

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL

SR. L.A. GEELHOED

presentadas el 8 septiembre de 2005¹

I. Introducción

1. La presente petición de decisión prejudicial se refiere, en primer lugar, a la validez de los artículos 5, 6 y 7 del 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 (en lo sucesivo, «Reglamento n° 261/2004» o «Reglamento»).² En segundo lugar tiene por objeto la interpretación del apartado segundo del artículo 234 CE.

(en lo sucesivo, «Convenio de Montreal»)³ fue firmado por la Comunidad Europea el 9 de diciembre de 1999 y aprobado mediante decisión del Consejo de 5 de abril de 2001.⁴ El Convenio entró en vigor para la Comunidad Europea el 28 de junio de 2004.

3. El artículo 19 del Convenio de Montreal, titulado «Retraso», dispone:

«El transportista es responsable del daño ocasionado por retrasos en el transporte aéreo de pasajeros, equipaje o carga. Sin embargo, el transportista no será responsable del daño ocasionado por retraso si prueba que él y sus dependientes y agentes adoptaron todas las medidas que eran razonablemente necesarias para evitar el daño o que les fue imposible, a uno y a otros, adoptar dichas medidas».

II. Marco jurídico

El Convenio de Montreal

2. El Convenio para la unificación de ciertas reglas para el transporte aéreo internacional

4. El artículo 22, apartado 1, del Convenio de Montreal limita la responsabilidad del

1 — Lengua original: inglés.

2 — DO L 46, p. 1.

3 — DO L 194, p. 39.

4 — DO L 194, p. 38.

transportista por el retraso, como se especifica en el artículo 19, a 4.150 derechos especiales de giro por pasajero. El artículo 22, apartado 5 establece que este límite no se aplicará si el daño es el resultado de una acción u omisión del transportista con intención de causar daño, o con temeridad y sabiendo que probablemente causaría daño.

5. El artículo 29, titulado «Fundamento de las reclamaciones», establece lo siguiente:

«En el transporte de pasajeros, de equipaje y de carga, toda acción de indemnización de daños, sea que se funde en el presente Convenio, en un contrato o en un acto ilícito, sea en cualquier otra causa, solamente podrá iniciarse con sujeción a condiciones y a límites de responsabilidad como los previstos en el presente Convenio, sin que ello afecte a la cuestión de qué personas pueden iniciar las acciones y cuáles son sus respectivos derechos. En ninguna de dichas acciones se otorgará una indemnización punitiva, ejemplar o de cualquier naturaleza que no sea compensatoria».

Reglamento (CE) n° 889/2002

6. El artículo 1, apartado 4 del Reglamento (CE) n° 889/2002 del Parlamento Europeo y

del Consejo, de 13 de mayo de 2002, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 2027/97 del Consejo sobre la responsabilidad de las compañías aéreas en caso de accidente⁵ sustituye el artículo 3 del Reglamento n° 2027/97, por las siguiente disposición:

«1. La responsabilidad de una compañía aérea comunitaria en relación con el transporte de pasajeros y su equipaje se regirá por todas las disposiciones del Convenio de Montreal relativas a dicha responsabilidad».

7. El artículo 1, apartado 10, del Reglamento n° 889/2002 añade un anexo al Reglamento n° 2027/97, que incluye dentro del título «Retraso del pasajero», entre otras, las siguientes disposiciones:

«En caso de retraso del pasajero, la compañía aérea es responsable del daño siempre que no haya tomado todas las medidas razonables para evitar el daño o le haya sido imposible tomar dichas medidas. La responsabilidad en caso de retraso del pasajero se limita a 4.150 DEG (importe aproximado en divisa local)».

5 — DO L 140, p. 2.

