



Bruselas, 22 de septiembre de 2025
(OR. en, lt, pt)

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

**12909/25
ADD 1**

**CODEC 1276
AVIATION 122
CONSOM 178**

NOTA PUNTO «I/A»

De: Secretaría General del Consejo

A: Comité de Representantes Permanentes/Consejo

Asunto: Propuesta de 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 **(primera lectura)**

- Adopción de la posición del Consejo en primera lectura y de la exposición de motivos del Consejo

= Declaraciones

Declaración de Estonia

Estonia agradece el decidido empeño de la Presidencia polaca por dirigir los debates relacionados con la propuesta de revisión del Reglamento (CE) n.º 261/2004 sobre los derechos de los pasajeros aéreos y su labor por alcanzar un compromiso entre los Estados miembros. Estonia sigue estando determinada a establecer normas claras y sencillas que garanticen la atención y la asistencia adecuadas para los pasajeros. De igual modo, con el objetivo de apoyar la sostenibilidad en el sector de la aviación, es importante mantener un enfoque equilibrado que tenga en cuenta las obligaciones de los transportistas aéreos.

El Reglamento garantizará principalmente que los pasajeros reciban la atención y la asistencia adecuadas y puedan alcanzar su destino lo antes posible, dentro de lo razonable. Es esencial disponer de un sistema de compensación claro y sencillo para minimizar las molestias ocasionadas por las incidencias e incentivar a los transportistas aéreos a que operen los vuelos con retraso en lugar de cancelarlos.

Durante las negociaciones, se propusieron varios límites en los retrasos. Estonia apoya la introducción de un límite de retraso uniforme de cinco horas para todos los vuelos, independientemente de la duración del viaje, con arreglo al artículo 7 del Reglamento (CE) n.º 261/2004. El razonamiento que hemos seguido se detalla a continuación:

1. El uso de un límite único simplifica el Reglamento, facilita el cálculo de la compensación y aclara las normas de compensación para los pasajeros.
2. Para los pasajeros, los retrasos en los vuelos tienen básicamente las mismas consecuencias, sea cual sea la distancia del trayecto. Por lo tanto, no es necesario diferenciar límites de compensación en función de la distancia, ya que las molestias provocadas por los retrasos no varían.
3. En la mayoría de los casos, cinco horas son suficientes para que las compañías aéreas puedan reparar el avión, encontrar otra aeronave u ofrecer vuelos alternativos.

Habida cuenta de lo anterior, no podemos aceptar el límite de seis horas propuesto por la Presidencia en la propuesta de texto transaccional. Estonia considera que un retraso de cinco horas o más genera molestias considerables para los pasajeros, que deben compensarse.

Dada la importancia de esta cuestión, Estonia no está en condiciones de refrendar el acuerdo político relativo al Reglamento sobre los Derechos de los Pasajeros Aéreos y, por lo tanto, se abstendrá.

Declaración de Lituania

Lituania reafirma su apoyo general a los objetivos de la propuesta sobre los Derechos de los Pasajeros Aéreos y reconoce el trabajo que la Presidencia del Consejo y los Estados miembros han venido realizando para alcanzar un acuerdo sobre este importante expediente.

Sin embargo, aun reconociendo los avances logrados desde los debates anteriores, Lituania sigue preocupada por que algunos elementos clave del proyecto en su forma actual tal vez continúen debilitando la protección de los pasajeros en comparación con el marco normativo actual. Las disposiciones del artículo 7 de la propuesta todavía plantean dificultades, ya que pueden reducir el nivel de protección de los derechos de los pasajeros en caso de perturbación del vuelo o retraso en la llegada debido a un transporte alternativo tras la anulación. Estos cambios pueden dar lugar a tiempos de espera más largos y a una reducción de la compensación, lo que disminuye las expectativas legítimas de los pasajeros en cuanto a la calidad del servicio.

Lituania subraya que el objetivo principal de la legislación que protege los derechos de los pasajeros aéreos debe seguir siendo la simplificación y modernización de las normas vigentes, a fin de velar por la claridad jurídica para todas las partes y de garantizar la protección justa y eficaz de los pasajeros. También señalamos que la Unión Europea dispone de otros medios para fomentar la competitividad del sector de la aviación. Sin embargo, ese objetivo no puede alcanzarse a expensas de los derechos de los pasajeros.

