

Bruselas, 22 de noviembre de 2024
(OR. en)

15399/24

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

**AVIATION 152
CONSOM 321
CODEC 2065**

NOTA

De:	Secretaría General del Consejo
A:	Comité de Representantes Permanentes/Consejo
N.º doc. prec.:	WK 13861/24 REV1
N.º doc. Ción.:	07615/13
Asunto:	Derechos de los pasajeros aéreos – Debate de orientación

1. En la sesión del Consejo (Transporte) del 5 de diciembre de 2024, los ministros estarán llamados a mantener un debate de orientación sobre los derechos de los pasajeros aéreos. La Presidencia ha elaborado un documento de reflexión y unas preguntas (véase el anexo) para contribuir a estructurar el debate.
2. Previa confirmación por el Comité de Representantes Permanentes, se invita a los ministros a celebrar un debate de orientación basándose en el documento de reflexión y las preguntas que figuran en el anexo.

DERECHOS DE LOS PASAJEROS AÉREOS - DOCUMENTO DE REFLEXIÓN**1. Introducción**

Los derechos de los pasajeros aéreos se especifican en diferentes normas legislativas de la UE. Además, en 2023, la Comisión presentó dos propuestas más que serán también aplicables a estos pasajeros. El marco jurídico de la UE para los derechos de los pasajeros aéreos, descrito en la adenda, es complejo, por lo que resulta difícil de interpretar y aplicar de forma efectiva.

En numerosas ocasiones, los órganos jurisdiccionales nacionales han solicitado al Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) que aclare determinadas disposiciones del Reglamento (CE) n.º 261/2004 sobre los Derechos de los Pasajeros Aéreos. La Comisión actualiza periódicamente un resumen temático de las sentencias pertinentes relativas a los derechos de los pasajeros aéreos. La versión de marzo de 2022 del resumen de las sentencias más relevantes del TJUE contiene 86 sentencias, y el propio TJUE publicó un folleto en el que resumía algunas de sus resoluciones en las que interpretaba diferentes disposiciones de la normativa sobre los derechos de los pasajeros aéreos.

Cabe señalar que, en algunas de sus sentencias, el TJUE se ha apartado de la intención original del legislador (compensación en caso de gran retraso, interpretación de circunstancias extraordinarias).

Dadas las dificultades de interpretación de la normativa sobre los derechos de los pasajeros aéreos, la Comisión ha publicado directrices interpretativas (véase la adenda).

En marzo de 2013, la Comisión propuso una revisión del Reglamento (CE) n.º 261/2004 y del Reglamento (CE) n.º 2027/97¹. Los objetivos de la propuesta son garantizar que los transportistas aéreos ofrezcan un elevado nivel de protección a los pasajeros aéreos cuando se produzcan trastornos en los viajes, al tiempo que se garantiza un equilibrio adecuado entre los intereses de los pasajeros y del sector. A tal fin, la Comisión propuso aclarar las zonas grises y colmar las lagunas existentes, simplificar la tramitación de las reclamaciones, coordinar mejor las políticas de aplicación y cumplimiento y asegurar un coste económico realista para las compañías aéreas.

El Parlamento Europeo finalizó su primera lectura en febrero de 2014.

En el Consejo, las Presidencias lituana, griega y letona lograron avances considerables antes de que el expediente se estancara en 2015 debido a consideraciones ajenas a este. La Presidencia finlandesa retomó el expediente en 2019, y la Presidencia croata avanzaba hacia una posible orientación general en junio de 2020 cuando los avances se vieron obstaculizados debido a la crisis de la COVID-19.

2. Problemas detectados en la aplicación y el cumplimiento del Reglamento sobre los Derechos de los Pasajeros Aéreos

En un estudio encargado por la Comisión en 2018 y publicado en 2020² se señalaban las siguientes deficiencias y se abogaba por la reanudación de los debates sobre la propuesta de la Comisión de 2013:

a. Desde el punto de vista de los pasajeros

¹ ST 7615/13.

