



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 4.4.2007
COM(2007) 168 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL
CONSEJO**

de conformidad con el artículo 17 del Reglamento (CE) nº 261/2004

**sobre el funcionamiento y los resultados del presente Reglamento 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**

{SEC(2007) 426}

ÍNDICE

1.	ANTECEDENTES.....	3
2.	INTRODUCCIÓN	3
3.	METODOLOGÍA	4
4.	PRINCIPALES OBJETIVOS Y DISPOSICIONES DEL REGLAMENTO	4
4.1.	Datos cuantitativos de las repercusiones del Reglamento.....	5
4.1.1.	Denegación de embarque – Exceso de reserva (<i>overbooking</i>)	5
4.1.2.	Cancelaciones – Retrasos.....	5
4.1.3.	Reclamaciones a los organismos responsables del cumplimiento del Reglamento (ORC) y a la Comisión.....	5
4.1.4.	Conclusiones	6
5.	LAS NUEVAS NORMAS INTRODUCIDAS POR EL REGLAMENTO (CE) nº 261/2004 SOBRE DENEGACIÓN DE EMBARQUE, CANCELACIONES Y GRANDES RETRASOS	6
5.1.	Denegación de embarque – Exceso de reserva (<i>overbooking</i>).....	6
5.2.	Cancelación	7
5.3.	Transporte alternativo	7
5.4.	Retrasos y asistencia	8
5.5.	Información	8
6.	APLICACIÓN POR LOS ORGANISMOS NACIONALES RESPONSABLES DEL CUMPLIMIENTO (ORC)	9
6.1.	Estructura de los ORC.....	9
6.2.	Independencia de los ORC.....	10
6.3.	Imposición de sanciones	10
7.	CONSECUENCIAS DEL ANÁLISIS.....	10
7.1.	Mejora del cumplimiento	10
7.2.	Facilitar la interpretación de los aspectos del Reglamento poco claros.....	11
7.3.	Diferenciar con claridad retraso y cancelación	11
7.4.	Establecer directrices sobre las «circunstancias extraordinarias».....	11
7.5.	Afianzar el papel de los ORC.....	12
8.	CONCLUSIONES PRÁCTICAS	12

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

de conformidad con el Reglamento (CE) n° 261/2004

sobre el funcionamiento y los resultados del presente Reglamento 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

(Texto pertinente a efectos del EEE)

1. ANTECEDENTES

El 11 de febrero de 2004, el Consejo y el Parlamento Europeo adoptaron conjuntamente el Reglamento 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.^{1 2}

El artículo 17 del Reglamento (CE) n° 261/2004 prevé que la Comisión presente al Parlamento Europeo y al Consejo un informe sobre su funcionamiento y resultados.

La presente Comunicación aporta el informe exigido en el artículo 17 del Reglamento (CE) n° 261/2004.

2. INTRODUCCIÓN

Mediante el Reglamento (CE) n° 261/2004 se introdujeron nuevas normas de compensación y asistencia a los pasajeros aéreos en caso de denegación de embarque, cancelación, grandes retrasos y cambio involuntario de clase. Dependiendo de las circunstancias, el Reglamento impone a las compañías aéreas:

- Prestar a los pasajeros formas de asistencia tales como alojamiento, refrescos, comidas y posibilidades de comunicación;
- Ofrecer transporte alternativo y la devolución del importe del billete;
- Hacer efectiva una compensación de hasta 600 euros por pasajero e
- Informar a los pasajeros de manera proactiva sobre los derechos que les asisten en virtud del Reglamento.

El Reglamento exige igualmente a los Estados miembros el establecimiento de organismos responsables de su cumplimiento con capacidad de imponer sanciones disuasorias.

¹ DO L 46 de 17.2.2004, p. 1.

² IP/05/181 de 16 de febrero de 2005.

El ámbito de aplicación comprende todos los vuelos procedentes la Unión Europea y que se operen en el interior de la misma así como aquellos procedentes de fuera de la Unión con destino a un aeropuerto comunitario operados por compañías registradas en la Unión Europea.

