



Bruselas, 13.3.2013  
SWD(2013) 63 final

**DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN**

**RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO**

*que acompaña al documento*

**Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo**

**que modifica el Reglamento (CE) n° 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° 2027/97 relativo a la responsabilidad de las compañías aéreas respecto al transporte aéreo de los pasajeros y su equipaje**

{ COM(2013) 130 final }  
{ SWD(2013) 62 final }

## 1. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

### 1.1. Naturaleza del problema

A menudo las compañías aéreas no garantizan a los pasajeros los derechos que los amparan en caso de denegación de embarque, gran retraso, cancelación o pérdida de equipaje, en particular en virtud del Reglamento (CE) n° 261/2004<sup>1</sup> («el Reglamento») y del Reglamento (CE) n° 2027/97<sup>2</sup>.

### 1.2. Causas subyacentes del problema

#### 1.2.1. Falta de eficacia y uniformidad en la aplicación de la normativa en toda Europa

El régimen de aplicación y observancia actualmente vigente no es lo suficientemente eficaz y no se aplica de manera uniforme en toda la UE. Se han detectado los tres problemas principales siguientes:

- a) **Las zonas grises existentes en el Reglamento (CE) n° 261/2004** generan incertidumbre jurídica y dificultan la debida protección de los derechos de los pasajeros aéreos, dando lugar a numerosos litigios entre estos y los transportistas aéreos.
- b) **Regímenes de sanciones incoherentes e insuficientemente eficaces:** al no existir un sistema de coordinación formal, los diversos organismos nacionales competentes aplican distintos regímenes de sanciones e interpretan de forma divergente varias partes del Reglamento (CE) n° 261/2004.

No se exige un organismo específico competente para aplicar las disposiciones del Reglamento (CE) n° 2027/97 (y del Convenio de Montreal<sup>3</sup>) en relación con la pérdida de equipaje.

- c) **Procedimientos inadecuados de tramitación de reclamaciones e insuficientes medios de reparación individual:** muchos pasajeros experimentan dificultades prácticas a la hora de presentar una reclamación a un transportista aéreo.

#### 1.2.2. Algunos costes de las obligaciones impuestas por el Reglamento constituyen poderosos elementos disuasores en materia de cumplimiento

Las compañías aéreas **no son capaces de asumir o estimar los costes y riesgos** (de atención y compensación) **en ciertas situaciones:**

- a) La experiencia de la nube de cenizas volcánicas de abril de 2010 puso de manifiesto que la ausencia de límites temporales con respecto a la responsabilidad del transportista en sucesos extraordinarios de larga duración puede constituir un riesgo para su estabilidad financiera.
- b) Algunos costes de atención/asistencia son desproporcionados en relación con los ingresos obtenidos por los transportistas en ciertas **operaciones de pequeña escala.**

<sup>1</sup> Reglamento (CE) n° 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° 295/91 (DO L 46 de 17.2.2004, p. 1).

<sup>2</sup> Reglamento (CE) n° 2027/97 del Consejo, de 9 de octubre de 1997, relativo a la responsabilidad de las compañías aéreas respecto al transporte aéreo de los pasajeros y su equipaje (DO L 285 de 17.10.1997, p. 1), modificado por el Reglamento (CE) n° 889/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de mayo de 2002 (DO L 140 de 30.5.2002, p. 2).

<sup>3</sup> Convenio para la unificación de ciertas reglas para el transporte aéreo internacional (Convenio de Montreal) [DO L 194 de 18.7.2001], [http://europa.eu/legislation\\_summaries/transport/air\\_transport/l24255\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/transport/air_transport/l24255_es.htm)

- 2) **Algunos aspectos de la compensación financiera** tienen poderosos efectos desincentivadores:
- a) Muchos retrasos no pueden absorberse en el actual **plazo de tres horas** que abre derecho a la compensación.
  - b) Los importes estándar de compensación, que compensan **una pérdida de tiempo** común a todos los pasajeros, pueden superar el valor del daño sufrido por los pasajeros<sup>4</sup>.
- 3) Las compañías aéreas son responsables en materia de atención y compensación cuando los trastornos se deben a **terceros**, si bien las disposiciones nacionales y contractuales no facilitan a los transportistas aéreos la tarea de recuperar los costes de las terceras partes responsables. Estas últimas no obtienen incentivos económicos para adoptar medidas destinadas a reducir la frecuencia o la gravedad de tales trastornos.

