los servicios públicos y a los servicios económicos de interés general. De acuerdo con ello, las administraciones públicas deben fijar las condiciones de acceso y los estándares de calidad de estos servicios, con independencia del régimen de prestación. Así lo determina el artículo 30 del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

6. El conjunto de actividades propias del sistema de transporte público urbano e interurbano integrado de Cataluña tiene la consideración de servicio de interés general de carácter universal, como medio para posibilitar la igualdad de oportunidades en el ejercicio de los derechos de las personas y alcanzar los objetivos de cohesión social y territorial, con la correlativa obligación de las administraciones públicas competentes en esta materia de garantizar el acceso de todas las personas a este servicio, en todo el territorio y en condiciones de igualdad y equidad.

7. Administraciones públicas y empresas operadoras deben tener bien presente que el Código de consumo de Cataluña atribuye una protección especial a determinados colectivos en sus relaciones de consumo, como son los niños y adolescentes, los ancianos, las personas enfermas, las personas con discapacidades y cualquier otro colectivo en situación de inferioridad o indefensión especiales.

■ Responsabilidades de las administraciones competentes (Cercanías y Regionales de Cataluña)

8. Las graves deficiencias que desde hace tiempo sufre el servicio de Cercanías y Regionales de Cataluña están causadas fundamentalmente por la falta de inversiones en la red de Cercanías y Regionales de Cataluña. Un servicio de calidad resulta imprescindible para asegurar la eficiencia económica y la calidad de vida de la región metropolitana de Barcelona y del conjunto de Cataluña, y, para ello, es necesario un plan de inversiones de amplio alcance que garantice tanto la fiabilidad del servicio, en términos de horarios y de frecuencias, como la seguridad, en términos de interconexiones, y su eficiencia, en términos de gestión de las líneas.

9. Las infraestructuras y el material rodante son propiedad de organismos estatales (Adif y Renfe) y, por tanto, es relevante la responsabilidad del Ministerio de Fomento en el servicio de Cercanías y Regionales, que es el más necesario para la movilidad cotidiana de millones de personas, fundamentalmente personas que van a trabajar, a estudiar, etc. Por tanto, es preciso que el Ministerio de Fomento defina inversiones que prioricen la mejora del servicio de Cercanías y Regionales de Cataluña y las ejecute dentro de los plazos previstos.

10. Cabe tener presente que la gestión de las redes corresponde al Departamento de Territorio y Sostenibilidad y, por tanto, hay que exigir también los esfuerzos necesarios, económicos y gestión para cumplir con las responsabilidades que le corresponden. También se ha podido constatar que, en la práctica, el traspaso de las competencias de gestión del servicio a la Generalitat queda fuertemente condicionado por unas infraestructuras que no son de su titularidad y una empresa operadora del servicio que no tiene la mentalidad de estar trabajando para la Generalitat de Cataluña y que mantiene la inercia histórica de Renfe. A ello se suma que el Ministerio de Fomento (Adif) no da prioridad a las necesidades económicas de la población de Cataluña a la hora de administrar las infraestructuras ferroviarias, sino a los intereses políticos.

11. La actual gestión separada de la infraestructura (vías, catenarias, estaciones, etc.) y del servicio por parte de la Administración del Estado (Ministerio de Fomento, Adif) y de la Generalitat de Cataluña (Departamento de Territorio y Movilidad), respectivamente, genera evidentes problemas de coordinación con demasiada frecuencia que repercuten básicamente en las personas usuarias.

12. Deben emprenderse las iniciativas adecuadas para mejorar la gestión del sistema y hacerlo más eficiente y eficaz, de forma que la Administración titular de la competencia sobre el servicio también asuma la plena responsabilidad en la gestión de todas las infraestructuras necesarias para la prestación del servicio de Cercanías y Regionales en Cataluña, ya sea mediante un acuerdo para el traspaso de la titularidad de las infraestructuras pertinentes a la Generalitat de Cataluña o para la creación de las fórmulas consorciadas adecuadas que permitan una gestión integrada

asumiendo las funciones que actualmente tiene Adif, a través de un acuerdo para el traspaso de la titularidad de las infraestructuras pertinentes a la Generalitat de Catalunya.