El Reglamento despertó una fuerte oposición por parte de muchas compañías aéreas, en particular varios operadores de bajo coste. La Asociación Internacional de Transporte Aéreo (IATA) y la Asociación de Aerolíneas Europeas de Bajo Coste (ELFAA) impugnaron el Reglamento ante el Tribunal Superior de Inglaterra y Gales y el caso fue posteriormente elevado al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE). Este último desestimó, sin embargo, el recurso de las compañías aéreas en enero de 2006.³

La Comisión ha organizado reuniones en tres ocasiones con los organismos nacionales responsables del cumplimiento del Reglamento (ORC) designados por los Estados miembros con arreglo al artículo 16 del mismo. El Reglamento no se pronuncia sobre la definición de las competencias y las tareas que han de cumplir dichos organismos.

Tras las reuniones, la Comisión sigue en contacto con los organismos nacionales con vistas a elaborar un documento informativo sobre la aplicación del Reglamento.

3. METODOLOGÍA

Con el fin de obtener datos cuantitativos y cualitativos de carácter independiente y objetivo sobre la aplicación del Reglamento, la Comisión contrató a un consultor externo.⁴ Una de las principales características del estudio realizado fue la amplia e detenida consulta del mayor número posible de partes interesadas, incluidas las asociaciones de consumidores y las federaciones de pasajeros.

El objetivo del estudio era evaluar hasta qué punto las compañías aéreas cumplen el Reglamento, investigar si el proceso de ejecución funciona correctamente y examinar posibles enmiendas del Reglamento. Para ello, se emprendieron cuatro trayectorias de trabajo: investigación documental, entrevistas con las diversas partes interesadas, un análisis de los viajes aéreos realmente realizados y una revisión jurídica. La aportación del estudio a la presente Comunicación ha sido sustancial.

4. PRINCIPALES OBJETIVOS Y DISPOSICIONES DEL REGLAMENTO

La principal finalidad de Reglamento es mejorar la situación de los pasajeros si su viaje se ve perturbado. En él se fijan los derechos mínimos de los pasajeros que cualquier compañía aérea ha de respetar, ya que los inconvenientes que sufren los pasajeros al quedar en tierra en un aeropuerto son semejantes, ya se trate de un *hub*⁵ o de un aeropuerto regional, o bien de pasajeros de clase preferente o con tarifa baja.

³ Asunto C-344/04: <http://curia.europa.eu/juris/cgi-bin/gettext.pl?where=&lang=en&num=79939889C19040344&doc=T&ouvert=T&seance=ARRET>.

⁴ DO 2006/S 36-038536 de 22.2.2006.

⁵ Por *hub* se entiende el aeropuerto que las compañías aéreas utilizan como centro radial de operaciones para conducir a los pasajeros a su punto de destino.

4.1. Datos cuantitativos de las repercusiones del Reglamento

El objetivo de la presente comunicación es evaluar el grado de cumplimiento del Reglamento (CE) 261/2004 por parte de las compañías aéreas e investigar si los procedimientos para ese cumplimiento funcionan correctamente. Los siguientes capítulos analizan si la existencia del nuevo Reglamento ha tenido efectos cuantitativos a la hora de reducir los casos de denegación de embarque, cancelación y retraso.

4.1.1. Denegación de embarque – Exceso de reserva (*overbooking*)

No se dispone públicamente de estadísticas sobre denegaciones de embarque y cambios a una clase inferior en lo que respecta a compañías aéreas europeas. Se ha solicitado a las compañías que proporcionen información al respecto, pero, con dos excepciones, todas han rehusado enviarla por considerar que forma parte de una estrategia comercial individual.