## 2. ANÁLISIS DE LA SUBSIDIARIEDAD

En primer lugar, los Estados miembros tienen poco margen para actuar solos en el ámbito de la protección de los consumidores, ya que el Reglamento (CE) n° 1008/2008<sup>5</sup>, que regula los servicios aéreos, no les permite imponer requisitos adicionales a los transportistas aéreos comunitarios que desean prestar sus servicios dentro de la UE.

En segundo lugar, la mayor parte de los problemas antes mencionados están vinculados a las divergencias de aplicación o cumplimiento del Reglamento (CE) n° 261/2004 entre los Estados miembros, que debilitan los derechos de los pasajeros y comprometen la igualdad de condiciones entre transportistas aéreos. Estos problemas solo pueden resolverse mediante una intervención coordinada de la UE.

## 3. OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

Habida cuenta de los problemas antes expuestos y de conformidad con el artículo 100, apartado 2, del TFUE, **el objetivo general** de esta iniciativa radica en defender los intereses de los pasajeros aéreos velando por que los transportistas aéreos ofrezcan un elevado nivel de protección al pasajero cuando se produzcan trastornos en los viajes, y garantizando al mismo tiempo que los transportistas aéreos operan en condiciones armonizadas en un mercado liberalizado.

Este objetivo general puede plasmarse en **objetivos más específicos**:

1. Garantizar la protección efectiva y coherente de los derechos de los pasajeros en toda la UE:

- 1.1. aclarando las definiciones y principios esenciales subyacentes a los derechos de los pasajeros y simplificando dichos derechos;
- 1.2. estableciendo un régimen de sanciones eficaz y coherente;
- 1.3. estableciendo procedimientos de tramitación de reclamaciones y medios de reparación eficaces para los pasajeros.

---

<sup>4</sup> Los estudios efectuados estiman que el valor del tiempo, después de realizar el ajuste a la inflación, oscila entre 40 EUR/hora (viajes de ocio) y 98 EUR/hora (viajes de negocios). Dado que nos referimos a importes estándar que cubren un daño común a todos los pasajeros, debe tomarse como referencia el valor inferior.

<sup>5</sup> Reglamento (CE) n° 1008/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de septiembre de 2008, sobre normas comunes para la explotación de servicios aéreos en la Comunidad (DO L 293 de 31.10.2008).

2. Reducir los efectos disuasorios que tienen en las compañías aéreas algunos costes del Reglamento:

2.1. velando por que las obligaciones de las compañías aéreas en relación con los derechos de los pasajeros cubran riesgos que estén limitados en el tiempo o en su alcance;

2.2. velando por que, en determinadas situaciones, la compensación financiera no constituya un factor disuasorio decisivo a efectos de cumplimiento;

2.3. velando por que se ofrezcan incentivos a las terceras partes para resolver las causas de los trastornos en los viajes de que sean responsables.

#### 4. OPCIONES DE ACTUACIÓN

##### 4.1. Posibles tipos de intervención de la UE

En una fase inicial de la evaluación se descartaron dos posibles intervenciones a escala de la UE sugeridas por las partes interesadas:

- **Una derogación del Reglamento** llevaría aparejada una notable reducción del nivel de protección de los derechos de los pasajeros.
- La creación de **un fondo del sector** para cubrir todos los gastos de atención y compensación resultaría menos eficiente (especialmente en lo referente al transporte alternativo) y generaría costes administrativos suplementarios.
- **El material de orientación y los compromisos voluntarios** existentes ya han mostrado que no es posible avanzar mucho más a través de medidas no reglamentarias.

Por consiguiente, el único tipo de intervención de la UE que podría resolver todas las causas profundas de los problemas detectados es la actualización del marco reglamentario vigente de la UE.

##### 4.2. Primera selección de medidas

En una selección preliminar se descartaron las medidas que no arrojaban beneficios lo suficientemente elevados en comparación con sus costes y desventajas. En la selección se tuvieron en cuenta las opiniones de las partes interesadas, la compatibilidad desde los puntos de vista jurídico y práctico, la eficacia y la complementariedad.