Reglamento (CE) n° 261/2004

8. El artículo 5 del Reglamento n° 261/2004, que lleva por título «Cancelación de vuelos», dispone:

«1. En caso de cancelación de un vuelo:

- a) el transportista aéreo encargado de efectuar el vuelo ofrecerá asistencia a los pasajeros afectados conforme al artículo 8, y
- b) el transportista aéreo encargado de efectuar el vuelo ofrecerá asistencia a los pasajeros afectados conforme a la letra a) del apartado 1 y el apartado 2 del artículo 9 así como, en caso de que se les ofrezca un transporte alternativo cuando la salida prevista del nuevo vuelo sea como mínimo al día siguiente de la salida programada del vuelo cancelado, la asistencia especificada en las letras b) y c) del apartado 1 del artículo 9, y
- c) los pasajeros afectados tendrán derecho a una compensación por parte del transportista aéreo encargado de efectuar el vuelo conforme al artículo 7, a menos que:

ii) se les informe de la cancelación con una antelación de entre dos semanas y siete días con respecto a la hora de salida prevista y se les ofrezca un transporte alternativo que les permita salir con no más de dos horas de antelación con respecto a la hora de salida prevista y llegar a su destino final con menos de cuatro horas de retraso con respecto a la hora de llegada prevista, o

iii) se les informe de la cancelación con menos de siete días de antelación con respecto a la hora de salida prevista y se les ofrezca tomar otro vuelo que les permita salir con no más de una hora de antelación con respecto a la hora de salida prevista y llegar a su destino final con menos de dos horas de retraso con respecto a la hora de llegada prevista.

2. Siempre que se informe a los pasajeros de la cancelación, deberá darse una explicación relativa a los posibles transportes alternativos.

3. Un transportista aéreo encargado de efectuar un vuelo no está obligado a pagar una compensación conforme al artículo 7 si puede probar que la cancelación se debe a circunstancias extraordinarias que no podrían haberse evitado incluso si se hubieran tomado todas las medidas razonables.

4. La carga de la prueba de haber informado al pasajero de la cancelación del vuelo, así como del momento en que se le ha informado, corresponderá al transportista aéreo encargado de efectuar el vuelo.»

9. El artículo 6 del Reglamento nº 261/2004, titulado «Retraso», establece lo siguiente:

ii) las letras b) y c) del apartado 1 del artículo 9 cuando la hora de salida prevista sea como mínimo al día siguiente a la hora previamente anunciada, y

«1. Si un transportista aéreo encargado de efectuar un vuelo prevé el retraso de un vuelo con respecto a la hora de salida prevista:

iii) la letra a) del apartado 1 del artículo 8 cuando el retraso es de cinco horas como mínimo.

a) de dos horas o más en el caso de todos los vuelos de 1.500 kilómetros o menos, o

2. En cualquier caso, se ofrecerá la asistencia dentro de los límites de tiempo establecidos más arriba con respecto a cada tramo de distancias».

b) de tres horas o más en el caso de todos los vuelos intracomunitarios de más de 1.500 kilómetros y de todos los demás vuelos de entre 1.500 y 3.500 kilómetros, o

10. El artículo 7 del Reglamento nº 261/2004, titulado «Derecho a compensación» determina:

c) de cuatro horas o más en el caso de todos los vuelos no comprendidos en las letras a) o b), el transportista aéreo encargado de efectuar el vuelo ofrecerá a los pasajeros la asistencia especificada en:

«1. Cuando se haga referencia al presente artículo, los pasajeros recibirán una compensación por valor de:

i) la letra a) del apartado 1 y el apartado 2 del artículo 9, y a) 250 euros para vuelos de hasta 1.500 kilómetros;

- b) 400 euros para todos los vuelos intra-comunitarios de más de 1.500 kilómetros y para todos los demás vuelos de entre 1.500 y 3.500 kilómetros;
- c) que no sea superior a cuatro horas, para todos los vuelos no comprendidos en a) o en b),

- c) 600 euros para todos los vuelos no comprendidos en a) o b).

el transportista aéreo encargado de efectuar el vuelo podrá reducir en un 50 % la compensación prevista en el apartado 1.

La distancia se determinará tomando como base el último destino al que el pasajero llegará con retraso en relación con la hora prevista debido a la denegación de embarque o a la cancelación.

3. La compensación a que hace referencia el apartado 1 se abonará en metálico, por transferencia bancaria electrónica, transferencia bancaria, cheque o, previo acuerdo firmado por el pasajero, bonos de viaje u otros servicios.

