



Bruselas, 30 de septiembre de 2025  
(OR. en)

---

---

**Expediente interinstitucional:  
2013/0072(COD)**

---

---

**10015/1/25  
REV 1 ADD 1**

**AVIATION 75  
CONSOM 98  
CODEC 762  
*PARLNAT***

## **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DEL CONSEJO**

---

Asunto: Posición del Consejo en primera lectura con vistas a la adopción de un REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO que modifica el Reglamento (CE) n.º 261/2004 por el que se establecen normas comunes sobre compensación y asistencia a los pasajeros aéreos en caso de denegación de embarque y de cancelación o gran retraso de los vuelos, y el Reglamento (CE) n.º 2027/97 relativo a la responsabilidad de las compañías aéreas respecto al transporte aéreo de los pasajeros y su equipaje

- Exposición de motivos del Consejo
- Adoptado por el Consejo el 29 de septiembre de 2025

---

## **I. INTRODUCCIÓN**

1. La Comisión adoptó su propuesta<sup>1</sup> de revisión del Reglamento (CE) n.º 261/2004 y del Reglamento (CE) n.º 2027/97 en marzo de 2013.
2. El Comité Económico y Social Europeo adoptó un dictamen el 11 de julio de 2013. El Comité de las Regiones decidió no emitir dictamen.
3. El Parlamento Europeo finalizó su primera lectura en febrero de 2014<sup>2</sup>.
4. El 29 de septiembre de 2025, el Consejo adoptó su posición en primera lectura.

## **II. OBJETIVO**

5. La propuesta tiene como objetivos velar por que los transportistas aéreos ofrezcan un elevado nivel de protección a los pasajeros aéreos cuando se produzcan incidencias en los viajes y garantizar un equilibrio adecuado entre los intereses a largo plazo de los pasajeros y los del sector.

## **III. ANÁLISIS DE LA POSICIÓN DEL CONSEJO EN PRIMERA LECTURA**

### **A. Observaciones generales**

6. El Parlamento Europeo adoptó 168 enmiendas a la propuesta de la Comisión. El Consejo estima que, en términos generales, muchas de ellas pueden aceptarse, por lo que las incluyó en su posición en primera lectura en su totalidad, en parte o en principio.
7. El Consejo no aceptó las demás enmiendas, entre otros motivos, porque su valor añadido no estaba claro, porque no eran coherentes con otras partes de su posición en primera lectura o porque no son compatibles con otros actos legislativos de la UE o han quedado obsoletas tras la publicación de propuestas legislativas posteriores.

---

<sup>1</sup> 7615/13.

<sup>2</sup> 5941/14.

8. La posición del Consejo en primera lectura también incluye una serie de cambios distintos de los previstos en la posición del Parlamento Europeo. En la sección D del presente documento se describen los principales cambios de fondo. Además, se han reflejado sentencias notables del Tribunal de Justicia desde 2013 y, a la luz de dichas sentencias y de la experiencia adquirida a través de la aplicación de los Reglamentos, se han especificado más detalladamente algunas disposiciones. Por añadidura, para garantizar la coherencia con las propuestas de la Comisión sobre garantía del cumplimiento y sobre viajes multimodales, la posición del Consejo adapta en la mayor medida posible los plazos y la terminología a las orientaciones generales acordadas por el Consejo sobre dichas propuestas en diciembre de 2024. Por último, se ha modificado la redacción para hacer el texto más claro y velar por la coherencia global de los Reglamentos propuestos.

**B. Enmiendas del PE incluidas en la posición del Consejo en primera lectura**

9. La posición del Consejo en primera lectura incorpora las siguientes enmiendas, total o parcialmente, o bien un texto con un objetivo idéntico en su totalidad o en parte: 38, 39, 174/REV, 52, 57, 64, 66, 70, 71, 77, 78, 82, 86, 90, 92, 94, 97, 107, 108, 109, 111, 126, 128, 141, 151, 150, 158, 162, 163 y 164.

10. No obstante:

- Los planes de emergencia aeroportuarios se definen en el artículo 10 *bis* y son obligatorios para los aeropuertos de la Unión cuyo tráfico anual sea superior a cinco millones de pasajeros, pero los Estados miembros podrán incluir en esta obligación a sus aeropuertos con un tráfico anual inferior a dicho límite. Estos informes se envían a los organismos nacionales garantes del cumplimiento únicamente a petición de estos.
- Los importes de compensación deben actualizarse con arreglo al procedimiento legislativo ordinario sobre la base de una propuesta de la Comisión.
- En caso de que el pasajero decida buscar un transporte alternativo por su propia cuenta, el reembolso de los costes podrá ascender hasta el 400 % del coste total del billete.