Las medidas también se han evaluado a la luz de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

##### 4.3. Descripción de las opciones de actuación

Las opciones de actuación consideradas se distinguen unas de otras por la correlación establecida entre un control más estricto y unos incentivos económicos ajustados para las compañías aéreas: un coste más elevado disuade a las compañías aéreas de cumplir la normativa, mientras que un régimen de sanciones más riguroso fomenta el cumplimiento. Por consiguiente, en el caso de las opciones en las que el coste impuesto por las obligaciones del Reglamento es más elevado, el régimen de aplicación y cumplimiento ha de ser más estricto y estar mejor coordinado, y viceversa:

- 1) **Conceder prioridad a los incentivos económicos:** reducción de los costes sustituyendo algunas de las obligaciones en materia de atención (servicios de restauración y alojamiento) por seguros optativos propuestos a los pasajeros.

- 2) **Hallar un equilibrio entre un régimen de aplicación y observancia más riguroso y los incentivos económicos:** mayor coordinación de los organismos nacionales competentes. Dos variantes para reducir costes:
- a) Bien aumentar el período de tiempo de retraso que abre derecho a compensación de tres horas a, como mínimo, cinco horas.
  - b) Bien ampliar el alcance de la noción de «circunstancias extraordinarias» para que abarque la mayor parte de los fallos técnicos.

Se examinaron otras **subvariantes** de la 2ª opción en relación con la modificación de los importes de compensación y/o una nueva modificación de los períodos de tiempo que abren derecho a compensación por retraso (por ejemplo, haciéndolos depender de la distancia cubierta por el vuelo).

- 3) **Conceder prioridad a la aplicación y al cumplimiento:** la 3ª opción tiene como objetivo exclusivo una aplicación más estricta de la normativa por parte de los organismos nacionales responsables y clarifica los actuales derechos de los pasajeros con miras a una aplicación más efectiva de los mismos.
- 4) **Centralizar la aplicación y el cumplimiento:** la 4ª opción tiene como objetivo exclusivo un régimen de aplicación y cumplimiento riguroso y centralizado a escala de la UE que ha de contrarrestar los elementos disuasorios del coste de la observancia.

	1ª opción	Opción 2a)	Opción 2b)	3ª opción	4ª opción
<b>Aplicación y observancia reforzadas</b>	<b>Coordinación «ligera»</b>	<b>Coordinación «media»</b>		<b>Coordinación «media» + obligación de medios</b>	<b>Coordinación «reforzada»</b>
¿De qué manera?	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mayor intercambio de información entre los organismos nacionales competentes y la Comisión</li> <li>- Separar el régimen general de aplicación y cumplimiento de la tramitación de reclamaciones</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La Comisión puede solicitar a los organismos nacionales competentes que efectúen investigaciones</li> <li>- Un comité formal puede decidir los procedimientos comunes (por ejemplo, transferencia de reclamaciones o intercambio de información)</li> <li>- Separar el régimen de aplicación y cumplimiento de la tramitación de reclamaciones</li> </ul>		Se añade como complemento de la 2ª opción: obligación de las compañías aéreas de contar en cada aeropuerto con un representante encargado de adoptar decisiones en materia de atención y compensación	Organismo competente a escala de la UE: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Los organismos nacionales competentes dependerían de este organismo central</li> <li>- Separar el régimen general de aplicación y cumplimiento de la tramitación de reclamaciones</li> </ul>
<b>Elementos económicos incentivadores/desincentivadores</b>	<b>Bajo coste</b>	<b>Coste medio</b>		<b>Coste elevado</b>	<b>Coste elevado</b>
Atención	- Seguro optativo para los pasajeros	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Limitación del período de alojamiento en sucesos extraordinarios de larga duración</li> <li>- Excepción parcial para operaciones a pequeña escala</li> </ul>		- Fondo del sector para sucesos extraordinarios de larga duración	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fondo del sector (como en la 3ª opción)</li> <li>- Derecho a transporte alternativo en caso de gran retraso</li> </ul>
Compensación	Derecho a compensación por retrasos de más de <b>5 horas</b>	Derecho a compensación por retrasos de más de <b>5 horas</b>	Derecho a compensación por retrasos de más de <b>3 horas</b>	Derecho a compensación por retrasos de más de <b>3 horas</b>	Derecho a compensación por retrasos de más de <b>3 horas</b>
	Definición estricta de la noción de «circunstancias extraordinarias»	Definición estricta de la noción de «circunstancias extraordinarias»	Definición más amplia de la noción de «circunstancias extraordinarias» (incluye fallos técnicos)	Definición estricta de la noción de «circunstancias extraordinarias»	Definición estricta de la noción de «circunstancias extraordinarias»
	Reducción de los importes de compensación a tanto alzado, especialmente en el caso de las distancias cortas	<b>Otras subvariantes:</b> importes de compensación reducidos o no – límites de tiempo únicos o múltiples	Dos subvariantes: importes de compensación reducidos o no	Importes de compensación a tanto alzado no modificados	Importes de compensación a tanto alzado no modificados