2. En caso de que, con arreglo al artículo 8, se ofrezca a los pasajeros la posibilidad de ser conducidos hasta el destino final en un transporte alternativo con una diferencia en la hora de llegada respecto a la prevista para el vuelo inicialmente reservado:

4. Las distancias indicadas en los apartados 1 y 2 se calcularán en función del método de la ruta ortodrómica.»

11. De acuerdo con el artículo 8 del Reglamento nº 261/2004:

- a) que no sea superior a dos horas, para todos los vuelos de 1.500 kilómetros o menos, o

«1. Cuando se haga referencia a este artículo, se ofrecerán a los pasajeros las opciones siguientes:

- b) que no sea superior a tres horas, para todos los vuelos intra-comunitarios de más de 1.500 kilómetros y para todos los demás vuelos de entre 1.500 y 3.500 kilómetros, o

- a) — el reembolso en siete días, según las modalidades del apartado 3 del artículo 7, del coste íntegro del

billete en el precio al que se compró, correspondiente a la parte o partes del viaje no efectuadas y a la parte o partes del viaje efectuadas, si el vuelo ya no tiene razón de ser en relación con el plan de viaje inicial del pasajero, junto con, cuando proceda,

que ofrezca al pasajero un vuelo a otro aeropuerto distinto de aquel para el que se efectuó la reserva deberá correr con los gastos de transporte del pasajero desde ese segundo aeropuerto, bien hasta el aeropuerto para el que efectuó la reserva, bien hasta otro lugar cercano convenido con el pasajero.»

- un vuelo de vuelta al primer punto de partida lo más rápidamente posible;

12. Según el artículo 9 del Reglamento n° 261/2004:

- b) la conducción hasta el destino final en condiciones de transporte comparables, lo más rápidamente posible, o

«1. Cuando se haga referencia a este artículo, se ofrecerá gratuitamente a los pasajeros:

- c) la conducción hasta el destino final, en condiciones de transporte comparables, en una fecha posterior que convenga al pasajero, en función de los asientos disponibles.

- a) comida y refrescos suficientes, en función del tiempo que sea necesario esperar;

- b) alojamiento en un hotel en los casos:

2. Lo dispuesto en la letra a) del apartado 1 se aplicará también a los pasajeros cuyos vuelos formen parte de un viaje combinado, excepto por lo que respecta al derecho a reembolso, cuando ese derecho se derive de la Directiva 90/314/CEE.

- en que sea necesario pernoctar una o varias noches, o

3. En el caso de las ciudades o regiones en las que existan varios aeropuertos, el transportista aéreo encargado de efectuar el vuelo

- en que sea necesaria una estancia adicional a la prevista por el pasajero;

- c) transporte entre el aeropuerto y el lugar de alojamiento (hotel u otros).

2. Además, se ofrecerán a los pasajeros gratuitamente dos llamadas telefónicas, télex o mensajes de fax, o correos electrónicos.

3. Al aplicar el presente artículo, el transportista aéreo encargado de efectuar el vuelo prestará atención especial a las necesidades de las personas con movilidad reducida y de sus acompañantes, así como a las necesidades de los menores no acompañados.»

III. Hechos, procedimiento y cuestiones prejudiciales

13. La International Air Transport Association (en lo sucesivo, «IATA») representa los intereses de 270 compañías aéreas de 130 países, que transportan el 98 % de los pasajeros de los vuelos regulares internacionales de todo el mundo, y la European Low Fares Airline Association (en lo sucesivo, «ELFAA»), asociación constituida en enero de 2004 que representa los intereses de 10 compañías aéreas europeas de bajo coste de nueve países miembros de la Unión Europea (en lo sucesivo, conjuntamente, las demandantes), interpusieron ante la High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench

Division (Administrative Court) (Reino Unido) (en lo sucesivo, «High Court»), dos recursos sobre la aplicación del Reglamento nº 261/2004 contra el Department for Transport (Ministerio de Transportes) del Gobierno del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.