4.1.2. Cancelaciones – Retrasos

Es difícil determinar si un vuelo ha sido cancelado o anulado dado que las líneas aéreas pueden plantear de manera distinta la clasificación de retrasos y cancelaciones, lo cual repercute en el pago de compensaciones económicas. Por otra parte, los datos más comparables sobre cancelaciones los proporcionan las compañías aéreas a través de sus asociaciones, pero no existe una fuente independiente y concluyente de datos.

EUROCONTROL publica con regularidad información sobre los retrasos y sus principales causas⁶: de esa información se desprende que casi el 70% de los retrasos se deben a operaciones relacionadas con las compañías y los aeropuertos.

Se ha expresado la preocupación de que haya compañías aéreas que clasifiquen de largos retrasos las cancelaciones de vuelos con el fin de evitar las solicitudes de compensación económica. Si las compañías, por razones económicas y para evitar el pago de las compensaciones previstas en el Reglamento (CE) n° 261/2004, convirtieran las cancelaciones en grandes retrasos habría sido de esperar un descenso de las anulaciones con el consiguiente aumento de los retrasos tras la adopción del Reglamento.

Tal tendencia no se ha visto confirmada aunque no hay garantías de que la clasificación de retrasos y cancelaciones utilizada en las estadísticas sea la misma que aplican las compañías aéreas al decidir qué compensación asignar conforme al Reglamento.

4.1.3. Reclamaciones a los organismos responsables del cumplimiento del Reglamento (ORC) y a la Comisión

Si bien se dispone de escasas pruebas estadísticas, se tiene conocimiento de casos en los que las compañías aéreas no siempre han observado el Reglamento. Muestra de ello son las reclamaciones que los pasajeros envían a los organismos responsables y a la Comisión. Las estadísticas de tales reclamaciones no son representativas, pero dan una idea del comportamiento de las compañías y muestran algunas tendencias interesantes. El número total de reclamaciones recibidas por las distintas instancias pueden también ser signo de un mayor conocimiento de sus derechos por parte de los pasajeros.

⁶ <http://www.eurocontrol.int/eCoda/portal>.

4.1.4. Conclusiones

Dado que el Reglamento (CE) nº 261/2004 ha estado vigente sólo dos años, es difícil evaluar si ha tenido efectos *cuantitativos* para cambiar el nivel general de denegaciones de embarque y de retrasos/cancelaciones, o para alterar la clasificación de cancelaciones a retrasos. Ahora bien, en algunos casos y como consecuencia de la obligación de solicitar voluntarios, las denegaciones de embarque contra la voluntad del pasajero pueden haberse convertido en renunciaciones voluntarias.

Esta conclusión no significa necesariamente que la situación de los pasajeros no haya mejorado desde el punto de vista *cualitativo* puesto que las compañías aéreas se han esforzado sin duda en mejorar el trato dado a los pasajeros en aplicación del Reglamento. A lo largo de los dos últimos años, las líneas aéreas han demostrado ser capaces de hacer frente a importantes incidentes en los aeropuertos prestando asistencia a los pasajeros.

El número de reclamaciones, aún limitado, no es un indicador de la calidad del servicio que se presta a los pasajeros. Sin embargo, la evolución de esas reclamaciones en el tiempo puede llegar a ser un indicador adecuado al mostrar la mejora o la degradación del trato que se da a los pasajeros. La Comisión dedicará especial atención a esta cuestión.

5. LAS NUEVAS NORMAS INTRODUCIDAS POR EL REGLAMENTO (CE) nº 261/2004 SOBRE DENEGACIÓN DE EMBARQUE, CANCELACIONES Y GRANDES RETRASOS

Los siguientes capítulos estudian el grado de cumplimiento de las nuevas normas y el respeto de los derechos de los pasajeros por parte de los transportistas aéreos.

5.1. Denegación de embarque – Exceso de reserva (*overbooking*)

La mayor parte de las compañías aéreas parecen respetar en gran medida las reglas relativas a denegación de embarque, por lo que no son gran motivo de preocupación. En efecto, el antiguo Reglamento sobre denegación de embarque⁷, que data de 1991, parece haber sido introducido en la política comercial comúnmente adoptada por las compañías aéreas, política a la que el Reglamento (CE) nº 261/2004 ha venido a añadir la disposición de recurrir a voluntarios. Los pasajeros siguen, no obstante, declarando casos de denegación de embarque en los que no se presenta inicialmente esa posibilidad.