		para la compensación por retraso			
<b>Características comunes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aclaración de los derechos por pérdida de vuelos de conexión, reprogramación anticipada, equipo de movilidad, retrasos en la plataforma del aeropuerto y «política de no presentación».</li> <li>- Organismo competente que vela por la protección de los derechos existentes en caso de extravío de equipaje.</li> <li>- Procedimientos de tramitación de reclamaciones mínimos para las compañías aéreas.</li> <li>- Reparto de la carga con terceras partes.</li> </ul>				

## 5. ANÁLISIS DE IMPACTO

### 5.1. Impacto económico

#### *Impacto en los regímenes de aplicación y cumplimiento*

**En todas las opciones**, los regímenes de aplicación y cumplimiento –que en la actualidad se basan fundamentalmente en las reclamaciones individuales– serían más eficaces si se adoptara un **papel más activo**, controlando los manuales de las compañías aéreas, sus condiciones y sus planes de emergencia para comprobar que respetan los derechos de los pasajeros.

**La coordinación** entre los regímenes de aplicación y cumplimiento nacionales va incrementándose de la 1ª opción a la 4ª, pero los costes administrativos correspondientes también tienden a aumentar.

#### *Aclaración y simplificación de derechos*

**En todas las opciones de actuación** se aclaran los derechos existentes de los pasajeros aéreos, especialmente en lo tocante a la noción de **circunstancias extraordinarias**, reduciéndose las posibilidades de interpretarla de distintos modos.

**En las opciones 2ª y 4ª** se simplifican aún más los derechos mediante una medida en virtud de la cual **la asistencia en forma de comida y refrescos siempre ha de prestarse tras un retraso de dos horas**, independientemente de la distancia que cubra el vuelo y del origen del retraso del pasajero.

#### *Impacto en los costes de cumplimiento de la normativa*

Los efectos en los costes de cumplimiento de **las compañías aéreas** pueden resumirse de manera simplificada del siguiente modo:

- **1ª opción:** los costes de cumplimiento se verían considerablemente reducidos, un suceso extraordinario de larga duración tendría un impacto limitado y los costes serían similares para los transportistas regionales.
- **2ª opción (y sus variantes):** el coste sería similar al de la situación de referencia, pero su tendencia al alza quedaría limitada en caso de que más pasajeros reclamaran su compensación o en caso de suceso extraordinario de larga duración; los costes para los transportistas regionales serían similares a los de los demás tipos de compañías aéreas.
- **Opciones 3ª y 4ª:** el coste sería similar al de la situación de referencia, pero con una mayor tendencia al alza en caso de que aumentara el número de pasajeros que reclaman su compensación; el aumento de los costes quedaría limitado en caso de suceso extraordinario de larga duración, pero los costes para los transportistas regionales seguirían siendo muy elevados con respecto a sus ingresos.

Impacto del conjunto completo de medidas en comparación con la situación de referencia	Coste total con el porcentaje actual de reclamaciones (suponiendo que aumente lentamente con el tiempo)		Coste máximo teórico del Reglamento (si todos los pasajeros que tienen derecho a compensación la reclaman)	
	VAN (2015-2025) En millones EUR	Cambio en % en comparación con la situación de referencia	VAN (2015-2025) En millones EUR	Cambio en % en comparación con la situación de referencia
Situación de referencia	10,4	-	23,6	-
1ª opción	2,1	-80 %	8,0	-66 %
Opción 2a) (niveles de compensación no modificados)	9,8	-6 %	18,4	-22 %
Opción 2b) (niveles de compensación no modificados)	9,6	-8 %	17,5	-26 %
3ª opción	11,3	+9 %	26,0	+10 %
4ª opción	11,6	+12 %	26,2	+11 %

Fuente: Steer Davies Gleave + estimaciones de la Comisión

Los aeropuertos y otras terceras partes podrían hacerse cargo de una parte de los costes de las compañías aéreas por cuanto las cuatro opciones ofrecen a estas mayores posibilidades de reclamar una compensación por los costes contraídos a las terceras partes responsables de los retrasos o las cancelaciones.

