

¿CÓMO SE PROTEGE DESDE LA UNIÓN EUROPEA AL VIAJERO CON DISCAPACIDAD EN EL TRANSPORTE POR FERROCARRIL?

M^a del Mar Gómez Lozano¹
Profesora Titular de Derecho Mercantil
Universidad de Almería

Juan Carlos Tortosa López
Graduado en Derecho. UNED

I. INTRODUCCIÓN

El reconocimiento de protección jurídica a las personas con discapacidad en los distintos ámbitos y sectores resulta indispensable en cumplimiento de los preceptos de índole constitucional y convencional, a los que se suman los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Dada la novedad de la normativa comunitaria analizada, el *Reglamento (UE) 2021/782 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2021, sobre los derechos y las obligaciones de los viajeros de ferrocarril*, resulta necesario conocer y transmitir a la sociedad cuáles son los principales derechos que tienen reconocidos estos viajeros en el caso de ser personas usuarias del transporte por ferrocarril, así como las vías para hacerlos efectivos, entre las que se destaca la actuación del Defensor del Pueblo.

Para abordar esta temática, se dará respuesta a las siguientes cuestiones: 1^a) ¿Qué normativa regula esta protección?; 2^a) ¿Cuál es el contenido de la protección?; 3^a) ¿Cómo se pueden hacer valer los derechos de las personas con discapacidad en el ámbito ferroviario?

II. ¿QUÉ NORMATIVA REGULA ESTA PROTECCIÓN?

Habiendo transcurrido más de una década desde que entrara en vigor la *Convención Internacional de las Personas con Discapacidad*, auspiciada por la ONU, concretamente desde el 22 de enero de 2011, comienzan a hacerse visibles los extremos acordados por los Estados Parte en este instrumento internacional. Adquiere especial protagonismo la cuestión de la accesibilidad, recogida como un principio en este texto y reconocido como un derecho de aplicación transversal a cualquier política pública en materia de discapacidad (arts. 3.f y 9). A estos preceptos se une el “**Objetivo 10: Reducir la desigualdad en y entre los países**”, integrado entre los 17 ODS fijados en la *Agenda de Desarrollo Sostenible de la ONU*, reconociéndose que las personas con discapacidad se encuentran entre los colectivos que tienen especial riesgo de ser excluidos.

En este marco, se ha publicado, como texto refundido, el *Reglamento (UE) 2021/782 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2021, sobre los derechos y las obligaciones de los viajeros de ferrocarril*. Se pretende así ofrecer a las personas con

¹ Los autores son investigadores del Proyecto de transferencia “*El Derecho y las entidades de carácter social*”, cofinanciado por la Universidad de Almería y la Asociación de personas con discapacidad “El Saliente” (febrero de 2020 a marzo de 2022).

movilidad reducida o con cualquier discapacidad la posibilidad de utilizar los servicios públicos de transporte por ferrocarril, de modo que se pueda hacer efectivo su derecho a la igualdad, incardinado entre los principios internacionalmente reconocidos de libertad, participación y atención a las personas con discapacidad, que entronca además con la protección de la dignidad humana constitucionalmente reconocida en España (art. 10.2 de la [Constitución Española de 1978](#)). Y se favorecen, de este modo, las posibilidades de participación plena en la vida social y económica, lo que redundará en su autonomía personal, ofreciéndoles oportunidades educativas y profesionales. A efectos de esta norma, se entiende por persona con discapacidad y persona con movilidad reducida “toda persona con una deficiencia física, mental, intelectual o sensorial, permanente o temporal, que en interacción con distintas barreras puede obstaculizar su uso pleno y efectivo del transporte en condiciones de igualdad con otros viajeros o cuya movilidad a la hora de utilizar el transporte se halla reducida por la edad”.