La denegación de embarque debida a exceso de reserva comercial suele resolverse sobre el terreno y en el momento y la obligación de recurrir a voluntarios parece presentar mayor flexibilidad para los pasajeros y los transportistas.

En casos más complejos referidos, por ejemplo, a documentos de viaje inadecuados, pérdida de conexión de vuelos o facturación fuera de plazo, la posibilidad de reclamación de los derechos depende de cómo evalúe la compañía la situación sobre el terreno en el momento de facturar o embarcar.

⁷ Reglamento (CEE) nº 295/91 del Consejo, de 4 de febrero de 1991, por el que se establecen normas comunes relativas a un sistema de compensación por denegación de embarque en el transporte aéreo regular, (DO L 36 de 8.2.1991).

5.2. Cancelación

Dentro del marco legal de la compensación económica que ha de concederse a los pasajeros por la suspensión de un vuelo, las compañías aéreas pueden invocar circunstancias extraordinarias⁸ quedando así exentas de cumplir esta obligación. *El considerando 14* cita cinco ejemplos potenciales de circunstancias extraordinarias: inestabilidad política, condiciones meteorológicas incompatibles con la realización del vuelo, riesgos para la seguridad, deficiencias inesperadas en la seguridad del vuelo y huelgas. *El considerando 15* señala retrasos de vuelos debidos a las repercusiones de una decisión de gestión del tránsito aéreo, en relación con una aeronave determinada y en una fecha determinada.

En la práctica, la experiencia demuestra que en la mayoría de los casos, las compañías aéreas invocan circunstancias extraordinarias cuando se encuentran ante una cancelación. En 2005, la Comisión hizo saber a todos los transportistas comunitarios que no puede abusarse de dicha práctica⁹. Las compañías, sin embargo argumentan que no tienen interés alguno en cancelar vuelos voluntariamente ya que ello tendría consecuencias negativas desde el punto de vista comercial.

Esta disposición de la *fuera mayor* permite a las aerolíneas soslayar la compensación económica cuando «un suceso haya sido causado por circunstancias extraordinarias que no hubieran podido evitarse incluso si se hubieran tomado todas las medidas razonables». Uno de los principales problemas ha sido la interpretación de esta cláusula. Es evidente que los pasajeros no desean que la seguridad aérea quede expuesta, pero sigue habiendo sospechas de que las compañías aéreas juegan la carta de las «circunstancias extraordinarias» con excesiva frecuencia para esquivar las compensaciones (para cuyo pago el Reglamento no prevé plazo alguno).

En este aspecto se centra gran parte de las reclamaciones presentadas por los pasajeros a las compañías, los organismos nacionales y la Comisión, aunque sólo se refiere a una pequeña parte del Reglamento. No todos los ORC parecen cuestionar los argumentos de las compañías aéreas en este sentido, lo que deja a los pasajeros en la disyuntiva de aceptar la decisión de la compañía o emprender acciones legales.

5.3. Transporte alternativo

En caso de denegación de embarque y cancelación, el Reglamento obliga a las compañías aéreas a ofrecer a los pasajeros la posibilidad de optar por el reembolso o por el transporte alternativo. En la práctica, cuando algunas aerolíneas no pueden proporcionar un vuelo alternativo en una de sus aeronaves, únicamente ofrecen el reembolso. El Reglamento en sí no especifica si las aerolíneas deberían conducir a los pasajeros a su destino mediante otras compañías o a través de transporte por superficie si no hay un vuelo alternativo disponible en sus propias aeronaves. El concepto de «condiciones de transporte comparables» se presta a interpretaciones divergentes. Las compañías que operan en redes o alianzas¹⁰ tienen por lo general acuerdos recíprocos que les permiten derivar a los pasajeros a otras aerolíneas si es preciso y a un precio razonable.