14. La High Court, considerando que las alegaciones de las demandantes eran defendibles y no infundadas, resolvió plantear al Tribunal de Justicia siete cuestiones formuladas por las demandantes, mediante las que se impugna la validez del Reglamento nº 261/2004. Dado que el Department for Transport ponía en tela de juicio que fuera necesario pronunciarse sobre seis de las cuestiones, puesto que las cuestiones remitidas no planteaban verdaderas dudas sobre la validez de dicho Reglamento, la High Court deseaba saber qué criterios debía seguirse o qué umbral debía superarse para poder plantear al Tribunal de Justicia una cuestión relativa a la validez de un acto comunitario con arreglo al apartado segundo del artículo 234 CE. Ese es el contexto en que el órgano jurisdiccional nacional planteó a este Tribunal las cuestiones prejudiciales siguientes:

- «1) ¿Carece de validez el artículo 6 del Reglamento nº 261/2004, por ser contrario al Convenio para la unificación de ciertas reglas para el transporte aéreo internacional conocido como el Convenio de Montreal de 1999, y en particular, a los artículos 19, 22 y 29 de dicho Convenio, y afecta esta circunstancia (unida a cualquier otro elemento pertinente) a la validez del Reglamento en su conjunto?

- 2) ¿Se enmendó el artículo 5 del Reglamento [nº 261/2004] durante el examen del proyecto de texto por el Comité de Conciliación, con infracción de los requisitos de procedimiento previstos en el artículo 251 CE y, en este caso, carece de validez el artículo 5 [de ese] Reglamento y, si es así, afecta esta circunstancia (unida a cualquier otro elemento pertinente) a la validez del Reglamento en su conjunto?
- 3) ¿Carecen de validez (total o parcialmente) los artículos 5 y 6 del Reglamento nº 261/2004, por no respetar el principio de seguridad jurídica y, si es así, afecta esta invalidez (unida a cualquier otro elemento pertinente) a la validez del Reglamento en su conjunto?
- 4) ¿Son inválidos (total o parcialmente) los artículos 5 y 6 del Reglamento nº 261/2004, por carecer de motivación o de motivación suficiente y, si es así, afecta esta invalidez (unida a cualquier otro elemento pertinente) a la validez del Reglamento en su conjunto?
- 5) ¿Carecen de validez (total o parcialmente) los artículos 5 y 6 del Reglamento nº 261/2004, por no respetar el principio de proporcionalidad aplicable a toda actuación de la Comunidad [Europea] y, si es así, afecta esta invalidez (unida a cualquier otro elemento pertinente) a la validez del Reglamento en su conjunto?
- 6) ¿Carecen de validez los artículos 5 y 6 del Reglamento nº 261/2004, por discriminar arbitrariamente o sin razón objetiva, en particular, a los miembros de la segunda asociación demandante y, si es así, afecta esta invalidez (unida a cualquier otro elemento pertinente) a la validez del Reglamento en su conjunto?
- 7) ¿Es nulo o anulable (total o parcialmente) el artículo 7 del Reglamento, debido a que la imposición de una obligación de pago de una cantidad fija en caso de cancelaciones de vuelos por razones que no están amparadas por la eximente de responsabilidad basada en la concurrencia de circunstancias extraordinarias es discriminatoria, no cumple los requisitos de proporcionalidad que debe respetar toda medida comunitaria, o carece de motivación suficiente, y, si es así, afecta esta invalidez (unida a cualquier otro elemento pertinente) a la validez del Reglamento en su conjunto?

8) En caso de que un órgano jurisdiccional nacional haya admitido un recurso que suscite cuestiones sobre la validez de las disposiciones de un acto comunitario y que dicho órgano considere defendibles y no infundadas, ¿existe algún principio de Derecho comunitario relativo a un criterio o umbral que el órgano jurisdiccional nacional deba aplicar para decidir si plantea o no estas cuestiones de validez al Tribunal de Justicia con arreglo al artículo 234 CE, [párrafo segundo]?»

18. En cada una de estas circunstancias pesan sobre el transportista determinadas obligaciones:

— En caso de denegación de embarque: compensación económica (artículo 7), transporte alternativo o reembolso (artículo 8) y atención (artículo 9).