■ Infraestructuras

13. Hay un déficit de inversiones en los servicios de Cercanías y Regionales de Cataluña. Es una evidencia que el trazado de la red ferroviaria de Cercanías y Regionales se mantiene prácticamente intacto desde hace casi cuarenta años, cuando se inauguró el ramal de Cercanías que va hasta la T2 del aeropuerto del Prat. A pesar de los planes de inversión y de desarrollo de infraestructuras, los problemas cotidianos que sufre la red de Cercanías y Regionales y las dificultades para incrementar servicios en determinados horarios y líneas que ya están prácticamente al límite de su capacidad patentizan un déficit de inversiones que debería ser corregido, especialmente por el Ministerio de Fomento (Adif), como titular de las infraestructuras.

14. Es necesario que el Ministerio de Fomento impulse de forma decidida las actuaciones necesarias para hacer efectivo el desdoblamiento de las líneas de cercanías y regionales, como mínimo en los tramos de más demanda de personas, puesto que los datos muestran que son las más impuntuales. Existen líneas que aún conservan muchas características de su trazado original, como son las secciones de vía única a partir de Montcada Bifurcació en la línea R3 o buena parte de la línea R16. A pesar de que existen proyectos de convertir a vía doble algunos de los tramos, las limitaciones actuales que conllevan las vías únicas provocan que, en casos de avería o incidencia en que la única vía se ve afectada, no exista alternativa de transporte ni posibilidades de reales de mantener el servicio ferroviario hasta la resolución final de la incidencia.

15. Adif debe trabajar de forma activa para asegurar el estado correcto de las infraestructuras (como vías, taludes, catenarias u otras instalaciones o elementos imprescindibles para el funcionamiento del servicio de ferrocarril). Las limitaciones de velocidad en muchos tramos o las consecuencias de descarrilamientos de trenes de mercancías (como ha sucedido, por ejemplo, en la línea R15 en el primer trimestre de 2016)

afectan negativamente a los tiempos de viaje y a la calidad de los servicios de Cercanías y Regionales, por lo que hay que evitar que estas limitaciones temporales de velocidad se prolonguen en el tiempo sin un calendario concreto de resolución.

16. Es urgente adoptar medidas y calendarizar actuaciones para la supresión y mejora de la seguridad en los pasos a nivel, especialmente cuando están en calles céntricas de poblaciones o zonas de alta afluencia de peatones. Especialmente en los casos de Montcada i Reixac, Sant Feliu de Llobregat y L'Hospitalet de Llobregat, hay que iniciar con urgencia las obras para soterrar las vías que cruzan los cascos urbanos de estos municipios, en cumplimiento de los acuerdos con la Administración del Estado que así lo prevén.

17. La política de cierre de estaciones o de supresión de personal en las estaciones puede representar un déficit en la atención a las personas usuarias que más lo necesitan, especialmente si se tiene presente que el legislador ha otorgado una protección especial a determinados colectivos (niños y adolescentes, ancianos, personas enfermas, personas con discapacidades, etc.). Por ello, hay que evaluar si esta política cumple con el objetivo de promover la movilidad sostenible que fija el ordenamiento jurídico.

■ Estaciones accesibles y cadena de accesibilidad

18. Durante los últimos años las administraciones públicas y las empresas operadoras han realizado esfuerzos importantes para la mejora de las condiciones de accesibilidad de los transportes públicos, pero aún son muchas las dificultades con que se encuentran las personas con discapacidad para utilizar de forma autónoma los medios de transporte.

19. Las empresas operadoras deben asumir que la accesibilidad debe entenderse como una cadena (calle -> estación de origen -> tren -> estación de destino -> calle) que garantice el derecho a la movilidad de la persona con discapacidad.

20. Hay que garantizar la accesibilidad de las estaciones, tanto en el interior y en los andenes

como en el exterior (entrada y salida de las estaciones), y especialmente:

- Debe tenerse presente que los pasos elevados o soterrados para acceder a determinadas estaciones o andenes complican la accesibilidad para las personas con movilidad reducida.

- Debe garantizarse la accesibilidad de los trenes y de los vagones (trenes adaptados).