⁸ Considerandos 14 y 15 y artículo 5, apartado 3 del Reglamento (CE) nº 261/2004.

⁹ DG TREN, correspondencia de 10 de marzo de 2005, D(2005)104765.

¹⁰ Estructuras que reflejan opciones estratégicas de las compañías aéreas en cuanto a operar o no en determinados aeropuertos.

Las compañías de bajo coste no tienen acuerdos análogos y no parecen dispuestas a organizar el transporte a través de otras compañías, dejando a los pasajeros en tierra durante días en aeropuertos regionales. En tales casos, al parecer algunas compañías se han negado a prestar asistencia, ofrecer alojamiento en un hotel e incluso a reembolsar el importe de los billetes.

5.4. Retrasos y asistencia

Cuando la perturbación de un vuelo ocasione a los pasajeros un retraso superior a dos horas, el transportista ha de ofrecer asistencia adecuada para reducir al mínimo las molestias. La asistencia será en forma de refrescos, comida, posibilidades de comunicación y alojamiento en un hotel cuando sea preciso.

Las compañías aéreas de bajo coste, que habitualmente operan en aeropuertos regionales, a menudo experimentan dificultades para cumplir con la obligación de prestar asistencia. De hecho, la limitada disponibilidad de alojamiento en esos aeropuertos (servicios de restauración, hoteles, etc.) no siempre permite a estas compañías organizar la asistencia adecuadamente.

En muchos casos, la asistencia no se ofrece espontáneamente o no se da en absoluto. En ocasiones, los transportistas incluso afirman que se trata de *circunstancias de fuerza mayor* aunque el Reglamento no prevé este tipo de exención. Las compañías aéreas están obligadas a informar de sus derechos a los pasajeros y a prestarles asistencia.

Prestar asistencia puede ser difícil si, por ejemplo, ya no se dispone de habitaciones hoteleras en las inmediaciones del aeropuerto debido a una larga huelga o a condiciones meteorológicas excepcionales o si el aeropuerto en sí no dispone de servicios de restauración. No obstante, el Reglamento no establece distinciones entre aeropuertos por sus dimensiones o localización.

El Reglamento (CE) nº 261/2004 no define qué es un retraso. Hay cierta confusión sobre las obligaciones de las compañías aéreas para con los pasajeros cuando se producen grandes retrasos de más de 24 horas y ello puede dar lugar a importantes desacuerdos.

Los derechos mínimos de los pasajeros que quedan en tierra sí están definidos y las aerolíneas que operan en aeropuertos regionales deberían adoptar medidas especiales para respetarlos. Tanto si se viaja en primera clase como con tarifas reducidas, los inconvenientes que padecen los pasajeros son comparables y deberían abordarse como prevé el Reglamento.

5.5. Información

Por lo general, las condiciones de los contratos de las compañías aéreas son a grandes rasgos coherentes con el Reglamento, pero algunas compañías hacen una declaración general (a veces imprecisa y que se presta a interpretaciones erróneas) al señalar puntos del Reglamento en las condiciones del contrato. Sería beneficioso para los pasajeros (y para los organismos responsables de su cumplimiento) que en la información que aportan las compañías aéreas figurara una persona de contacto de las mismas.

Las compañías deben informar a los pasajeros de manera proactiva sobre sus derechos mediante un anuncio en el mostrador de facturación y a través de un documento dirigido a los pasajeros afectados por un retraso superior a dos horas.¹¹ En muchos aeropuertos no se dispone de tales anuncios y, en ocasiones, el aviso escrito no está a mano cuando se solicita. El derecho de información es decisivo y debería ser respetado por todas las partes implicadas.