² [Study on the current level of protection of air passenger rights in the EU \[«Estudio sobre el nivel actual de protección de los derechos de los pasajeros aéreos en la UE», documento en inglés\], Oficina de Publicaciones de la UE.](#)

El Reglamento (CE) n.º 261/2004 es difícil de entender e interpretar, y la jurisprudencia al respecto ha aumentado su complejidad. En general, los pasajeros esperan un sistema sencillo que garantice unos resultados justos. En cambio, se encuentran con un sistema complejo cuya transparencia es limitada. Además, las lagunas en el marco jurídico actual, como la inexistencia de plazos para la compensación, dificultan a los pasajeros el ejercicio de sus derechos.

El Reglamento sobre los Derechos de los Pasajeros Aéreos complementa otras normas legislativas de la UE (por ejemplo, la Directiva sobre los Viajes Combinados). Además, la interacción entre el sistema de reparación previsto para los derechos de los pasajeros aéreos (por ejemplo, las reclamaciones de compensación iniciales a las compañías aéreas y, posteriormente, las reclamaciones ante los organismos nacionales competentes cuando no se haya atendido la reclamación inicial) y los instrumentos privados disponibles con carácter más general para hacerlos efectivos (mecanismos alternativos de resolución de conflictos, órganos jurisdiccionales), unida a la intervención de las agencias de reclamación³, genera aún más complejidad y puede ocasionar aún más retrasos y costes. Algunas de las prácticas aplicadas por las agencias de reclamación han sido señaladas como problemáticas por los organismos nacionales competentes y los representantes de las partes interesadas.

Además, deben reforzarse los derechos de los pasajeros con discapacidad. La indemnización por daño o pérdida de los equipos de movilidad se rige actualmente por el Convenio de Montreal y el Reglamento (CE) n.º 889/2002. Debido a la limitación actual del importe máximo de la indemnización (actualmente, en torno a 1 400 EUR), los pasajeros con discapacidad a menudo no reciben una reparación íntegra de las compañías aéreas en caso de daño o pérdida de los equipos de movilidad, que son caros y a menudo están hechos a medida. En el caso de otros modos de transporte (por ferrocarril, autobús y transporte acuático) sí que tienen derecho a una indemnización íntegra. La propuesta de 2013 prevé la modificación del Reglamento (CE) n.º 2027/97, cuyo título ya había sido modificado.

b. Desde el punto de vista de los reguladores y de las autoridades competentes

Existen diferencias notables entre los Estados miembros, tanto en lo que se refiere a la tramitación de las reclamaciones por parte de los organismos nacionales competentes como a las competencias que estos tienen para controlar y exigir el cumplimiento de la normativa. Estas diferencias en cuanto a las competencias, así como el carácter vinculante o no de las resoluciones de los organismos nacionales competentes y sus potestades sancionadoras, están dando lugar a diferencias de trato de los pasajeros en distintos países de la UE y a distorsiones de la competencia para las compañías aéreas. A lo largo de los años se ha observado un aumento sustancial del número de reclamaciones recibidas en virtud del Reglamento (CE) n.º 261/2004, lo que puede dar lugar a retrasos en su tramitación o a una falta de aplicación sistemática por parte de los organismos nacionales competentes.

Las dificultades en la aplicación pueden resultar de una formulación que permita una valoración caso por caso (por ejemplo, un transporte alternativo en «condiciones de transporte comparables» «lo más rápidamente posible»), lo que da lugar a diferentes interpretaciones de lo que constituye una infracción del Reglamento (CE) n.º 261/2004. La falta de definición de las circunstancias extraordinarias y las diferencias en su valoración por parte de los organismos nacionales competentes constituyen una fuente adicional de diferencias en el trato que reciben los pasajeros en distintos países de la UE y de distorsiones de la competencia para las compañías aéreas. Además, sigue siendo difícil para los organismos nacionales competentes evaluar *ex post* algunos aspectos del Reglamento (por ejemplo, la obligación de pedir voluntarios en caso de denegación de embarque).

Cabe señalar que el nuevo Reglamento de la UE sobre Cooperación en materia de Protección de los Consumidores (CPC), que entró en vigor en 2020, tras la realización del estudio, otorga mayores competencias coercitivas a las autoridades de protección de los consumidores.