15. La resolución de la High Court fue recibida en el Tribunal de justicia el 12 de agosto de 2004. Las demandantes, el Parlamento Europeo, el Consejo, la Comisión y el Gobierno del Reino Unido presentaron observaciones escritas. La vista se celebró el 7 de junio de 2005.

— Si se trata de la cancelación de un vuelo: asistencia en forma de transporte alternativo o reembolso (artículo 8) y atención, como comidas, etc. (artículo 9), pero el transportista no estará obligado a ofrecer ningún tipo de compensación (artículo 7), si informó a los pasajeros con suficiente antelación o si puede probar que la cancelación se debió a circunstancias extraordinarias.

IV. Valoración

16. En la presente petición de decisión prejudicial, siete de las ocho cuestiones se refieren a la validez del Reglamento nº 261/2004.

— En caso de retraso: sólo deberá dispensar la atención a que se refiere el artículo 9, salvo si se trata de retrasos de cinco horas o más. Si se da esta circunstancia, el pasajero tendrá también derecho a reembolso, de acuerdo con lo establecido en el artículo 8.

17. El Reglamento nº 261/2004 comprende la denegación de embarque (artículo 4), la cancelación de vuelos (artículo 5) y el retraso (artículo 6).

19. Por otra parte, los transportistas aéreos tienen la obligación de informar a los pasajeros de sus derechos, de modo que

éstos puedan ejercerlos eficazmente.⁶ Esta información debe incluir los datos de contacto de la entidad encargada de garantizar y supervisar la observancia general del Reglamento por parte de los transportistas aéreos.⁷

20. Además, estas obligaciones para con los pasajeros no podrán limitarse ni derogarse, especialmente por medio de la inclusión de una cláusula de inaplicación o una cláusula restrictiva en el contrato de transporte.⁸

21. Los recursos de las demandantes en el litigio principal no se refieren a la legalidad del artículo 4 ni a la obligación de los transportistas aéreos de compensar o proporcionar asistencia a los pasajeros a quienes se deniega el embarque, sino a las obligaciones establecidas en los artículos 5 y 6 de compensar, rembolsar o proporcionar un transporte alternativo y ofrecer asistencia a los pasajeros aéreos en caso de cancelación y retraso.

22. En resumen, las imputaciones formuladas por las demandantes son:

- contradicción entre el artículo 6 del Reglamento y el Convenio de Montreal;

- Irregularidad de procedimiento: enmienda del artículo 5 del Reglamento contraria al procedimiento previsto por el artículo 251 CE;

- ausencia de seguridad jurídica y motivación insuficiente;

- violación del principio de proporcionalidad;

- violación del principio de no discriminación;

- el pago de una cantidad fija como compensación es desproporcionado, discriminatorio y no está justificado.

Primera cuestión (contradicción con el Convenio de Montreal)

6 — Véanse el vigésimo considerando y el artículo 14.

7 — Véanse el vigésimo segundo considerando y el artículo 16.

8 — Véase el artículo 15.

23. Mediante su primera cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pregunta si el

artículo 6 (retraso) del Reglamento es inválido por ser contrario a los artículos 9, 22 y 29 del Convenio de Montreal.

24. El artículo 6 del Reglamento dispone que, en caso de retraso de dos horas o más, el transportista debe dispensar atención conforme al artículo 9. A tenor del artículo 8, cuando el retraso sea de cinco horas como mínimo, el pasajero tiene también derecho a reembolso o a transporte alternativo. El artículo 6 no permite a los transportistas aéreos acogerse a ninguna excepción basada en «circunstancias extraordinarias».

25. IATA y ELFAA alegan que, al no prever ninguna excepción basada en «circunstancias extraordinarias», el artículo 6 del Reglamento es contrario a los artículos 9, 22, apartado 1 y 29 del Convenio de Montreal, y, en consecuencia, carece de validez.