- A fin de proporcionar una mayor claridad al Reglamento, se han detallado los requisitos relativos a la información a los pasajeros en caso de incidencia y se han añadido en los artículos 4, 5 y 6.
- Toda la información que se facilite a los pasajeros en virtud del Reglamento 261/2004 estará disponible en un formato accesible.
- Los plazos establecidos en el artículo 16 *bis* de la posición del Consejo son más favorables para los pasajeros.
- Si bien el Parlamento Europeo prevé la adopción de actos delegados, dada la importancia política, el Consejo considera más adecuado que ambos colegisladores actualicen la lista de circunstancias extraordinarias con arreglo al procedimiento legislativo ordinario sobre la base de una propuesta de la Comisión.
- Debe respetarse el principio de libertad de precios en virtud del Reglamento (CE) n.º 1008/2008.

**C. Enmiendas del PE no incluidas en la posición del Consejo en primera lectura**

11. El Consejo consideró que no puede aceptar las siguientes enmiendas: 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 53, 54, 55, 56, 58, 59, 60, 61, 63, 65, 67, 68, 69, 72, 73, 74, 75, 76, 79, 80, 81, 83, 84, 85, 87, 88, 89, 91, 93, 95, 96, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 110, 113, 112, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 127, 129, 130, 131, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 160, 161, 165, 166, 167, 168 y 169.
12. Las razones por las que estas enmiendas no son aceptables se exponen a continuación.

*Interacción con otros actos legislativos de la UE y principios del Derecho*

- Las enmiendas 40 y 56 no son coherentes con la Directiva (UE) 2015/2302.
- Las enmiendas 42 y 55 son redundantes habida cuenta de la propuesta de la Comisión sobre los derechos de los viajeros en el contexto de los viajes multimodales.

- Las enmiendas 47, 48, 102, 114, 115 y 117 son redundantes habida cuenta de la propuesta de la Comisión sobre la garantía del cumplimiento de los derechos de los viajeros.
- La enmienda 96 no se ajusta a los límites definidos en la Directiva (UE) 2015/2302.
- La enmienda 69 define las obligaciones en caso de insolvencia de un transportista aéreo, pero sería más apropiado tratarlas en la revisión del Reglamento (CE) n.º 1008/2008.
- La enmienda 101 contradice la obligación de las entidades gestoras de los aeropuertos establecidas en el artículo 7 del Reglamento (CE) n.º 1107/2006.
- La enmienda 104 no está en consonancia con el Derecho civil y los principios de los contratos mercantiles.
- Las enmiendas 116 y 156 quedan fuera del ámbito de aplicación del Reglamento (CE) n.º 261/2004 e interfieren con otros actos legislativos de la UE.
- Las enmiendas 119, 120, 121, 122, 129, 130, 131, 132 y 135 interfieren con el principio de autonomía procesal de los Estados miembros.
- La enmienda 145 se aparta del Convenio de Montreal.
- La enmienda 147 contradice las obligaciones establecidas en virtud del Reglamento (CE) n.º 1107/2006.

*Valor añadido limitado*

- Las enmiendas 93, 112 y 127 han dejado de estar actualizadas.
- En opinión del Consejo, las enmiendas 59, 134, 161, 165, 166, 167 y 168 podrían dar lugar a confusión jurídica.
- En opinión del Consejo, las enmiendas 41, 136, 137, 138, 139, 140, 142, 143, 146, 149, 152, 155 y 159 no aportarían un valor añadido.

### *Divergencia con respecto a la jurisprudencia*

- Las enmiendas 43 y 61 consideran que el cambio de horario constituye una denegación de embarque, que el Consejo juzga inapropiado.
- La enmienda 73 tiene por objeto definir el derecho a reembolso y al transporte alternativo en caso de que la hora de salida prevista se adelante más de tres horas a la hora de salida inicial, pero el principio de igualdad de trato exige que se armonicen los períodos mínimos de tiempo aplicables a los casos de reembolso, transporte alternativo y compensación.
- Según la posición del Consejo, un vuelo desviado se considerará cancelado en determinadas condiciones que difieren de las condiciones propuestas en las enmiendas 44 y 51.