6. APLICACIÓN POR LOS ORGANISMOS NACIONALES RESPONSABLES DEL CUMPLIMIENTO (ORC)

Dado que el Reglamento no define en detalle las competencias y funciones de las ORC, los pasajeros se encuentran ante formas incoherentes de aplicación y cumplimiento de sus derechos. Los pasajeros que efectúan una reclamación tienen que esperar a menudo un largo espacio de tiempo hasta recibir algún tipo de respuesta o han de afrontar dificultades de idioma cuando presentan una reclamación en otro Estado miembro, donde se produjo el incidente.

Los pasajeros se dirigen a la Comisión cuando un ORC confirma que el transportista aéreo ha infringido el Reglamento (CE) nº 261/2004, pero que no emprenderá ninguna acción posterior para hacer cumplir la ley o sancionar a la compañía.

La Comisión ha incoado procedimientos de infracción¹² contra el Reino Unido al amparo del artículo 16, apartados 1 y 2 en consonancia con el artículo 12 del Tratado¹³. El *Air Transport Users Council* (AUC), organismo designado para dar curso a las reclamaciones, da preferencia a las quejas de ciudadanos británicos o a las relativas a vuelos contratados en el territorio del Reino Unido.

Entre tanto, puesto que los avances a través de las autoridades responsables del cumplimiento pueden ser lentos, ya se han iniciado los primeros casos de acciones legales emprendidas por particulares.

6.1. Estructura de los ORC

En la mayor parte de los Estados miembros, el órgano responsable de dar curso a las reclamaciones y del cumplimiento del Reglamento es la Autoridad de Aviación Civil.

Las diferencias entre Estados miembros en el proceso de cumplimiento son considerables. Los más eficaces parecen ser Dinamarca y Bélgica.

El nivel de recursos de los distintos ORC varía significativamente e incluso algunos relativamente bien dotados de recursos consideran que no tienen los suficientes para tramitar el número de reclamaciones que reciben. En algunos Estados miembros el organismo correspondiente no parece investigar las reclamaciones con detalle.

¹¹ Considerando 20 y artículo 14 del Reglamento (CE) nº 261/2004.

¹² Asunto 2322/2006.

¹³ Artículo 12: «En el ámbito de aplicación del presente Tratado, y sin perjuicio de las disposiciones particulares previstas en el mismo, se prohibirá toda discriminación por razón de la nacionalidad».

6.2. Independencia de los ORC

En casi todos los casos, los ORC afirman ser independientes del sector de la aviación. Los poderes de los ORC para actuar sobre reclamaciones individuales también varían. Si bien, pueden ser competentes para multar a una compañía, rara vez disponen de poderes para imponer el pago de compensaciones en casos individuales.

6.3. Imposición de sanciones

El artículo 16 del reglamento (CE) n° 261/2004 estipula que estos organismos tienen la obligación de imponer sanciones eficaces, proporcionadas y disuasorias. Las variaciones de la escala de sanciones que las ORC pueden imponer son importantes.

La diferencia legal entre los tipos de sanciones que pueden aplicarse en los Estados miembros es muy acusada. En la mayoría de ellos, cualquier sanción impuesta por incumplimiento del Reglamento sería de carácter administrativo, habitualmente emanada de una Autoridad de Aviación Civil y sujeta a procedimientos judiciales civiles. Ahora bien, en Dinamarca, Bélgica y el Reino Unido, las sanciones se aplicarían con arreglo al Derecho penal, por lo que sería necesario un mayor nivel de prueba. En Bélgica, la ley prevé la pena de hasta un año de prisión para el personal del transportista aéreo involucrado en el incumplimiento del Reglamento.

7. CONSECUENCIAS DEL ANÁLISIS

Tras más de dos años de aplicación del Reglamento, se han registrado avances, pero son necesarias mejoras importantes para lograr una aplicación más coherente de las reglas por parte de las compañías aéreas y un cumplimiento también más coherente de las reglas por parte de los Estados miembros. A diferencia del pasado, los pasajeros que quedan en tierra tienen ahora derechos específicos, pero con demasiada frecuencia su situación es de debilidad si se compara con la de las compañías aéreas.