26. El Convenio de Montreal recoge dicha excepción. En opinión de las demandantes, del artículo 29 se desprende que en caso de transporte aéreo de pasajeros, toda acción de indemnización de daños, cualquiera que sea su fundamento, solamente podrá iniciarse con sujeción a las condiciones previstas en el Convenio. Por consiguiente, cualquier disposición relativa al daño ocasionado por retrasos en el transporte aéreo de pasajeros debe respetar lo dispuesto en los artículos 19 y 22 del Convenio.

27. Las demandantes alegan que el Convenio de Montreal es vinculante para la Comunidad, que el Convenio prevalece sobre el artículo 6 del Reglamento; y que los artículos 19, 22, apartado 1 y 29 del Convenio de Montreal tienen aplicación directa.

28. El Parlamento, el Consejo, la Comisión y el Gobierno del Reino Unido consideran que no hay contradicción alguna entre el Reglamento y el Convenio, porque las mencionadas normas integran dos sistemas diferentes, cuyos objetivos también son diferentes. Mantienen que la exigencia de dispensar atención y asistencia no constituye compensación por daños en el sentido del artículo 19 del Convenio de Montreal.

29. Destacan que las obligaciones que el artículo 6 del Reglamento impone a los transportistas aéreos son normas de naturaleza pública. Una obligación de este carácter no tiene nada que ver con un recurso de indemnización interpuesto ante un Tribunal, sino que simplemente exige que en caso de retraso se preste a los pasajeros asistencia para atender en el momento a sus necesidades inmediatas.

30. En la vista, IATA y ELFAA abundaron en las observaciones presentadas por el Parlamento, el Consejo y la Comisión. En su opinión, las alegaciones de las instituciones comunitarias se basan en una interpretación

restrictiva del concepto de «daño ocasionado por retrasos» del artículo 19 del Convenio de Montreal. Asimismo rebaten el argumento según el cual el Convenio se limita a armonizar parcialmente determinadas normas.

31. En lo que atañe a la interpretación restrictiva, las demandantes alegan que es contraria a los intereses de los consumidores, a la jurisprudencia de este Tribunal⁹ y a las sentencias de otros órganos jurisdiccionales (que, con arreglo al artículo 19 del Convenio de Montreal, concedieron a los pasajeros compensación por gastos de alojamiento, etc.). En segundo lugar, como consecuencia de esta interpretación restrictiva, la Comunidad consideró que era libre para colmar la laguna, si bien ello dio lugar a una mayor confusión, puesto que, en su opinión, tanto el Reglamento n° 2027/97 como el Reglamento n° 261/2004 pretenden establecer normas uniformes y se refieren a la responsabilidad de los transportistas por el daño ocasionado por los retrasos en los vuelos. Según las demandantes, no es posible conciliar los dos Reglamentos. Señalan que en ambos se emplea la palabra «compensación», pero que aparentemente ésta tiene dos significados distintos: compensación por daños (Reglamento n° 2027/97) y compen-

sación por falta de daño (Reglamento n° 261/2004).¹⁰ Las demandantes sostienen que esta distinción, mantenida por las instituciones, es bastante confusa. Elimina la simplicidad y claridad a las que alude el duodécimo considerando del Reglamento n° 2027/97, en su versión modificada por el Reglamento n° 889/2002, anula el sistema de equilibrio previsto en el Convenio de Montreal e infringe claramente las disposiciones de dicho Convenio. En su opinión, cuando se habla de compensación por falta de daño se está haciendo referencia de otro modo a los daños de naturaleza no compensatoria. Si esto es así, el artículo 6 del Reglamento n° 261/2004 contradice el artículo 29 del Convenio de Montreal y el artículo 3 del Reglamento n° 2027/97, en su versión modificada, que eximen al transportista de toda responsabilidad de realizar estos pagos.

Valoración

32. La Comunidad es Parte en el Convenio de Montreal e indudablemente está vinculada por éste. El Convenio fue firmado y concluido sobre la base del artículo 300 CE. Los acuerdos celebrados con arreglo al artículo 300 CE son vinculantes para las instituciones y para los Estados miembros y

9 — Las demandantes citan las sentencias de 10 de marzo de 2005, *easyCar* (C-336/03, Rec. p. I-1947) y de 12 de marzo de 2002, *Leitner* (C-168/00, Rec. p. I-2631). De la sentencia *easyCar* se desprende que las excepciones a las normas de protección de los consumidores deben ser interpretadas restrictivamente. Las demandantes mantienen, basándose en la sentencia *Leitner*, que el concepto de daño incluye el daño moral y que lo mismo debería aplicarse al concepto de daño en el marco del artículo 19 del Convenio de Montreal y del Reglamento n° 2027/97.