³ Empresa que ofrece servicios de gestión de reclamaciones de las compensaciones previstas en el Reglamento (CE) n.º 261/2004.

c. Desde el punto de vista del sector

Los costes soportados por las compañías aéreas como consecuencia del Reglamento (CE) n.º 261/2004 han aumentado significativamente y, en el caso de las compañías de bajo coste, superan el coste de las actividades de mercadotecnia y distribución en la base de costes de las compañías aéreas. El coste por pasajero que se ha visto afectado por un trastorno en su viaje es tan elevado que puede llegar a generar desincentivos para que las compañías aéreas operen vuelos muy retrasados e incurran así en gastos de explotación además de los gastos ocasionados por el trastorno.

Además, el derecho a reparación definido en el Reglamento (CE) n.º 261/2004 no es efectivo y hay muchos casos en los que las compañías aéreas no pueden recuperar los gastos en los que han incurrido al prestar asistencia y ofrecer compensación a los pasajeros por trastornos generados por terceros (como los proveedores de servicios de navegación aérea, los servicios de asistencia en tierra, los aeropuertos y otros). En la medida de lo posible, las compañías aéreas intentan repercutir los incrementos de costes en los clientes a través de aumentos de las tarifas aéreas. Cuando esto no es posible por motivos de competencia, estos costes afectan a la rentabilidad y pueden dar lugar a una reducción a largo plazo de la conectividad.

Existen ciertas diferencias entre el marco legislativo de la UE y los principios básicos de la OACI (por ejemplo, en lo que se refiere a la información a los pasajeros a lo largo del viaje). En países no pertenecientes a la UE, la protección de los derechos de los pasajeros aéreos puede basarse en un modelo regulatorio o voluntario. Por lo general, tanto los regímenes regulatorios como los voluntarios reconocen la obligación de transporte alternativo/reembolso. Esta situación genera distorsiones de la competencia y diferencias en el trato de los pasajeros en función de la ruta y del transportista aéreo.

3. Informes especiales del Tribunal de Cuentas

a. Informe Especial del Tribunal de Cuentas: Los pasajeros de la UE disfrutaban de plenos derechos, pero todavía tienen que luchar por hacerlos respetar (30/2018)

El Tribunal de Cuentas Europeo (TCE) destacó la falta de conocimiento de los pasajeros y los problemas para hacer valer sus derechos: varias recomendaciones del TCE (por ejemplo, sobre la mejora de la eficacia del marco de derechos de los pasajeros y sobre la atribución de mayores facultades a los organismos nacionales competentes) respaldan medidas que recomendaba la Comisión en la propuesta de 2013 o que han sido abordadas en las propuestas de 2023, y que debían reforzar y aclarar los derechos de los pasajeros aéreos.

b. Informe Especial del Tribunal de Cuentas sobre los derechos de los pasajeros aéreos durante la pandemia de COVID-19 (15/2021)

Los problemas señalados en el estudio de 2018 se han agravado y han surgido nuevos problemas durante la pandemia de COVID-19.

El informe especial indica que la pandemia puso claramente de manifiesto que los pasajeros aéreos no estaban plenamente informados de sus derechos.

Según el informe especial, la pandemia también puso de manifiesto las limitaciones de la capacidad de los Estados miembros para hacer valer los derechos de los pasajeros aéreos, pues muchos pasajeros no recibieron reembolso en la fase inicial de la crisis y muchos otros no tuvieron otra opción que aceptar bonos. En general, los pasajeros seguían teniendo escasas posibilidades de obtener un reembolso, ya fuera con la intervención de intermediarios (por ejemplo, agencias de viajes) o cuando se les imponía la aceptación de bonos.

Según el informe especial, la inexistencia de exigencias de información, por ejemplo, sobre el número de pasajeros que reclaman la devolución de su dinero y sobre el número de casos pendientes una vez vencido el plazo legal en toda la UE, constituye una parte importante del problema para el ejercicio de los derechos de los pasajeros aéreos. El informe también respalda medidas que recomendaba la Comisión en la propuesta de 2013 o que han sido abordadas en las propuestas de 2023.

