

Bruselas, 1 de octubre de 2025
(OR. en)

13442/25

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

**AVIATION 130
CONSOM 194
CODEC 1408**

NOTA DE TRANSMISIÓN

De:	Por la secretaria general de la Comisión Europea, D. ^a Martine DEPREZ, directora
Fecha de recepción:	30 de septiembre de 2025
A:	D. ^a Thérèse BLANCHET, secretaria general del Consejo de la Unión Europea

Asunto:	COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO con arreglo al artículo 294, apartado 6, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea sobre la posición del Consejo respecto 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
---------	---

Adjunto se remite a las delegaciones el documento COM(2025) 630 final.

Adj.: COM(2025) 630 final



COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 30.9.2025
COM(2025) 630 final

2013/0072 (COD)

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN
AL PARLAMENTO EUROPEO**

**con arreglo al artículo 294, apartado 6, del Tratado de Funcionamiento de la Unión
Europea**

sobre la

**posición del Consejo respecto 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**

(Texto pertinente a efectos del EEE)

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN
AL PARLAMENTO EUROPEO**

**con arreglo al artículo 294, apartado 6, del Tratado de Funcionamiento de la Unión
Europea**

sobre la

**posición del Consejo respecto 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**

(Texto pertinente a efectos del EEE)

1. ANTECEDENTES

Fecha de transmisión de la propuesta al Parlamento Europeo y al Consejo
(documento COM(2013) 130 final – 2013/0072 COD): 13 de marzo de 2013.

Fecha del dictamen del Comité Económico y Social Europeo: 11 de julio de 2013.

Fecha de la posición del Parlamento Europeo en primera lectura: 5 de febrero de 2014.

Fecha de transmisión de la propuesta modificada: No procede

Fecha de adopción de la posición del Consejo: 29 de septiembre de 2025.

2. OBJETIVO DE LA PROPUESTA DE LA COMISIÓN

La propuesta tiene por objeto mejorar el respeto de los derechos de los pasajeros. En primer lugar, aclara los principios clave y los derechos correspondientes de los pasajeros que han dado lugar a numerosos litigios entre compañías aéreas y pasajeros en el pasado. En segundo lugar, mejora y coordina regímenes de aplicación y cumplimiento que se aplican a nivel nacional. La propuesta también tiene por objeto tener más en cuenta la capacidad financiera de los transportistas aéreos y garantizar una mayor protección de los derechos de los pasajeros en caso de extravío de equipaje.

3. OBSERVACIONES SOBRE LA POSICIÓN DEL CONSEJO

La posición del Consejo adoptada en primera lectura el 29 de septiembre de 2025 refleja el acuerdo político alcanzado por el Consejo el 5 de junio de 2025.

Los principales asuntos que aborda el citado acuerdo son los siguientes:

Límites de compensación; el Consejo redujo el número de límites de distancia de tres a dos: uno para los viajes de hasta 3 500 km y otro para los viajes superiores a 3 500 km. En caso de retrasos, fijó los límites de compensación a cuatro horas (para los viajes de hasta 3 500 km) y seis horas (para los viajes superiores a 3 500 km). Los importes de compensación se han adaptado a 300 y 500 EUR, respectivamente, que deberán revisarse en un primer informe de la Comisión tres años después de la fecha de aplicación del Reglamento revisado. Estas disposiciones tienen por objeto proteger los derechos de los pasajeros, teniendo en cuenta al mismo tiempo la carga financiera de los transportistas aéreos.

El **derecho a compensación** en caso de **cancelación** de un vuelo se amplía a los casos en que los pasajeros sean informados de la cancelación menos de catorce días antes de la salida y elijan el reembolso o un transporte alternativo en una fecha posterior, según les convenga. En caso de cancelación, la compañía aérea debe facilitar a los pasajeros formularios precumplimentados para las solicitudes de compensación. Esto refuerza los derechos de los pasajeros.

Los derechos a reembolso, transporte alternativo y compensación se amplían a los casos de **gran retraso en la salida** y de **pérdida de conexiones**, tal como propone la Comisión.

Papel de los organismos nacionales competentes y de los organismos extrajudiciales: Tal como propone la Comisión, se aclara el papel de los organismos nacionales competentes (supervisión general) frente a los organismos (resolución extrajudicial de litigios) que tramitan reclamaciones individuales.

Sin embargo, el Consejo ha eliminado la posibilidad de que la Comisión pida a los organismos nacionales competentes que investiguen prácticas sospechosas concretas de uno o varios transportistas aéreos y comuniquen sus conclusiones a la Comisión. Por tanto, el refuerzo del papel de los organismos nacionales competentes es menos ambicioso que en la propuesta de la Comisión. [El Consejo hizo lo mismo con una disposición similar propuesta sobre los derechos de los viajeros respecto a los demás modos de transporte y sobre los derechos de los viajeros en los viajes multimodales en sus orientaciones generales relativas a los documentos COM(2023) 752 y 753].