- Deben trabajarse y buscarse las mejores soluciones técnicas para eliminar el gap (espacio) vertical (caso de Cercanías) u horizontal (caso de las estaciones en curva de FGC y metro).

21. Deben adoptarse medidas para hacer accesibles las estaciones de la red de Ferrocarriles Metropolitanos de Barcelona (metro) que aún no lo son y realizar un seguimiento del desarrollo de las intervenciones dirigidas a garantizar la accesibilidad.

- En relación a las estaciones de metro respecto de las cuales no se ha acabado la redacción del proyecto de intervención que permita la adaptación para personas con movilidad reducida, hay que priorizar las intervenciones para garantizar las condiciones de accesibilidad contenidas en la normativa vigente.

- Hay que estudiar cómo incluir, dentro de los proyectos constructivos de adaptación de las estaciones, un plan de ejecución escalonada que permita garantizar, en un plazo razonable, las condiciones de accesibilidad que marca la normativa vigente, al menos en una de las bocas de estas estaciones y en uno de los itinerarios de peatones que comunican la calle y los andenes de las líneas de metro que confluyen.

22. Ante la falta de accesibilidad de los accesos a los vestíbulos en las estaciones que aún no disponen de puertas automáticas y que mantienen tornos para controlar el acceso, hay que adoptar las medidas para cambiar, a la mayor brevedad, las puertas destinadas al acceso a las vías de las personas con movilidad reducida y que se desplazan en silla de ruedas por una puerta que se active automáticamente, puesto que actualmente deben accionarse manualmente.

23. Hay que atender y resolver los problemas detectados en las estaciones de FGC en que el convoy adaptado para personas con discapacidad, cuando se detiene en estas estaciones, queda dentro del túnel, lo que impide acceder o salir, según el caso. Mientras se llevan a cabo las intervenciones necesarias en las estaciones respectivas, es necesario, al menos, garantizar a la persona usuaria información completa y accesible sobre esta situación. Esta información debería estar publicada y ser lo suficientemente visible tanto en las estaciones afectadas como en los convoyes adaptados de todos los trenes que cubren esta línea, así como en un lugar destacado en su web.

24. Es necesario un modelo concreto de accesibilidad de las estaciones de ferrocarril en Cataluña que incorpore planes de trabajo, programas de actuación y calendarios. Hasta el momento en que se realicen las actuaciones globales de reforma y de accesibilidad de las estaciones que lo requieran, hay que valorar la posibilidad de realizar actuaciones “micro” o de bajo coste que permitan introducir mejoras concretas de accesibilidad de forma transitoria.

25. El transporte público (y también el ferrocarril) debe cumplir la misión de posibilitar a las personas desplazarse para satisfacer, a un coste razonable, sus necesidades básicas de movilidad sin tener que recurrir al vehículo particular. Por ello, debe estar integrado en la red urbana y facilitar que las personas puedan acceder sin dilaciones innecesarias. Es necesario, por tanto, acercar las estaciones de cercanías y regionales al centro de las ciudades y no expulsarlas a la periferia, como pasó en el caso de Tarragona y otros municipios de la demarcación.

26. Las máquinas automáticas deben ser plenamente accesibles para las personas con discapacidad visual y ciega, especialmente en las estaciones sin personal o en las de dimensión más reducida.

27. El personal de intervención de las empresas operadoras debe tener en cuenta las especiales circunstancias de las personas con discapacidad cuando viajen sin billete en líneas en las que hay estaciones sin personal o con máquinas automáticas no accesibles, de forma que puedan comprar el billete sin recargo, de acuerdo con el Reglamento 1371/2007 de la Unión Europea .

28. La Generalitat de Cataluña debe determinar por reglamento la forma de atender las necesidades de las personas que, por motivos de edad, de salud o de limitaciones de movilidad o por otros motivos análogos, requieran una atención especial, y los medios que el personal de las empresas ferroviarias debe poner a su alcance para facilitarles el acceso a los servicios ferroviarios, de acuerdo con lo que determina el artículo 49 de la Ley 4/2006, de 31 de marzo, ferroviaria.

■ Información y comunicación: accesibilidad y fiabilidad

29. Debe mejorarse la información sobre el servicio y sobre los derechos de las personas usuarias que presta el personal de las empresas operadoras presentes en estaciones, andenes y trenes para que puedan ofrecer una información exhaustiva y de calidad sobre cualquier aspecto relativo al servicio, y más especialmente en el caso de incidencias, retrasos o cancelaciones.