Para atender esa mejora, la Comisión plantea la necesidad de poner manos a la obra en varias áreas.

7.1. Mejora del cumplimiento

El cumplimiento puede mejorarse de varias maneras.

La Comisión necesita reforzar la cooperación con y entre las ORC para asegurar un nivel adecuado de servicio al público y una mayor colaboración en forma de red. Con posterioridad, la cooperación entre las ORC podría revestir la forma de «Código de buenas prácticas» en el que se incluyan cuestiones no contenidas en el Reglamento tales como: el plazo de tiempo que debe mediar entre la presentación de una reclamación y la respuesta del ORC, las condiciones para la transferencia de reclamaciones entre las distintas ORC, las lenguas aceptables para la transmisión de dichas reclamaciones y la mejora de la calidad de las estadísticas.

La Comisión tiene la opción de recurrir a procedimientos de infracción contra los Estados miembros cuando el cumplimiento resulte ineficaz, lo que puede dar lugar a distorsiones de la competencia entre compañías aéreas.

7.2. Facilitar la interpretación de los aspectos del Reglamento poco claros

La Comisión procurará aclarar aquellos aspectos del Reglamento que no se consideran claros, en particular cuando hayan planteado dificultades de aplicación. En particular tiene previsto presentar una Comunicación que exprese su interpretación del Reglamento tras consultar con los ORC. Es de esperar que dicha Comunicación, si bien no será legalmente vinculante, tenga un peso importante en las compañías aéreas, facilite el proceso de cumplimiento y a la vez permita a los consumidores comprender con mayor facilidad los derechos que les asisten en virtud del Reglamento.

7.3. Diferenciar con claridad retraso y cancelación

En la actualidad, los pasajeros, los ORC e incluso las compañías experimentan dificultades en distinguir entre retrasos y cancelaciones y en comprender si un retraso de 24 horas, por ejemplo, debe entenderse como cancelación o gran retraso. En ocasiones los transportistas aéreos han «aplazado» vuelos durante 48 horas (definiéndolos como «retrasos»), cuando en realidad se trataba de vuelos «cancelados» debido a problemas técnicos: en estos casos las compañías rehúyen posibles reclamaciones de compensación por parte de los pasajeros.

Sería de gran ayuda debatir con las compañías aéreas y los ORC criterios más precisos para diferenciar entre retrasos y cancelaciones. Sería también de utilidad mejorar el acopio de datos para asegurar una clasificación clara de la situación de un vuelo tanto a efectos de cumplimiento de los derechos de los pasajeros como de un mejor control de la calidad general del servicio en el sector.

7.4. Establecer directrices sobre las «circunstancias extraordinarias»

Las circunstancias extraordinarias parecen ser una fuente de conflictos constantes entre los pasajeros, las compañías aéreas y los ORC. La evaluación de tales reclamaciones representa alrededor del 30% de la totalidad y absorbe a más del 70% de los recursos de las autoridades nacionales. En su actual redacción, el Reglamento no prevé compensaciones económicas por retraso.

Si los ORC pudieran investigar en profundidad una serie de casos, se contaría con una orientación para el futuro, pero estos organismos no están en condiciones de examinar detenidamente la mayor parte de las reclamaciones que reciben sobre «circunstancias excepcionales». Convendría iniciar un debate más a fondo con los ORC y todas las partes interesadas. En función de esas discusiones, la Comisión se planteará presentar, en la forma adecuada, unas directrices generales al menos para la interpretación de «circunstancias extraordinarias».

7.5. Afianzar el papel de los ORC

Dada la evolución registrada en los derechos de los pasajeros en otros modos de transporte¹⁴, podría ser ineficaz implantar diferentes organismos para los diferentes modos de transporte una vez introducidos los derechos de los pasajeros en todas las áreas.