En la **resolución extrajudicial de litigios** (artículo 16 *bis*), la elección del mecanismo corresponde a los Estados miembros. La Comisión considera que debe evitarse que el procedimiento del organismo nacional competente carezca de garantías procedimentales. A este respecto, la posición del Consejo no está a la altura de la propuesta de la Comisión.

Asimismo, la relación con la Directiva 2013/11/UE, relativa a la resolución alternativa de litigios, requiere un mayor ajuste para garantizar que ninguna disposición del Reglamento impida a los consumidores someter sus litigios individuales ante los organismos de resolución alternativa con arreglo a la Directiva 2013/11/UE, ni limite la obligación de los Estados miembros de garantizar el acceso a la resolución alternativa de litigios en el ámbito del transporte aéreo.

Presentación de informes por parte de los organismos nacionales competentes: Los organismos nacionales competentes solo están obligados a informar sobre sus

actividades cada cinco años. Esto es menos ambicioso que los informes anuales de la propuesta de la Comisión y no permite un seguimiento más regular de las actividades de los organismos nacionales competentes. [Respecto a los demás modos de transporte, los organismos nacionales competentes deben informar cada dos años; para más información, véase el Reglamento (UE) 2021/782, sobre los derechos de los viajeros de ferrocarril].

Compensación: Normas más claras sobre las reclamaciones y los plazos de compensación respecto a las reclamaciones de los pasajeros contra transportistas e intermediarios, con plazos claros y la obligación de comunicar estas normas a los pasajeros y de responder a los pasajeros en cuanto al fondo. Los pasajeros disponen de un plazo máximo de seis meses para presentar una solicitud de compensación o una reclamación al transportista aéreo; este deberá pagar la compensación o proporcionar una respuesta motivada en un plazo de catorce días, lo cual está en consonancia con los objetivos de la propuesta de la Comisión.

Sin embargo, la obligación de pagar una compensación se limita al transportista aéreo que haya operado el vuelo concreto en el que se haya producido la incidencia, mientras que, con arreglo a las normas actuales, tal como han sido interpretadas por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en los asuntos C-502/18 *České aerolinie*, C-367/20 *KLM* y C-561/20 *United Airlines*, los pasajeros pueden reclamar una compensación a cualquiera de los transportistas que hayan operado un tramo del viaje. Esta limitación no fue propuesta por la Comisión.

Circunstancias extraordinarias: El Consejo ha ampliado la lista no exhaustiva de circunstancias extraordinarias que pueden dar lugar a la exención de las compañías aéreas de pagar una compensación, y ha añadido el requisito de que los transportistas respondan en un plazo determinado, con una explicación clara y motivada. La Comisión estaría obligada a revisar la lista cada tres años y a proponer, en su caso, una actualización.

Esta actualización solo puede adoptarse mediante el procedimiento legislativo ordinario y no mediante el procedimiento de comitología, como se establece en la propuesta de la Comisión. Esto no permite que se aclare rápidamente la interpretación de la lista ni actualizarla en aras de la seguridad jurídica. La experiencia demuestra que el procedimiento legislativo suele tardar más de tres años en lo que respecta a los derechos de los pasajeros aéreos. En consecuencia, el legislador revisaría constantemente el Reglamento si la lista tuviera que actualizarse cada tres años.

Retraso en la plataforma del aeropuerto: Después de tres horas, los pasajeros pueden elegir entre el transporte alternativo y el reembolso del billete, así como el derecho a desembarcar. Se trata de un límite más breve que las cinco horas que había propuesto la Comisión.

No presentación: Existe una prohibición total de las políticas de no presentación con respecto a los vuelos de vuelta (sin condiciones asociadas) en lugar de la prohibición parcial propuesta por la Comisión. Con arreglo a la propuesta de la Comisión, se permitiría a las compañías aéreas exigir a los pasajeros el pago de una tasa para tomar un vuelo de vuelta en caso de que no se hubieran presentado en el vuelo de ida. La Comisión se manifestó en contra de una prohibición total de las políticas de «no presentación» porque perjudicaría o debilitaría la capacidad de las compañías aéreas para ofrecer vuelos indirectos a precios más bajos que los vuelos directos y,

por tanto, iría en detrimento de la competencia. Sin embargo, esta disposición es aceptable para la Comisión, ya que refuerza los derechos de los pasajeros.

Derecho a recibir asistencia: Se han mejorado los derechos de los pasajeros a ser atendidos mientras esperan debido a contratiempos en un vuelo; se han añadido detalles sobre el suministro de refrescos, alimentos y alojamiento. Esto es más favorable para los pasajeros que la propuesta de la Comisión.