30. Es necesario que las empresas operadoras incrementen y mejoren la información sobre el servicio a las personas usuarias a través de la megafonía en las estaciones y andenes y en el interior de trenes y vagones, elementos informativos relevantes para las personas usuarias en casos de incidencias, alteraciones del servicio o cambios de última hora e imprescindibles para las personas con discapacidad visual o ciega.

31. Las páginas web de las empresas operadoras deben ofrecer información clara y actualizada de los horarios, de las tarifas y las posibles incidencias de los servicios que prestan.

32. Deben editarse los horarios de las líneas de ferrocarril en papel o cartón (formato bolsillo) porque las personas que no tienen acceso a Internet puedan tenerlos a su alcance en cualquier momento.

33. Las oficinas de información, y los carteles o las vitrinas con los horarios y otras informaciones sobre el servicio deben estar situados en las estaciones en espacios o vestíbulos que permitan su consulta por parte de los usuarios antes validar los billetes. Por lo tanto, es necesario adoptar las medidas adecuadas para reubicar estos elementos informativos antes de las máquinas

validadoras en las estaciones en las que actualmente no estén así.

34. Hasta el momento en el que todos los trenes en servicio estén adaptados, debe incorporarse en todas las tablas horarias de cada una de las líneas de ferrocarril en Cataluña la información referente al nivel de accesibilidad de la línea, especificando el número de trenes adaptados que circulan por trayecto y día, así como los horarios fijados de circulación, la vía por la que circulan y las estaciones accesibles. Esta información también debería identificarse con el símbolo de la accesibilidad extendido en todos los ámbitos.

35. Deben garantizarse los mayores estándares de accesibilidad de las páginas web de todas las empresas operadoras, cuestión especialmente relevante para las personas con discapacidad visual y ceguera. En esta línea, debe incrementarse la información en la página web de las empresas operadoras sobre los itinerarios accesibles dentro de las estaciones y garantizar que esta información está totalmente actualizada y estandarizada.

36. Debe asegurarse el funcionamiento correcto de las pantallas informativas en estaciones, andenes y en el interior de los trenes, elementos informativos imprescindibles para las personas con discapacidad auditiva y sordera en casos de incidencias, alteraciones del servicio o cambios de última hora. En esta línea, es necesario un protocolo de aviso por parte de las personas usuarias del mal funcionamiento de pantallas u otros errores porque las empresas operadoras puedan corregirlos con la máxima celeridad.

37. Debe garantizarse la existencia de encaminamientos, indicaciones de escaleras, tornos de acceso, andenes, vías, etc. demarcados para facilitar la circulación de las personas con discapacidad visual y ceguera que les permita utilizar el servicio de forma autónoma y con seguridad.

■ Información y atención a las personas y calidad del servicio

38. Debe darse una amplia difusión a los derechos y las obligaciones de las personas usuarias del transporte ferroviario por todo tipo de medios, incluidos también trípticos o carteles informativos en estaciones y vagones, de forma similar a como se hace a los aeropuertos o a

través de campañas informativas periódicas en los medios de comunicación públicos.

39. El incremento de la calidad del servicio (en términos de fiabilidad, puntualidad, seguridad, accesibilidad, mantenimiento, etc.) conlleva que aumente la confianza de las personas en el servicio y, por tanto, conlleva que se gane en el uso del servicio de ferrocarril. Es, por tanto, un elemento capital de fomento de la movilidad sostenible.

40. Para el buen funcionamiento de los servicios de transporte por ferrocarril en favor de las personas con discapacidad funcional, hay garantizar que las demandas de asistencia realizadas por estas personas sean atendidas con la máxima inmediatez y eficiencia por el personal de cada una de las empresas operadoras.

41. Debe mejorarse la fiabilidad (puntualidad) de los servicios, especialmente en las líneas de cercanías y regionales con unas ratios más bajas.

42. Debe ponerse a disposición de las personas con movilidad reducida derivada de una situación de discapacidad un teléfono de contacto con el operador ferroviario para poder atender cualquier incidencia que tengan en su desplazamiento, especialmente en los servicios de Cercanías y Regionales de Cataluña, puesto que realizan trayectos de mayor duración.