#### *Otras repercusiones económicas*

**El impacto en las pymes<sup>6</sup>** es muy limitado, ya que muy pocas de ellas se ven afectadas por el presente Reglamento. La mayoría de ellas se beneficiaría de las medidas específicas propuestas para las operaciones de pequeña escala en la 2ª opción.

Todas las opciones entrañan algunos **costes administrativos** nuevos para las compañías aéreas (principalmente, la elaboración de planes de emergencia) y los organismos nacionales competentes (esencialmente, la adopción de un papel más activo, cuyos costes se podrían compensar con una reducción del número de reclamaciones).

## **5.2. Impacto social**

### *5.2.1. Repercusión en los consumidores*

**Todas las opciones** presentan características comunes:

- Mayor protección de los derechos de los pasajeros (incluido el equipaje)
- Mayores medios para satisfacer las reclamaciones individuales.
- Aclaración y consolidación de los derechos en muchos casos.

<sup>6</sup> El presente Reglamento no afecta a las microempresas.

**La 1ª opción** reduce considerablemente las obligaciones de las compañías aéreas para con los pasajeros si se producen problemas durante el viaje. Los pasajeros pueden optar por un seguro en función de su situación individual, si bien muchos pasajeros, habida cuenta de la escasa frecuencia de retrasos y cancelaciones, pueden llegar a considerar innecesario dicho seguro.

Con arreglo a **la 2ª opción**, se potencian las obligaciones de prestar asistencia y atención, aunque se reduce hasta cierto punto el derecho a reclamar una compensación económica. Además, los pasajeros están menos protegidos en caso de sucesos extraordinarios de larga duración (excepto los pasajeros con movilidad reducida) y en los vuelos regionales<sup>7</sup>. Ello queda compensado, empero, por **una mejor aplicación** de los derechos existentes (véase *supra*).

**Las opciones 3ª y 4ª** ofrecen numerosas ventajas a los pasajeros, pues refuerzan sus derechos y garantizan una mayor observancia de los mismos. Con todo, pueden entrañar también un ligero aumento de los precios de los billetes y serán los contribuyentes quienes sufragan esos costes de aplicación más elevados.

#### 5.2.2. *Impacto en el empleo*

El impacto en el empleo de las opciones es limitado por cuanto estas tienen como principal objetivo perfeccionar los derechos de los pasajeros existentes y garantizar una mayor observancia de la normativa.

Las opciones de actuación no tienen efectos adversos en **los derechos fundamentales** de los ciudadanos.

### 5.3. **Impacto medioambiental**

El impacto de las opciones en **las emisiones de CO<sup>2</sup>** es limitado.

### 5.4. **Comparación de las opciones**

La 2ª opción es preferible a las demás porque es la más eficaz y eficiente para alcanzar los objetivos previstos.

Se considera que la opción 2a) es ligeramente preferible a la 2b) porque mantener el límite de tiempo para poder optar a una compensación en 3 horas de retraso, como en la opción 2b), podría dar lugar a más cancelaciones<sup>8</sup> y, por lo demás, los pasajeros podrían sentirse confundidos si el derecho a compensación (no modificado) se abriera después de 3 horas, es decir, antes del derecho a reembolso (no modificado) (5 horas).

No hay criterio objetivo alguno para preferir una **subvariante de la opción 2a)** a la otra. Es una cuestión de criterio político estimar si una reducción de costes adicional –mediante la modificación de los niveles de compensación o cambios adicionales en los límites de tiempo para los retrasos– se considera justificada pese a la reducción de las posibilidades de compensación de los pasajeros.

## 6. **SUPERVISIÓN Y EVALUACIÓN**

La Comisión evaluará debidamente la aplicación del Reglamento a los cuatro años de su adopción por el Consejo y el Parlamento. La Comisión efectuará la evaluación en estrecha cooperación con las partes interesadas.

Los informes anuales de los organismos nacionales competentes serán el principal instrumento para controlar el nivel de cumplimiento y la coherencia de los regímenes nacionales. La Comisión podrá elaborar informes periódicos basados en los informes

<sup>7</sup> Según datos de 2011, esta medida afecta a menos del 0,05 % de todos los pasajeros a los que se aplica el Reglamento.

<sup>8</sup> Tal y como indican los modelos de optimización de la programación de las compañías aéreas.

nacionales, que, cuando proceda, completará con su propia experiencia, estudios especiales o información obtenida de las encuestas a los pasajeros.