En conclusión, Lituania mantiene la opinión de que la protección de los pasajeros es la piedra angular de esta iniciativa legislativa y debe seguir ocupando un lugar central, a fin de garantizar que ofrece un valor real y duradero para la sociedad europea.

Declaración de Hungría

Como subrayaron los Estados miembros durante el debate de orientación organizado por la Presidencia húngara en 2024, el objetivo principal de la modificación del Reglamento sobre los Derechos de los Pasajeros Aéreos es, entre otras cosas, simplificar las medidas y lograr un equilibrio entre los intereses de los pasajeros y los del sector.

Desde el principio, Hungría ha planteado la cuestión de la falta de datos y análisis suficientes que confirmen la eficacia de las medidas propuestas y el equilibrio entre los intereses de los pasajeros y del sector. También expresamos nuestra preocupación por la introducción en el Reglamento de la obligación de compensación por retraso sin los estudios de referencia necesarios que analicen su eficacia y diferentes opciones estratégicas posibles.

Hungría no se opone a la introducción de una compensación por retraso de por sí. No obstante, opinamos que es necesario considerar otros aspectos para poder establecer el equilibrio adecuado entre los intereses del sector y la protección de los pasajeros. Por ese motivo, en el Consejo de Transporte de junio de 2025 solo apoyamos el inicio de las negociaciones con el Parlamento Europeo a condición de que la Comisión Europea preparara, para las próximas negociaciones interinstitucionales, un análisis que aportara datos más detallados que los que recibimos anteriormente. Según nuestra solicitud, ese análisis debe incluir información actualizada tanto de los pasajeros como del sector, que describa y evalúe las repercusiones previstas del Reglamento.

La «aportación técnica» presentada por la Comisión no proporciona ninguna prueba justificada que confirme que la obligación de compensación por retrasos vaya a reducir efectivamente la cantidad de vuelos retrasados ni que esa medida sea la más adecuada para lograr tal resultado. La Comisión todavía se basa principalmente en estudios antiguos y obsoletos, utiliza hipótesis («retrasos que podrían considerarse imputables a los transportistas aéreos») en lugar de datos y análisis reales y solo proporciona datos sobre retrasos para el mes de julio de 2025, lo que es claramente insuficiente para servir de base a cualquier medida sustantiva. Además, la Comisión considera que las medidas pueden colocar a las compañías aéreas europeas en una situación de desventaja competitiva y reconoce que, en este momento, no existen datos sobre otros factores que puedan influir en la competitividad relativa. La Comisión también señala la creciente carga que pesa sobre los organismos nacionales de ejecución. «Supone» que elaborar una lista de circunstancias extraordinarias puede aliviar esta carga pero, en realidad, la situación es mucho más compleja, pues los retrasos no se deben a un único factor, por lo que todavía debe determinarse caso por caso la existencia de circunstancias extraordinarias.

Por último, aunque igual de importante, consideramos que el texto no simplifica las medidas, sino que las complica aún más, por lo que los viajeros tienen gran dificultad para comprender sus derechos.

En este contexto, deseamos subrayar, una vez más, que no estaremos en condiciones de apoyar el acuerdo que debe alcanzarse con el Parlamento Europeo a menos que se aporten pruebas claras de la eficacia de las medidas y de que consigue un equilibrio entre los intereses de los pasajeros y del sector.

Véase en el anexo una explicación más detallada de nuestra postura.

Anexo

Propuesta de 2001 de la Comisión

La intención inicial de la Comisión no era obligar a los transportistas a compensar a los pasajeros por los retrasos. En su propuesta original, la Comisión afirmaba que, «[a]unque los retrasos ocasionan casi tantas molestias y frustración a los pasajeros como las denegaciones de embarque o las anulaciones, la diferencia radica en que el operador es el responsable de la denegación de embarque o la anulación (a menos que sea por razones que no le son imputables), pero no siempre de los retrasos. Otras causas frecuentes son los sistemas de gestión del tráfico aéreo y la limitada capacidad de los aeropuertos. Tal y como señaló en su Comunicación sobre la protección de los pasajeros aéreos, la Comisión considera que, en las actuales circunstancias, no debería obligarse a los operadores a indemnizar a los pasajeros que sufren retrasos»¹.

Decisiones del Tribunal de Justicia de la Unión Europea

Aunque, según la interpretación, muy controvertida, del Tribunal de Justicia, las compañías aéreas están obligadas a compensar a los pasajeros por grandes retrasos, entendemos que no existe obligación de codificar las resoluciones del TJUE.