43. Deben determinarse por reglamento unas normas de calidad del servicio e implantar un sistema de gestión de la calidad para asegurar el mantenimiento. De acuerdo con el artículo 58.4 de la Ley estatal 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario, estas normas de calidad del servicio deben incluir los aspectos en cuanto a: información y billetes; puntualidad de los servicios y principios generales para hacer frente a sus perturbaciones; cancelaciones de servicios; limpieza del material rodante, calidad del aire e higiene en los vehículos, etc; estudios sobre satisfacción de los usuarios; tramitación de reclamaciones, reembolsos e indemnizaciones por el incumplimiento de las normas de calidad del servicio, y prestación de asistencia a las personas con discapacidad y las personas de movilidad reducida.

44. La Generalitat de Cataluña debe determinar y fijar por reglamento:

- Los niveles de calidad exigibles en la prestación de los servicios de transporte ferroviario, de acuerdo con el artículo 49 de la Ley 4/2006, de 31 de marzo, ferroviaria.

- Los protocolos de actuación que las empresas ferroviarias deben cumplir en caso de incidencias que afecten al servicio, de acuerdo con el principio de la menor afectación a los usuarios, y en aplicación del artículo 49 de la Ley 4/2006, de 31 de marzo, ferroviaria.

- El modelo de libro de reclamaciones que las empresas ferroviarias deben tener a disposición de los usuarios de los servicios.

45. Debe garantizarse el mantenimiento adecuado de las estaciones (andenes, vestíbulos, lavabos, pantallas, megafonía, ascensores, escaleras mecánicas, máquinas expendedoras, etc.) y de los trenes (limpieza de los vagones, funcionamiento de pantallas y megafonía en el interior de los trenes, plafones informativos, etc.). También hay que garantizar que, con carácter general, en las estaciones de ferrocarril (tren) haya servicios de uso público.

46. Los trenes regionales deben estar diseñados y equipados de acuerdo con la máxima duración de los trayectos para garantizar el confort de las personas.

47. Debe trabajarse en la racionalización de los horarios de algunos servicios de cercanías y regionales, que deberían estar definidos de acuerdo con las lógicas de movilidad cotidiana de las personas, es decir, que permitan, por ejemplo, llegar a Barcelona o a su área metropolitana en unos horarios compatibles con los turnos más habituales de entrada y de salida a los puestos de trabajo o estudio o de ida y de vuelta en los fines de semana.

48. Los convoyes de cercanías y regionales deben estar dimensionados para atender la demanda esperada de personas, especialmente en las horas y fechas en que es previsible una mayor utilización del servicio, para evitar las aglomeraciones de personas.

49. Debe mejorarse la seguridad en estaciones y trenes y la lucha contra el fraude y el incivismo, puesto que las mejoras en estos ámbitos repercuten en beneficio de los trabajadores de las empresas operadoras, de

las personas usuarias y de la calidad del servicio.

50. Deben entregarse certificados de la hora de llegada a las estaciones de destino cuando las personas lo soliciten, y aunque no sea con motivo de una incidencia.

51. Deben publicarse en el DOGC las condiciones generales de utilización del tranvía (Trambaix y Trambesòs) que actualmente están publicadas en la página web de la empresa operadora, de acuerdo con el principio de seguridad jurídica.

■ Atención a las quejas y reclamaciones

52. Debe garantizarse un tratamiento ágil y esmerado de las quejas y reclamaciones presentadas por las personas que huya especialmente de las respuestas estandarizadas.

53. Es necesario que las empresas operadoras informen claramente a las personas usuarias de los derechos y obligaciones en el transporte ferroviario, de los niveles de calidad del servicio y de las vías de reclamación y medios de resolución alternativa de conflictos, así como del Síndic de Greuges de Cataluña. Esta información debe figurar de forma destacada en las estaciones, en los plafones informativos, en las páginas web y en los establecimientos u oficinas de atención a los usuarios.