Como cualquier norma europea de este carácter, es de obligado cumplimiento en todos sus elementos y resulta directamente aplicable en cada Estado miembro, a los que corresponderá sancionar las conductas que resulten contrarias al mismo (art. 35). Por ello, es necesario hacer referencia al ámbito interno, en el que la normativa comunitaria (tanto el texto anterior como el vigente) permite hacer efectivo otro mandato constitucional (arts. 49 y 9.2), en aras de proteger a las personas con discapacidad y remover los obstáculos que puedan dificultar su integración y permite implementar en la normativa sectorial aplicable (*Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario*). Esta disposición ya adaptaba la regulación de los derechos de los usuarios a la normativa comunitaria, al contemplar diversas infracciones leves en materia de transporte ferroviario, con referencia expresa a esta disposición (en el artículo 108.2, apartados 2.2, 2.3 y 2.5)².

Las claves del sistema de protección de las personas con discapacidad y de las personas con movilidad reducida se centran así en reconocer su derecho a la no discriminación y a obtener la necesaria asistencia durante su viaje³, para lo que resulta imprescindible la cooperación activa de las empresas ferroviarias y los administradores de estaciones con las organizaciones que representan a las personas con discapacidad⁴. Como medida instrumental, en aras de conseguir una mayor eficacia del sistema de protección diseñado, se exige a las empresas ferroviarias y a los administradores de estaciones que establezcan ventanillas únicas nacionales para coordinar la información y la asistencia⁵.

III. ¿CUÁL ES EL CONTENIDO DE LA PROTECCIÓN?

El Reglamento (UE) 2021/782 dedica de manera exclusiva el capítulo V a las personas con discapacidad y a las personas con movilidad reducida, reconociendo en el artículo 21 su **derecho al transporte**, al exigir unas normas de acceso no discriminatorias. Así, resulta fundamental para el ejercicio de este derecho, la colaboración activa con organizaciones representativas o representantes de las personas con discapacidad. La no

² Según el párrafo segundo del Reglamento 2021/782, las referencias al reglamento anterior (Reglamento 1371/2007) se deben entender realizadas al actualmente vigente en virtud de las correspondencias que figuran en el Anexo IV

³ Ver considerando 27 del Reglamento 2021/782

⁴ Ver considerando 28 del Reglamento 2021/782

⁵ Ver considerando 29 del Reglamento 2021/782.

discriminación afecta también al aspecto económico, ya que los billetes y reservas de estas personas no deben suponer un coste adicional (art. 21.2).

Además, reconoce otros derechos concretos a éste vinculados:

a) el **derecho a la información en formatos accesibles** (art. 22), previa solicitud de los mismos, contemplando el supuesto de estaciones no dotadas de personal (art. 22.3), en cuyo caso se debe garantizar la disponibilidad de la información.

b) el **derecho de asistencia**, tanto en las propias estaciones como a bordo del tren (art. 23), estableciendo tarifas reducidas e incluso la gratuidad de los asistentes o acompañantes necesarios que estén reconocidos por las prácticas nacionales, incluyendo la compañía de animales asistentes, conforme a la legislación de los estados miembros. En este caso, las empresas ferroviarias harán todos los esfuerzos razonables para facilitar a las personas con discapacidad o a las personas con movilidad reducida el acceso a los mismos servicios a bordo que a los demás viajeros, si dichas personas no pueden acceder a ellos de forma independiente y segura. Las condiciones en las que debe prestarse esa asistencia se establecen en el artículo 24, con especiales indicaciones para el caso de billetes o abonos de temporada o la creación de ventanillas únicas para personas con discapacidad o personas con movilidad reducida. Especial referencia se hace en la norma a los “asistentes personales” que podrán viajar con una tarifa especial o en su caso gratuitamente y podrán sentarse al lado de la persona a la que acompañan. De otro lado, si es la empresa la que exige que la persona con discapacidad vaya acompañada, ésta tendrá derecho a viajar gratuitamente. La gratuidad de la asistencia se constituye en un elemento clave, que requiere de una notificación previa, al menos 24 horas antes de que se precise la misma. A pesar de la necesidad de la notificación, la norma comunitaria prevé la ausencia de esta comunicación, caso en el que los operadores están obligados a hacer todo lo posible para poder prestarla, de modo que estas personas puedan realizar su viaje [art. 24, letra c)]. Otro elemento importante para hacer efectiva la prestación de esta asistencia es el tiempo fijado para que la persona necesitada de ella se presente en el lugar indicado, que no podrá exceder en más de 60 minutos a la hora de salida del viaje que se haya publicado [art. 24, letra e)]. Las ventanillas únicas que se creen serán las encargadas de aceptar las solicitudes de asistencia, comunicarlas a los operadores y facilitar la información que sea necesaria sobre accesibilidad [art. 24, letra f)]. Para garantizar el derecho de asistencia, el reglamento establece como novedad, la necesaria formación del personal que atienda habitualmente a personas con discapacidad o personas con movilidad reducida, en el campo de la discapacidad de modo que sepa cómo atender a las necesidades de éstas (art. 26).