La propuesta de la Comisión acerca de la compensación por retraso incluso se aparta de la resolución exacta del TJUE.

Falta de datos y análisis

Queremos reiterar que, por el momento, no existen pruebas suficientes de que obligar a las compañías aéreas a pagar una compensación por retraso vaya a lograr el objetivo deseado de reducir el número de vuelos retrasados.

Si la compensación por retraso tiene la finalidad única de garantizar un alto nivel de protección de los pasajeros (y no reducir el número de vuelos retrasados), debe evaluarse exhaustivamente si es justo imponer que toda la carga recaiga en los transportistas aéreos, si estos pueden reclamar los importes abonados como compensación por retraso a terceros que causen o contribuyan al retraso, y si existen soluciones alternativas viables. Hasta ahora no se ha llevado a cabo tal análisis.

¹ COM(2001) 784 final, apartado 23.

Antes de introducir la obligación de compensación por retraso, debe investigarse en qué medida han cambiado los factores mencionados en la propuesta de la Comisión de 2001. La introducción de una nueva obligación en el Reglamento requiere analizar su eficacia para alcanzar los objetivos deseados y sus efectos para las partes interesadas.

Más concretamente, deseamos remitirnos a las directrices de la Comisión sobre la mejora de la legislación², según las cuales las evaluaciones de impacto recopilan pruebas (como los resultados de la evaluación) para determinar si está justificada una acción futura de la UE, legislativa o no legislativa, y, en caso afirmativo, la mejor forma de diseñarla para alcanzar los objetivos estratégicos pertinentes. Deben determinar y describir el problema que es necesario abordar; establecer objetivos para la acción de la UE; formular opciones estratégicas, evaluar sus posibles repercusiones y, en su caso, determinar una opción preferida; y establecer cómo se supervisarán y evaluarán los resultados esperados. La evaluación de impacto consiste en recopilar y analizar pruebas para apoyar la elaboración de políticas. Implica verificar la existencia de un problema, detectar sus causas subyacentes, evaluar si es necesaria una actuación de la UE y analizar las ventajas y los inconvenientes de las soluciones disponibles.

No se ha efectuado ninguna evaluación de este tipo para la compensación por retraso.

No es muy habitual que la Comisión proponga introducir nuevas medidas legislativas sin haber recopilado y estudiado los datos subyacentes necesarios.

Conclusiones de los estudios de 2012 y 2020 sobre los retrasos

En su respuesta a nuestras preocupaciones, la Comisión hizo referencia al estudio de 2020³ y a la evaluación de impacto de 2013⁴ (basada en el estudio de 2012⁵), y destacó que el número de retrasos imputables a las compañías aéreas disminuyó del 80 % al 70 % y que era difícil de analizar el efecto de la compensación sobre la reducción de los retrasos imputables a las compañías aéreas.

² https://commission.europa.eu/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en.

³ <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/f03df002-335c-11ea-ba6e-01aa75ed71a1>.

⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013SC0062>.

⁵ https://transport.ec.europa.eu/document/download/4d457d44-253a-4efd-810c-a55fb248f09d_en?filename=2012-07-exploratory-study-on-the-application-and-possible-revision-of-regulation-261-2004.pdf.

El estudio de 2020 confirma que «el número total de vuelos retrasados ha aumentado significativamente en los últimos años y casi se ha duplicado entre 2014 y 2018»⁶. Los datos mencionados por la Comisión⁷ (es decir, «sobre la base de los datos sobre retrasos facilitados por la CODA, el porcentaje de retrasos imputables a las compañías aéreas entre 2011 y 2018 fue de entre el 70 % y el 80 % aproximadamente. Los retrasos imputables a las compañías aéreas han disminuido desde cerca del 80 % en 2011 hasta cerca del 70 % en 2018, lo que refleja un aumento de los retrasos clasificados como circunstancias extraordinarias, como los retrasos de ATC [control del tráfico aéreo]») solo muestran que el número de retrasos imputables a las compañías aéreas es menor si se compara con el mayor número de retrasos de ATC, pero se desconoce si disminuyó en comparación con la cantidad de retrasos imputables a las compañías aéreas en fechas anteriores. El gráfico 2.6 de ese estudio muestra claramente el aumento del número de retrasos imputables a las compañías aéreas.

El estudio concluye que, «aunque es posible que el Reglamento 261/2004 tenga un efecto marginal en la proporción de vuelos retrasados, no parece ser significativo en comparación con otros factores»⁸.