Mejora de los derechos de los pasajeros con necesidades específicas: Se refuerzan significativamente los **derechos de las personas con discapacidad o movilidad reducida**, pero también de las mujeres embarazadas, los niños y las personas con necesidades médicas específicas. Está prohibido denegar el embarque a personas con necesidades específicas. Se introduce la posibilidad de ir acompañados de perros de asistencia reconocidos y debe ofrecerse gratuitamente a las personas que acompañen a estas personas o a un niño la posibilidad de estar sentadas en asientos contiguos, siempre que haya disponibilidad. Esto es más favorable para los pasajeros que la propuesta de la Comisión.

Derecho a la información: Se refuerza la información a los pasajeros sobre sus derechos, las obligaciones de los transportistas aéreos y los intermediarios en cuanto a información precontractual e información en caso de perturbación. Estas disposiciones son más favorables para los pasajeros que la propuesta de la Comisión.

Corrección de los nombres de los pasajeros: los errores de ortografía cometidos por los pasajeros durante la reserva o los cambios de nombre tras la reserva pueden corregirse, sin coste alguno, hasta cuarenta y ocho horas antes de la salida, tal como se establece en la propuesta de la Comisión; este derecho se ha ampliado también en caso de cambio administrativo de dichos nombres.

Cuando un vuelo forma parte de un viaje combinado con arreglo a la Directiva (UE) 2015/2302, se aclara que la compensación en virtud del Reglamento (CE) n.º 261/2004 puede deducirse de la compensación recibida de un organizador de viajes combinados, a fin de evitar que el pasajero reciba una compensación excesiva. Este añadido está en consonancia con los objetivos de la propuesta de la Comisión.

Ampliación de algunos plazos de pago: Reembolso: aumento del período de reembolso para los transportistas aéreos de (actualmente) siete días a catorce días [en consonancia con el plazo de reembolso previsto en la Directiva sobre viajes combinados y el Reglamento (UE) n.º 181/2011, sobre los derechos de los pasajeros de autobús; el plazo previsto en el Reglamento sobre los derechos de los viajeros de ferrocarril es de treinta días, mientras que en el Reglamento sobre los derechos de los pasajeros de barco sigue siendo de siete días]; compensación en caso de denegación de embarque: aumento del plazo de devolución del importe, que pasa de «inmediatamente» a siete días. La Comisión no había propuesto modificar estos plazos, que son menos beneficiosos para los pasajeros que los actuales.

Transporte alternativo en otros transportistas o modos de transporte: antes de un transporte alternativo, las compañías aéreas deben ofrecer a los pasajeros distintas opciones para que puedan llegar a su destino lo antes posible. Estas alternativas están sujetas a la conformidad del pasajero e incluyen el transporte alternativo en otro transportista aéreo o por otros modos de transporte. Estas disposiciones están en consonancia con los objetivos de la propuesta de la Comisión.

Transporte alternativo por iniciativa de los propios pasajeros en caso de que el transportista aéreo no les ofrezca un transporte alternativo en un plazo de tres horas,

con un límite de coste cuatro veces superior al coste de la reserva original (si este límite de precios no es aceptable para los pasajeros, pueden seguir insistiendo en que el transportista les ofrezca un transporte alternativo). Esta nueva disposición refuerza los derechos de los pasajeros en caso de perturbación del viaje.

Mejor consideración de la capacidad financiera de los transportistas aéreos: como se ha explicado anteriormente en «límites de compensación», el límite temporal para pagar la compensación se aumenta a cuatro horas (para los vuelos de hasta 3 500 km y los vuelos dentro de la UE) y a seis horas (para los vuelos de más de 3 500 km). Además, el plazo para el reembolso se aumenta de siete días naturales a catorce días naturales y a treinta días en situaciones en las que se activen planes de emergencia; se amplía la lista de circunstancias extraordinarias propuesta inicialmente. En caso de circunstancias extraordinarias, el transportista aéreo podrá limitar el alojamiento que deba proporcionarse a tres noches, excepto en el caso de las personas con necesidades específicas, lo cual está en consonancia con los objetivos de la propuesta de la Comisión.

Se ha suprimido el **requisito de que los Estados miembros informen periódicamente a la Comisión** sobre la interpretación y aplicación nacionales del Reglamento y la posibilidad de que la Comisión decida sobre las cuestiones que deben abordarse en estos informes mediante actos de ejecución. A este respecto, la posición del Consejo no está a la altura de la propuesta de la Comisión.

Revisión del ámbito de aplicación del Reglamento: el Consejo ha añadido en el artículo 17, apartado 2, letra a), el requisito de que la Comisión incluya en el primer informe (tres años después de la fecha de aplicación del Reglamento) una evaluación de la necesidad y viabilidad de una revisión del ámbito de aplicación del Reglamento, con vistas a seguir mejorando la protección de los pasajeros y la igualdad de condiciones entre los transportistas aéreos de la Unión y de terceros países. Esto incluiría una posible ampliación del ámbito de aplicación a los vuelos entrantes operados por transportistas aéreos no pertenecientes a la UE.