### *Mayor adecuación de la propuesta de la Comisión*

- Las circunstancias extraordinarias, por su propia naturaleza, no pueden preverse. La lista de circunstancias extraordinarias debe seguir siendo no exhaustiva en consonancia con la propuesta de la Comisión y contrariamente a lo dispuesto en las enmiendas 45 y 160.
- Los derechos deben limitarse a los vuelos de conexión en el marco de un único contrato de transporte aéreo de conformidad con la jurisprudencia y la propuesta de la Comisión, contrariamente a lo dispuesto en la enmienda 46.
- El precio del vuelo se calcula de conformidad con la propuesta de la Comisión, contrariamente a lo dispuesto en la enmienda 49.
- La enmienda 58 suprime de la propuesta de la Comisión la asistencia y la compensación sin solicitud inmediatas y va en detrimento de los derechos de los pasajeros.
- En comparación con la propuesta de la Comisión, la enmienda 98 hace que las opciones que se ofrecen a los pasajeros resulten más complejas y crea confusión jurídica sobre la cuantía de los gastos que podrían cubrirse.

- Según la enmienda 100, la notificación abarca todos los viajes que figuren en un mismo billete, mientras que el Consejo considera que la notificación abarca todos los viajes en el marco de un mismo contrato, tal como propone la Comisión.

*Enfoque diferente seguido por el Consejo*

- Las enmiendas 50, 63, 72, 74, 76, 79, 81, 83, 84, 85, 87, 88, 99 y 105 no son coherentes con los cambios introducidos por el Consejo, cuyos principales elementos se exponen más adelante en la sección D.
- La obligación de que los pasajeros se presenten para el embarque solo se aplica en caso de denegación de embarque, a menos que se les haya informado previamente, mientras que la enmienda 53 extiende esta obligación a todas las incidencias.
- La enmienda 54 excluye del ámbito de aplicación del Reglamento sobre los Derechos de los Pasajeros Aéreos a los niños menores de dos años para los que no se haya adquirido asiento propio, lo que podría complicar considerablemente la provisión de transporte alternativo y asistencia a los pasajeros.
- La enmienda 60 amplía la posibilidad de corrección a más de un error y la enmienda 169 limita la posibilidad de que los transportistas aéreos denieguen el embarque a un pasajero con documentación no válida. Estas modificaciones podrían tener consecuencias jurídicas y operativas importantes para las compañías aéreas.
- Las enmiendas 65 y 75 limitan la posibilidad de invocar circunstancias extraordinarias a dos vuelos de la secuencia de rotación, mientras que en la posición del Consejo dicha limitación incluye tres vuelos de la rotación.
- La enmienda 103 no es coherente con el enfoque del Consejo y con el estado actual del Derecho, que excluye la doble compensación.
- Las enmiendas 80 y 118 no se ajustan al ámbito de aplicación del Reglamento (CE) n.º 261/2004.
- La enmienda 124 no es coherente con el enfoque seguido por el Consejo sobre los mecanismos extrajudiciales de resolución de litigios.

### *Carga indebida*

- Las enmiendas 67, 68, 106, 110 y 144 imponen obligaciones desproporcionadas a las entidades gestoras de los aeropuertos y a los transportistas aéreos.
- La aplicación de las disposiciones relativas a los vuelos de conexión a otros modos de transporte utilizados para el transporte alternativo prevista en la enmienda 89 provoca dificultades operativas.
- Las enmiendas 91, 152, 153, 154 y 157 introducen una carga desproporcionada para el transportista aéreo y podrían dar lugar a graves dificultades operativas.
- Para introducir la enmienda 95 sería necesario llevar a cabo una evaluación de impacto.
- La enmienda 113 impone costes desproporcionados a las compañías aéreas.
- Las enmiendas 123 y 148 supondrían una carga administrativa indebida para los organismos nacionales garantes del cumplimiento.
- La enmienda 125 impondría una carga administrativa indebida y desproporcionada a los transportistas aéreos y a los organismos nacionales garantes del cumplimiento.

### **D. Otras modificaciones incluidas en la posición del Consejo en primera lectura**

13. Los cambios de fondo con respecto a la propuesta inicial de la Comisión afectan principalmente a las normas sobre compensación:
  - Los pasajeros a los que se informe de la cancelación de su vuelo con menos de catorce días de antelación respecto de la fecha de salida tienen ahora derecho a compensación en la mayoría de los casos. A tal fin, los transportistas aéreos deben facilitar a los pasajeros de los vuelos cancelados un formulario previamente cumplimentado para solicitar la compensación.