54. Debe asegurarse que las personas usuarias disponen de forma rápida y accesible de hojas de queja y reclamación o de solicitud de compensaciones en caso de retrasos o cancelaciones del servicio, especialmente en las estaciones. En estos casos, las empresas operadoras deben actuar de forma proactiva informando a las personas usuarias de sus derechos y de los canales para solicitar la compensación pertinente.

55. Debe desarrollarse por reglamento el sistema de atención de las reclamaciones que presenten los usuarios, de acuerdo con el artículo 58.4 de la Ley estatal 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario.

56. Debe establecerse un sistema de compensación por los retrasos que sea común a todas las empresas operadoras de ferrocarril en Cataluña. En el caso de FGC, sería necesario

incorporar de forma clara en sus condiciones generales de utilización de los servicios cuál es el régimen de compensaciones en los casos de retrasos o cancelaciones del servicio.

57. Con independencia de la información general sobre el servicio, las empresas operadoras deben promover y dar a conocer a las personas usuarias cuáles son los sistemas de compensación en caso de retrasos o cancelaciones del servicio, especialmente en el momento en el que se producen, por ejemplo, a través de su personal y de la megafonía en el interior de trenes y en las estaciones.

58. En relación a la Devolución Xpress de Cercanías y Regionales de Cataluña:

- Los actos de vandalismo, incivismo, huelgas o robos de cobre u otros materiales también deben generar el derecho a la compensación de la persona usuaria del servicio y, en concreto, a la aplicación del sistema Devolución Xpress.

- Debe reformularse la Devolución Xpress de forma que se agilice el procedimiento, se supriman las actuales restricciones y se facilite la solicitud por parte de las personas afectadas con un mismo régimen para todas las líneas de Cercanías y Regionales de Cataluña. Así, deben ampliarse los plazos de 24 horas para realizar las solicitudes y facilitar que pueda solicitarse en todos los casos por Internet, por correo postal o en las estaciones, especialmente por parte de las personas que no dispongan de acceso a medios telemáticos.

- Debe modificarse el procedimiento existente para incorporar de forma ordinaria el envío de las cartas que contienen los billetes (o los documentos para realizar el canje en la estación) de una forma en la que quede constancia que las han recibido las personas que han hecho la reclamación del billete por la vía de la Devolución Xpress.

- La futura T-Movilidad debe permitir implantar fórmulas de compensación automática para reducir el tiempo existente actualmente entre la fecha de la incidencia, la cancelación o el retraso y la fecha en la que se recibe la compensación económica o el nuevo billete.

59. Deben reformularse las condiciones para ejercer el derecho de compensación de las personas usuarias del tranvía y facilitar que pueda solicitarse la compensación por medios telemáticos (página web y correo electrónico de la empresa operadora), telefónicos y en un plazo de tiempo razonable después de la incidencia, puesto que actualmente, según las condiciones generales vigentes publicadas en la página web de la empresa operadora, ésta debe facilitar a la persona usuaria un título nuevo de la misma clase y con el mismo número de viajes que el título cambiado en caso de interrupción del servicio, pero este título debe reclamarse inmediatamente después de producirse la interrupción y debe solicitarse directamente en la oficina de información al ciudadano de la empresa operadora o bien a los interventores que estén en servicio a la zona.

60. Las administraciones públicas competentes y las empresas operadoras deben evaluar los datos existentes para cuantificar, para cada una de las empresas operadoras y líneas, el decalaje existente entre la cantidad global que debería pagarse a las personas usuarias como compensación por incidencias, cancelaciones o retrasos y la cantidad que efectivamente se destina a compensar a las personas que la solicitan (ya sea de forma directa o por la entrega de otro billete, como se hace con la Devolución Xpress). Esta evaluación debe permitir identificar mejor qué actuaciones es necesario emprender para garantizar el derecho a la compensación de las personas usuarias cuando se producen incidencias, cancelaciones y retrasos.

61. Debe potenciarse la Junta Arbitral del Transporte de Cataluña, dotarla de más medios personales y materiales, y darla a conocer, así como sus funciones, entre las personas usuarias del ferrocarril.

62. Las empresas operadoras del transporte por ferrocarril deben adherirse al arbitraje de consumo, en línea con lo que determina la normativa europea sobre resolución alternativa de litigios y el artículo 133-4 del Código de consumo de Cataluña.