c) el **derecho a una indemnización**, en relación con los equipos de movilidad, dispositivos de asistencia y perros de asistencia, que está contemplada en el artículo 25 y que resulta en este nuevo texto ampliamente regulada, frente a la mera indicación de la normativa anterior consistente en que no se aplicaría ninguna limitación económica (ver el artículo 25 del Reglamento 1371/2007). La responsabilidad de los operadores por el daño, extravío, pérdida o lesión que puedan sufrir se concreta en el abono de una indemnización sin demora indebida, que deberá consistir en el coste de sustitución o de reparación o tratamiento (según se trate de quipos, dispositivos o animales).

Por otra parte, a la seguridad, reclamaciones y calidad del servicio se dedica el capítulo VI, estableciendo que la información detallada acerca del procedimiento de tramitación de la reclamación será accesible al público, incluidas las personas con discapacidad o movilidad reducida y que el procedimiento de tramitación de reclamaciones será accesible para las personas con discapacidad y las personas con movilidad reducida.

IV. ¿CÓMO SE PUEDEN HACER VALER LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN EL ÁMBITO FERROVIARIO?

Al margen de las vías judicial, arbitral⁶ y administrativa⁷, a las que se puede recurrir para garantizar los derechos de las personas con discapacidad y con movilidad reducida en este sector del transporte ferroviario⁸, en lo que respecta a la accesibilidad en los ferrocarriles, resulta indispensable reconocer la función garante que desarrolla el Defensor del Pueblo, que en virtud de su normativa reguladora (*Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, reguladora del Defensor del Pueblo*), ha realizado diversas recomendaciones a las diferentes administraciones públicas competentes con este fin.

Ejemplo de lo expuesto anteriormente, son las quejas presentadas contra **RENFE**, Entidad Empresarial Pública Operadora del Servicio de Transporte por Ferrocarril en España, dependiente del Ministerio de Fomento, que se elevaron al Defensor del Pueblo y que resolvieron a favor del derecho de los administrados.

En una de las quejas, presentada conjuntamente por ocho personas, se denunció la falta de accesibilidad de los trenes que cubren el trayecto entre las estaciones de Santander y Liérganes, tren de cercanías que une estas dos localidades cántabras. Los denunciantes alegaron que las unidades de los trenes que cubren ese trayecto son accesibles, pero como en las estaciones no se han ejecutado las obras necesarias para permitir el acceso a los trenes, es preciso salvar la distancia entre el vagón y los andenes a través de una rampa manual, y no siempre reciben el auxilio necesario por parte del personal de Renfe. Tras