Además, confirma que no es fácil determinar con precisión la responsabilidad de los retrasos⁹ y considera que todos los retrasos que no se deben a circunstancias extraordinarias son imputables a la compañía aérea¹⁰.

El estudio de 2012 confirma que existe un desacuerdo importante entre las partes interesadas sobre la interpretación del término «circunstancias extraordinarias»¹¹.

En cuanto a los costes de compensación por retraso, el estudio de 2012 ya mostró un aumento notable¹². A este respecto, deseáramos señalar que el conocimiento que los pasajeros tienen sobre sus derechos puede haber aumentado en gran medida desde 2012, lo que ha generado unos costes de compensación aún más elevados para las compañías aéreas.

⁶ Apartado 2.31.

⁷ Apartado 2.45.

⁸ Apartado 2.37.

⁹ Apartado 2.46, nota.

¹⁰ Apartado 2.43.

¹¹ Apartado 7.41.

¹² Apartado 7.53, gráfico 7.5.

Cuestiones esenciales

En nuestra opinión, es preciso seguir estudiando las cuestiones siguientes:

1. si existe algún tipo de retraso que vaya en interés de las compañías aéreas;
2. si es deseable obligar a las compañías aéreas a pagar una compensación por retrasos no causados por sus intereses comerciales y de los que no son responsables, teniendo en cuenta que, de hecho, las compañías aéreas no pueden reclamar estos importes a los responsables¹³;
3. si se puede lograr el equilibrio entre la protección de los pasajeros y los intereses del sector gracias a la introducción de una compensación por retraso, teniendo en cuenta que las compañías aéreas ni siquiera pueden invocar la defensa por circunstancias extraordinarias en caso de retrasos en cadena, y que la existencia de circunstancias extraordinarias a menudo es difícil de determinar habida cuenta de la multitud de factores que conducen al retraso de un solo vuelo¹⁴;
4. si los costes de compensación más elevados para las compañías aéreas darán lugar a tarifas más elevadas, lo que posiblemente también repercuta en la competitividad;
5. si existe una mejor manera de garantizar una elevada protección de los consumidores, al tiempo que se respetan los intereses de la industria;
6. si aumentará la carga de trabajo de los organismos nacionales de ejecución.

Estamos convencidos de que estas consideraciones requieren aumentar la recopilación y el análisis de datos.

Además, se precisa trabajar mucho para que el Reglamento (es decir, los derechos de los pasajeros) sea comprensible fácilmente para las personas que viajan.

¹³ Véase el estudio de 2012, apartados 7.113 y 7.123.

¹⁴ Véase el estudio de 2020, apartado 2.46, nota.

Propuesta

En nuestra opinión, aprobar las modificaciones de manera precipitada puede dar lugar, una vez más, a la adopción de un Reglamento defectuoso. Por lo tanto, proponemos que se analicen exhaustivamente las cuestiones mencionadas en el presente documento para poder establecer el equilibrio deseado entre la protección de los pasajeros y los intereses del sector y adoptar un Reglamento que resista el paso del tiempo.

Declaración de Portugal

Portugal agradece el trabajo realizado por la Presidencia polaca y las presidencias anteriores en la negociación de las enmiendas al Reglamento sobre los Derechos de los Pasajeros Aéreos.

Portugal siempre ha defendido que la revisión del Reglamento no solo debería suponer una simplificación de su aplicación, sino, sobre todo, mantener o reforzar los derechos de los pasajeros, haciéndoles beneficiarios de una protección que ha servido de modelo para otras regiones del mundo.

En este sentido, el acuerdo político alcanzado por la mayoría no responde a las expectativas de los pasajeros, en particular en lo que respecta a los umbrales de distancia o de horas de viaje, que afectan particularmente a los Estados geográficamente más alejados del centro del continente europeo y con regiones ultraperiféricas. Los umbrales aprobados constituyen un paso atrás desde el punto de vista de los derechos de los pasajeros, por lo que Portugal vota en contra del acuerdo político.

No obstante, de cara a la negociación que seguirá con el Parlamento Europeo, Portugal expresa su voluntad de seguir defendiendo de manera constructiva una mejora sustancial de la legislación de la Unión Europea que responda a las expectativas de todas las partes interesadas, en particular de los pasajeros, cuyos intereses protege el presente Reglamento desde 2004.