- Se aplican los mismos umbrales de distancia para calcular el retraso y el importe de la compensación: 1) para los viajes efectuados dentro de la Unión y los viajes de menos de 3 500 km y 2) para los viajes de más de 3 500 km. Estos umbrales reflejan las diferencias en las limitaciones operativas, las experiencias de los pasajeros y las condiciones de competencia y garantizan la igualdad de trato de los pasajeros en los viajes dentro de la Unión.
- La posición del Consejo fija el límite de tiempo para la compensación en cuatro y seis horas de retraso, mientras que la Comisión propuso tres límites de cinco, nueve y doce horas en función de la distancia.
- Se ha incrementado ligeramente el importe de la compensación en los vuelos efectuados dentro de la UE o los vuelos de menos de 3 500 km para contrarrestar el aumento de una hora en el límite de tiempo de retraso. Se ha reducido ligeramente el importe de la compensación en los vuelos de más de 3 500 km para paliar las distorsiones de la competencia derivadas de la competencia internacional en los vuelos de larga distancia.
- Los transportistas aéreos solo pueden llegar a un acuerdo voluntario con el pasajero que sustituya a la compensación en caso de denegación de embarque.
- Se ha encomendado a la Comisión el mandato de evaluar, en un plazo de tres años a partir de la aplicación del Reglamento (CE) n.º 261/2004 —en la versión que resulte de la presente modificación legislativa—, la necesidad de ajustar los umbrales de compensación, sobre la base de estadísticas relativas a la evolución de las cancelaciones y los retrasos de los cinco años anteriores, y de cada año desde la fecha de aplicación del presente Reglamento.
- Los pasajeros disponen de un plazo de hasta seis meses a partir de la fecha de la incidencia para presentar una solicitud o reclamación al transportista aéreo. Se introduce un plazo de catorce días a partir de la fecha de presentación de la solicitud para que el transportista aéreo abone la compensación o proporcione una respuesta motivada al pasajero.

14. A continuación se resumen otros cambios de fondo:

- Se han reforzado las obligaciones de los transportistas aéreos y de los intermediarios en lo relativo a la información precontractual y a la información en caso de incidencias.
- Cuando, en caso de incidencia, un pasajero solicite el reembolso de su vuelo, dicho reembolso será automático.
- Se han mejorado notablemente las normas de transporte alternativo. Un transportista aéreo está obligado a proporcionar a los pasajeros alternativas a sus propios servicios (por ejemplo, servicios prestados por otro transportista aéreo u otro modo de transporte) para que los pasajeros lleguen lo antes posible. Si el transportista aéreo no ofrece un transporte alternativo en las tres horas siguientes a la confirmación por parte de un pasajero de que ha elegido dicho transporte alternativo, el pasajero podrá organizarse por su propia cuenta.
- También se han aclarado y reforzado las normas sobre asistencia a los pasajeros. Se detallan los derechos a bebida, comida y alojamiento. En caso de que el transportista aéreo no cumpla sus obligaciones de asistencia, los pasajeros tendrán derecho a organizarse por su propia cuenta y a recibir un reembolso por parte del transportista en un plazo de catorce días.
- En consonancia con la Directiva sobre los Viajes Combinados, en caso de circunstancias extraordinarias el transportista aéreo puede limitar el alojamiento prestado a tres noches, sin límite al precio del hotel. La limitación del número de noches no se aplica a personas con necesidades específicas.
- En caso de retraso en la plataforma del aeropuerto —definido en función de la apertura y el cierre de las puertas—, los pasajeros tienen derecho a una asistencia mínima y deben desembarcar al cabo de tres horas.
- Se refuerzan considerablemente los derechos de los pasajeros con necesidades especiales, como las personas con movilidad reducida y las personas con discapacidad, pero también las embarazadas, los niños y las personas con necesidades médicas específicas. Queda prohibido denegar el embarque a personas con necesidades especiales. Se introduce la posibilidad de que los pasajeros vayan acompañados de perros de asistencia reconocidos y de que las personas con necesidades especiales pueden sentarse junto a las personas que las acompañen. En caso de daño, pérdida o destrucción de equipos de movilidad, o de lesión o muerte de perros de asistencia reconocidos, la compañía aérea deberá proporcionar una sustitución temporal o una solución alternativa de sustitución.

- Con vistas a mejorar las condiciones de competencia equitativas entre los transportistas aéreos de la Unión y los de terceros países, se ha encomendado a la Comisión el mandato de evaluar, en un plazo de tres años a partir de la aplicación del Reglamento (CE) n.º 261/2004, la viabilidad de ampliar el ámbito de aplicación del Reglamento a los pasajeros procedentes de terceros países en vuelos operados por transportistas aéreos de terceros países y de recomendar posibles formas de resolver conflictos de jurisdicción y problemas de cumplimiento.
- El Consejo ha aclarado las dimensiones del accesorio personal, un elemento esencial de los viajes de los pasajeros, que pueden llevar consigo en la cabina sin coste suplementario.

#### **IV. CONCLUSIÓN**

15. El Consejo considera que su posición en primera lectura representa un texto equilibrado que tiene en cuenta todos los intereses en juego y espera poder mantener un debate constructivo con el Parlamento Europeo en segunda lectura con vistas a la adopción del Reglamento.
-