■ Precios y tarifas sociales

63. Hay que trabajar por la integración tarifaria en las zonas que aún no disponen

de ella, como son las Terres de l'Ebre, y trabajar para que la integración tarifaria sea completa en el área de Lleida.

64. Deben homogeneizarse las tarifas sociales entre los diferentes operadores ferroviarios del sistema integrado de transporte público para facilitar la movilidad a las personas con discapacidad o del resto de colectivos o personas que lo requieran.

65. En espera de la implantación del proyecto T-Movilidad, deben emitirse duplicados de títulos de las tarjetas personalizadas de la ATM cuando son objeto de pérdida o robo, con el importe restante y con los correspondientes mecanismos para evitar el fraude. Hasta la puesta en marcha de la T-Movilidad, y dado que la T-10 es la tarjeta más utilizada, hay que valorar que ésta no sea objeto de incrementos anuales superiores al IPC para facilitar una movilidad asequible al conjunto de la población.

■ Otras cuestiones

66. Debe garantizarse la información y participación ciudadana y de las entidades vinculadas a la movilidad y el transporte público, a través del Consejo Catalán de la Movilidad y de los consejos territoriales de la movilidad, que deben tener un calendario de reuniones con una periodicidad, como mínimo, trimestral.

67. Deben garantizarse espacios o canales estables de interlocución entre las empresas operadoras y las entidades de personas con discapacidad para poder mantener al día la accesibilidad del servicio y poder solucionar las incidencias detectadas con la máxima celeridad.

68. Deben crearse las autoridades territoriales de la movilidad de las Terres de l'Ebre y de las comarcas centrales y desarrollar totalmente la integración tarifaria allí donde ahora es parcial (Terres de l'Ebre-Priorat, el área de Lleida y las comarcas centrales).

69. La Generalitat de Cataluña debe establecer por reglamento las condiciones para el transporte de las bicicletas de los usuarios en los trenes, de acuerdo con el artículo 49 de la Ley 4/2006, de 31 de marzo, ferroviaria.

70. Deben adoptarse medidas de intermodalidad e integración tarifaria entre los sistemas de bicicletas de uso público y de coche multiusuario o compartido y el sistema de transporte público, de acuerdo con los artículos 10 y 11 de la Ley 21/2015, de 29 de julio, de financiación del sistema de transporte público de Cataluña.

71. Dado que muchos de los canales de información son telemáticos, hay que estudiar la instalación de wi-fi en las estaciones y en los vagones.

72. El Observatorio Catalán de la Movilidad¹ debe permitir acceder de forma telemática a los datos públicos relativos al transporte por ferrocarril que la Ley determina que debe incorporar: objetivos cuantitativos y cualitativos, indicadores de movilidad, servicios públicos de transporte, cuentas del transporte, etc.

73. Es necesario que el Departamento de Territorio y Sostenibilidad adopte las medidas adecuadas para que el Observatorio Catalán de la Movilidad pueda ofrecer datos abiertos y actualizadas de forma periódica para que pueda realizarse la consulta telemática, sobre personas usuarias, viajes, frecuencias, puntualidad, incidencias, reclamaciones presentadas y resueltas, solicitudes de compensación, importes abonados a las personas usuarias como compensación, etc. por empresa operadora y línea.

74. Debe garantizarse que la futura T-Movilidad es accesible desde el minuto cero de su puesta en marcha. El diseño y la implementación de la T-Movilidad debe respetar los mayores estándares de accesibilidad desde su origen y debe evitarse tener que reformular procesos y diseños para hacerlos accesibles, puesto que siempre es más costoso y problemático.

75. Hay que garantizar un acceso adecuado en transporte público a la estación de alta velocidad del Camp de Tarragona, infraestructura que da servicio a la segunda conurbación urbana más grande de Cataluña y que no tiene un acceso adecuado en transporte público. Además, la estación de Tarragona sufre carencias muy relevantes en materia de accesibilidad.

SÍNDIC

EL DEFENSOR
DE LES
PERSONES

Síndic de Greuges de Catalunya
Passeig Lluís Companys, 7
08003 Barcelona
Tel 933 018 075 Fax 933 013 187
sindic@sindic.cat
www.sindic.cat