Reglamento (CE) n.º 2027/97 (derechos de los pasajeros aéreos)

Normas más claras en materia de responsabilidad en relación con los equipos de movilidad de las personas con movilidad reducida: Por lo que se refiere a las personas con movilidad reducida, el texto incluye disposiciones más claras y reforzadas en materia de responsabilidad en caso de destrucción o deterioro de los equipos de movilidad facturados, incluidos los perros de asistencia, así como las obligaciones de los transportistas aéreos en relación con el suministro inmediato de sustituciones temporales o gratuitas de equipos de movilidad y soluciones temporales para sustituir a los perros de asistencia. Estas disposiciones son más ambiciosas que la propuesta de la Comisión.

Acceso más fácil a los formularios de reclamación: Los transportistas aéreos están obligados a proporcionar a los pasajeros formularios de reclamación en un formato accesible y a ponerlos también a disposición de personas que no utilicen herramientas digitales, lo que supone una mejora para los pasajeros en comparación con la propuesta inicial de la Comisión. Sin embargo, la Comisión había propuesto mostradores físicos para los pasajeros en el aeropuerto, lo cual no ha sido mantenido por el Consejo. A este respecto, la posición del Consejo es menos favorable para los pasajeros que la propuesta de la Comisión.

Equipaje: El Consejo fija las dimensiones de un «artículo personal» que los pasajeros siempre tienen derecho a llevar a la cabina sin coste adicional: debe caber

bajo el asiento que está delante de ellos o su tamaño no debe exceder de 40 x 30 x 15 cm. Además, cuando un artículo personal o un bulto de equipaje de mano no pueda llevarse en cabina por razones específicas, como razones de seguridad, de capacidad o de cambio de tipo de aeronave, podrá ir en la bodega sin coste adicional.

La propuesta de la Comisión no regulaba las dimensiones del equipaje de mano. En su posición en primera lectura, el Consejo hace referencia explícita al equipaje de mano y define las dimensiones de un «artículo personal». La Comisión señala que se trata de una franquicia mínima gratuita y que, en la práctica, muchos pasajeros ya disfrutaban de este tamaño o de una mayor franquicia de equipaje de mano en muchas compañías aéreas.

Requisito específico de información en relación con las personas con movilidad reducida, incluidas las obligaciones del transportista aéreo de ofrecer a las personas con movilidad reducida el derecho a presentar gratuitamente una declaración de interés especial sobre el valor de sus equipos de movilidad, lo cual está en consonancia con los objetivos de la propuesta de la Comisión.

Información sobre el equipaje: información más amplia que deben facilitar tanto los transportistas aéreos como los intermediarios en relación con la franquicia y las dimensiones máximas del equipaje, las condiciones específicas para artículos valiosos o frágiles, como los instrumentos musicales, y la transparencia en relación con las tasas adicionales, lo cual está en consonancia con los objetivos de la propuesta de la Comisión.

Derecho a llevar instrumentos musicales en cabina: Los pasajeros podrán llevar un instrumento musical en la cabina de una aeronave, sin perjuicio de las normas de seguridad y protección aplicables y de las especificaciones y limitaciones técnicas de la aeronave de que se trate, lo cual está en consonancia con los objetivos de la propuesta de la Comisión.

La propuesta de la Comisión exigía a los **organismos nacionales competentes que aplicaran también las disposiciones del Reglamento (CE) n.º 2027/97** sobre los derechos de los pasajeros en relación con el equipaje que sea objeto de retraso, pérdida o daños, incluidas las reclamaciones relativas a los equipos de movilidad de los pasajeros con discapacidad o movilidad reducida. El Consejo ha suprimido este requisito. A este respecto, la posición del Consejo no está a la altura de la propuesta de la Comisión.

La **posibilidad de que la Comisión adapte periódicamente los límites de responsabilidad** mencionados en el Convenio de Montreal mediante actos delegados se ha sustituido por una referencia dinámica a los límites establecidos en el Convenio de Montreal, actualizada por última vez por la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI). Esta solución es menos adecuada desde el punto de vista de la seguridad jurídica. A este respecto, la posición del Consejo no está a la altura de la propuesta de la Comisión.

4. CONCLUSIÓN

En general, la Comisión puede apoyar el acuerdo político, que se refleja en la posición del Consejo en primera lectura. Si bien considera que la posición del Consejo, alcanzada por mayoría cualificada, no cumple todos los objetivos esenciales de su propuesta, la Comisión estima que constituye una base globalmente aceptable para entablar negociaciones con el Parlamento Europeo.