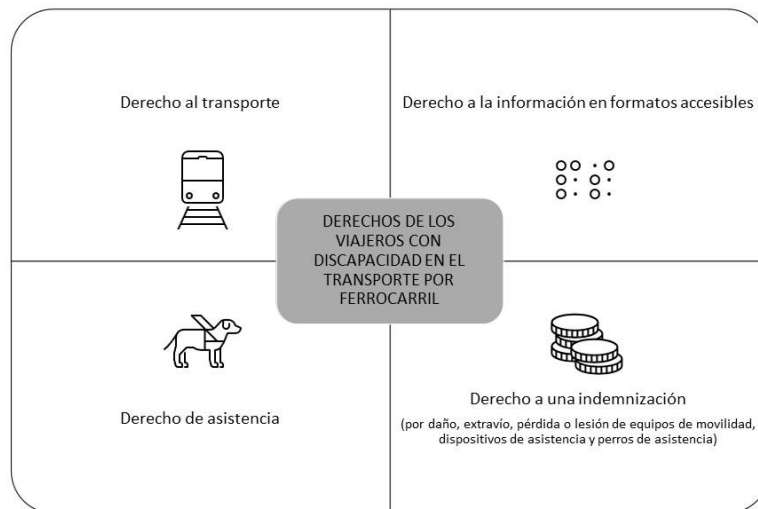
⁶ Tener en cuenta el *Real Decreto 1417/2006, de 1 de diciembre, por el que se establece el sistema arbitral para la resolución de quejas y reclamaciones en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad por razón de discapacidad*, dictado en desarrollo del actual artículo 74 del *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* (antiguo artículo 17 de la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de Igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad) y en cuyo ámbito de aplicación se incluye la materia de “transportes” [art. 2.1, letra c)].

⁷ Ver el artículo 47 del *Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias*, en la redacción dada por el *Real Decreto-ley 24/2021, de 2 de noviembre, de transposición de directivas de la Unión Europea en las materias de bonos garantizados, distribución transfronteriza de organismos de inversión colectiva, datos abiertos y reutilización de la información del sector público, ejercicio de derechos de autor y derechos afines aplicables a determinadas transmisiones en línea y a las retransmisiones de programas de radio y televisión, exenciones temporales a determinadas importaciones y suministros, de personas consumidoras y para la promoción de vehículos de transporte por carretera limpios y energéticamente eficientes*. En concreto, las letras l) y n) que contemplan como infracción en materia de defensa de los consumidores y usuarios determinadas actuaciones y conductas discriminatorias.

⁸ Ver a este respecto la interesante *sentencia de la Audiencia Provincial de La Coruña, Sección 4, de 4 de julio de 2011* (Roj: *SAP C 2052/2011*), que se centra en analizar la nulidad del laudo arbitral dictado por la Xunta Arbitral de Transporte de Galicia en un asunto en el que el reclamante era una persona con discapacidad, desestimando la demanda de anulación presentada por Renfe Operadora.

las consideraciones del Defensor del Pueblo, indicando lo ajustado a Derecho de la petición, se resolvió que la Administración debía priorizar la adecuación de las estaciones ferroviarias comprendidas en el tramo entre Santander y Liérganes, debiendo prestar la preceptiva asistencia para que las personas con discapacidad pudieran acceder a los trenes, en tanto no se ejecutaban dichas obras⁹.

Otra de las quejas recibidas por la oficina del Defensor de Pueblo, y promovida por una asociación de Personas con diversidad funcional, fue motivada porque esa misma entidad pública procuraba concentrar la oferta de trenes accesibles, de una serie determinada de trenes, en las líneas o tramos donde existía un mayor índice de ocupación. RENFE indica que para ellos es muy difícil programar y dar a conocer con antelación qué trenes de los que prestan servicio cumplen con los cánones de accesibilidad. Sin embargo, el Defensor del Pueblo, tras considerar que la petición de incrementar el número de servicios accesibles diarios, así como de informar con antelación la oferta existente, se ajusta a lo establecido en los artículos 49 y 9.2 de la Constitución Española de 1978 y que solo de esta forma, las personas con discapacidad podrán planificar sus actividades diarias que incluyan su trayecto en transporte de cercanías, remite a RENFE la recomendación para que programe y anuncie, con antelación suficiente, una oferta de trenes accesibles para esa línea¹⁰.



⁹ Se pueden consultar las recomendaciones efectuadas en los siguientes enlaces: <https://www.defensordelpueblo.es/resoluciones/accesibilidad-en-el-transporte-ferroviario-santander-lierganes/> y <https://www.defensordelpueblo.es/resoluciones/accesibilidad-en-el-transporte-ferroviario-santander-lierganes-2/>

¹⁰ Esta recomendación se puede consultar en el siguiente enlace: <https://www.defensordelpueblo.es/resoluciones/informacion-sobre-trenes-accesibles-en-la-linea-r2sud/>