De manera más general, la pandemia de COVID-19 planteó a los reguladores la cuestión de si debía adoptarse un régimen específico de responsabilidad aplicable en tiempos de crisis, ya que la normativa sobre los derechos de los pasajeros aéreos solo contemplaba la cancelación de vuelos concretos, pero no la cancelación a largo plazo de la totalidad o la mayoría de los vuelos.

4. Preguntas a las delegaciones

Los avances en las negociaciones sobre las propuestas de 2023 de la Comisión relativas a la normativa sobre los derechos de los pasajeros constituyen una valiosa oportunidad para mejorar y actualizar las normas actuales sobre los derechos de los pasajeros aéreos. Con vistas a impulsar este proceso y habida cuenta de las cuestiones y de los asuntos pendientes descritos anteriormente, la Presidencia espera poder recibir orientaciones políticas de los ministros sobre las siguientes preguntas durante la sesión del Consejo de Transporte del 5 de diciembre.

1. ¿Está de acuerdo en que es necesario simplificar el marco jurídico de los derechos de los pasajeros aéreos para garantizar la protección uniforme de estos mediante una legislación clara?
2. ¿Cuáles son los problemas más importantes de la normativa sobre los derechos de los pasajeros aéreos a los que habría que dar respuesta?

MARCO JURÍDICO DE LOS DERECHOS DE LOS PASAJEROS AÉREOS**1. Reglamentos y Directivas aplicables a los derechos de los pasajeros aéreos**

- 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 vuelos⁴
- Reglamento (CE) n.º 2027/97 sobre la responsabilidad de las compañías aéreas en caso de accidente⁵
- Reglamento (CE) n.º 1107/2006 sobre los derechos de las personas con discapacidad o movilidad reducida en el transporte aéreo⁶
- Directiva (UE) 2015/2302 relativa a los viajes combinados y a los servicios de viaje vinculados⁷
- Directiva 2013/11/UE relativa a la resolución alternativa de litigios en materia de consumo⁸
- Reglamento (UE) 2017/2394 sobre la cooperación entre las autoridades nacionales responsables de la aplicación de la legislación de protección de los consumidores⁹

2. La revisión del marco de derechos de los pasajeros propuesta por la Comisión

En su Libro Blanco de 2011¹⁰, la Comisión estableció como objetivos «reunir principios comunes aplicables a los derechos de los pasajeros en todos los modos de transporte (Carta de Derechos Fundamentales), en particular el “derecho a ser informado”, y clarificar en mayor medida los derechos existentes. En una fase posterior, considerar la adopción de un Reglamento marco único de la UE que abarque los derechos de los pasajeros en todos los modos de transporte (Códex UE). »

⁴ Reglamento (CE) n.º 261/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de febrero de 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 se deroga el Reglamento (CEE) n.º 295/91 (DO L 46 de 17.2.2004, p. 1).

⁵ Reglamento (CE) n.º 2027/97 del Consejo, de 9 de octubre de 1997, sobre la responsabilidad de las compañías aéreas en caso de accidente (DO L 285 de 17.10.1997, p. 1).

⁶ Reglamento (CE) n.º 1107/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, sobre los derechos de las personas con discapacidad o movilidad reducida en el transporte aéreo (DO L 204 de 26.7.2006, p. 1).

⁷ Directiva (UE) 2015/2302 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2015, relativa a los viajes combinados y a los servicios de viaje vinculados, por la que se modifican el Reglamento (CE) n.º 2006/2004 y la Directiva 2011/83/UE del Parlamento Europeo y del Consejo y por la que se deroga la Directiva 90/314/CEE del Consejo (DO L 326 de 11.12.2015, p. 1).

⁸ Directiva 2013/11/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, relativa a la resolución alternativa de litigios en materia de consumo y por la que se modifica el Reglamento (CE) n.º 2006/2004 y la Directiva 2009/22/CE (Directiva sobre Resolución Alternativa de Litigios en materia de Consumo) (DO L 165 de 18.6.2013, p. 63).

⁹ Reglamento (UE) 2017/2394 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2017, sobre la cooperación entre las autoridades nacionales responsables de la aplicación de la legislación en materia de protección de los consumidores y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 2006/2004 (Texto pertinente a efectos del EEE) (DO L 345 de 27.12.2017, p. 1).