El concepto de Centros Europeos del Consumidor¹⁵ (CEC), que ya se encargan de las reclamaciones transfronterizas (transportes de carácter internacional), podría plantearse como ayuda a los ORC en su labor diaria. Una estructura de este tipo podría, además, centralizar las reclamaciones asegurando un análisis armonizado de las reclamaciones sin conflictos de intereses. Ello facilitaría el seguimiento y el control de los datos estadísticos (de manera centralizada), haciendo hincapié una vez más el enfoque horizontal y armonizado de los derechos de los pasajeros en cada modo de transporte.

En caso de violación del nuevo Reglamento, el CEC pertinente podría transmitir la denuncia a la autoridad de aviación civil o al ministerio nacional correspondiente a efectos de acciones legales contra el transportista.

8. CONCLUSIONES PRÁCTICAS

Dos son las razones principales que explican las dificultades que se han experimentado con el Reglamento en la práctica:

- Imprecisión del texto del Reglamento en algunos aspectos,
 - Ejecución ineficaz en algunos Estados miembros.
- **Aclaración de las disposiciones**

La Comisión va a continuar las discusiones con los ORC y todas las partes interesadas sobre la aplicación diaria de conceptos, hoy causa de conflicto, como «circunstancias extraordinarias» y el derecho de transporte alternativo.

- **Clasificación más clara de cancelaciones y retrasos**

La Comisión debatirá con el sector y los ORC el modo de obtener mejor información sobre el estatus de los vuelos (efectuados a su hora, retrasados o cancelados) y de transmitirla a los ORC con el fin de mejorar la evaluación de los derechos de los pasajeros en sus reclamaciones al amparo del Reglamento y de dar solidez a los datos sobre la calidad general del servicio.

- **Aplicación limitada por parte de los ORC**

La Comisión intensificará la cooperación con los ORC para hacer frente a las deficiencias. El objetivo sigue siendo establecer regímenes de cumplimiento efectivos y armonizados con resultados tangibles para el consumidor en toda la Unión Europea.

¹⁴ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y el Consejo: «Ampliación de los derechos de los pasajeros en la Unión Europea» - COM(2005) 46 de 16 de febrero de 2005.

¹⁵ http://ec.europa.eu/consumers/redress/ecc_network/index_en.htm (DG SANCO).

A lo largo de los próximos **seis meses**¹⁶ la Comisión organizará tantas reuniones como sean necesarias con dichos organismos para potenciar y fortalecer el proceso de ejecución.

La Comisión considerará la posibilidad de **intensificar los procedimientos de infracción** contra los Estados miembros cuando, tras ese periodo de seis meses, los regímenes de ejecución no resulten eficaces y disuasorios como prevé el Reglamento (CE) nº 261/2004.

– **Plena aplicación del Reglamento (CE) nº 261/2004**

Durante los próximos seis meses, la Comisión examinará, en los aeropuertos, si las compañías aéreas ofrecen a los pasajeros la información, asistencia y compensación que establece el Reglamento. En particular, la Comisión comprobará si se dispone de los anuncios en los mostradores de facturación y si los folletos informativos se distribuyen en caso de contratiempo en los vuelos.

– **Mejora de la información a los pasajeros**

Con el fin de mejorar la información disponible sobre los derechos de los pasajeros, la Comisión proporcionará al público material actualizado antes del verano de 2007.

– **Posible modificación del Reglamento (CE) nº 261/2004**

La Comisión estima que se precisa un periodo de estabilidad en el sistema actual para que los ORC, las compañías aéreas, los Estados miembros y ella misma logren una aplicación coherente y comprensible del Reglamento y que asegure los derechos de los pasajeros aéreos.

Colaborará con todas las partes interesadas para mejorar la claridad, la aplicación y el cumplimiento. Sólo si estos contactos no consiguieran resultados satisfactorios, la Comisión considerará la posibilidad de modificar el Reglamento (CE) nº 261/2004 para garantizar el pleno respeto de los derechos de los pasajeros.

¹⁶ A partir de la fecha de adopción de la presente Comunicación