¹⁰ Hoja de ruta hacia un espacio único europeo de transporte: por una política de transportes competitiva y sostenible.

La propuesta de la Comisión de 2013 aclara principios clave como el derecho a compensación en caso de grandes retrasos, el derecho a compensación en caso de pérdida de vuelos de conexión, el derecho al alojamiento en circunstancias extraordinarias, una lista vinculante y no exhaustiva de circunstancias extraordinarias, la prohibición parcial de la «política de no presentación» para los billetes de vuelta, la elaboración de planes de contingencia para aeropuertos con más de tres millones de pasajeros o una medida para garantizar la plena indemnización a las personas con discapacidad en caso de pérdida o daño de sus equipos de movilidad. También intenta garantizar la aplicación coherente de sanciones por parte de los organismos nacionales competentes mediante la coordinación y la tramitación eficaz de las reclamaciones y quejas por parte de las compañías aéreas. Introduce la posibilidad de que los pasajeros opten por la resolución extrajudicial de conflictos y busca mejorar la efectividad de los derechos de los pasajeros en caso de extravío de equipaje.

En su Estrategia de Movilidad Sostenible e Inteligente¹¹ de 2020, la Comisión señaló la necesidad de «transformar su marco jurídico para apoyar los servicios de información, reserva y expedición de billetes de viajes multimodales, a la vez que se atiende a los derechos y las obligaciones de los intermediarios en línea y los proveedores de servicios digitales multimodales que venden [servicios de expedición de billetes] o servicios de movilidad».

En consonancia con estos objetivos, la Comisión adoptó dos propuestas el 29 de noviembre de 2023:

- Propuesta de Reglamento por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.º 261/2004, (CE) n.º 1107/2006, (UE) n.º 1177/2010, (UE) n.º 181/2011 y (UE) 2021/782 en lo que respecta a la garantía del cumplimiento de los derechos de los viajeros en la Unión¹²
- Propuesta de Reglamento relativo a los derechos de los viajeros en el contexto de los viajes multimodales¹³

Estas propuestas complementan la propuesta de la Comisión de 2013 en relación con los siguientes ámbitos problemáticos:

- Reembolso a los pasajeros aéreos en caso de reserva a través de un proveedor intermediario de billetes. El objetivo es garantizar un procedimiento de reembolso claro para todos los participantes (por ejemplo, transportistas, intermediarios y pasajeros).
- Protección insuficiente de los derechos de los pasajeros en todos los modos de transporte. El objetivo es garantizar el cumplimiento eficaz y eficiente de la normativa en todos los Estados miembros, permitiendo que los organismos nacionales competentes dispongan de herramientas más eficaces para supervisar que los operadores respetan los derechos de los pasajeros, así como garantizar una tramitación más eficaz de las reclamaciones de estos, proporcionándoles un sistema rápido, sencillo y accesible.
- Derechos de los pasajeros en los viajes multimodales.

3. Comunicaciones de la Comisión

- Directrices interpretativas del Reglamento (CE) n.º 261/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, 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 del Reglamento (CE) n.º 2027/97 del Consejo, sobre la responsabilidad de las compañías aéreas en caso de accidente, de 25 de septiembre de 2024

¹¹ Estrategia de movilidad sostenible e inteligente: encauzar el transporte europeo de cara al futuro.

¹² ST 16284/23.

¹³ ST 16307/23.

- Directrices interpretativas sobre los Reglamentos de la UE en materia de derechos de los pasajeros en el contexto de la situación cambiante con motivo de la COVID-19, de 18 de marzo de 2020
 - Directrices interpretativas relativas al Reglamento (CE) n.º 1107/2006 sobre los derechos de las personas con discapacidad o movilidad reducida en el transporte aéreo, de 4 de octubre de 2024
 - Nota informativa a los pasajeros aéreos sobre la legislación de la Unión Europea acerca de la protección de los consumidores, la comercialización y la protección de datos a la que están sujetas las actividades de las agencias de reclamaciones, de 9 de marzo de 2017.
-