10 — A este respecto, citan la definición de «persona con derecho a indemnización» del Reglamento n° 2027/97, en su versión modificada, y el texto del artículo 15 del Reglamento n° 261/2004, que se refiere a la compensación adicional. Si bien es cierto que en las versiones inglesa y francesa de ambos Reglamentos se usan, respectivamente, las palabras «compensation» e «indemnisation», en otras versiones lingüísticas, como la alemana (*Schadenersatzberechtigte*; *ausätzliche Ausgleichsleistung*) y la neerlandesa (*Schadevergoedingsgerechtigde*; *aanvullende compensatie*) la diferencia es más acusada.

forman parte del ordenamiento jurídico comunitario desde su entrada en vigor¹¹ El hecho de que el Reglamento se adoptara antes de la entrada en vigor del Convenio de Montreal para la Comunidad Europea no altera las obligaciones de Derecho internacional a que se hallan sujetas las instituciones comunitarias. El Convenio de Montreal es un acuerdo internacional y como tal vincula a las partes en él y debe ser ejecutado de buena fe. Por lo tanto, aunque la Comunidad no haya depositado formalmente su instrumento de ratificación, la actuación de las instituciones comunitarias no puede ser contraria a los acuerdos internacionales. A partir del 9 de diciembre de 1999, fecha de la firma, las instituciones estaban obligadas a abstenerse de realizar actos que pudieran frustrar el objeto y el fin del Convenio.¹² Por consiguiente, existía la obligación de abstenerse de adoptar normas comunitarias que pudieran ser incompatibles con el Convenio de Montreal.

33. Por lo tanto, la cuestión es determinar si el objeto y fin del Convenio son los mismos que los de las disposiciones controvertidas del Reglamento nº 261/2004 y si existe contradicción entre ambos.

34. El fin del Convenio de Montreal de 1999, al igual que el de su predecesor (el Convenio de Varsovia de 1929, en su versión modificada), es unificar ciertas reglas sobre la responsabilidad generada en el curso del transporte aéreo internacional.

35. Las disposiciones pertinentes en el presente asunto están contenidas en el capítulo III del Convenio de Montreal, y se refieren a la responsabilidad del transportista y a la medida de la indemnización del daño. El artículo 17 se ocupa del daño causado en caso de muerte o de lesiones de los pasajeros y daño del equipaje. El artículo 18 trata del daño de la carga. El artículo 19 se refiere al daño ocasionado por retrasos en el transporte aéreo de pasajeros, equipaje o carga del que es responsable el transportista. Del artículo 19 se desprende que se presume que el transportista es responsable, pero esta presunción puede quedar desvirtuada si el transportista prueba que él y sus dependientes y agentes adoptaron todas las medidas que eran razonablemente necesarias para evitar el daño o que les fue imposible, a uno y a otros, adoptar dichas medidas.

36. Los artículos siguientes, desde el artículo 20 al 28, se refieren a varias cuestiones, entre otras, a los límites de la responsabilidad, como el límite de la responsabilidad del transportista a 4.150 DEG por pasajero en caso de retraso en el transporte de personas.

11 — Véanse las sentencias de 30 de abril de 1974, *Haegeman/Estado belga* (181/73, Rec. p. 449), y de 26 de octubre de 1982, *Hauptzollamt Mainz/Kupferberg* (104/81, Rec. p. 3641).

12 — Véase el artículo 18 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los tratados. El artículo 18 codifica el principio de buena fe del Derecho internacional consuetudinario al disponer que: «Un Estado deberá abstenerse de actos en virtud de los cuales se frustren el objeto y el fin de un tratado: a) si ha firmado el tratado o ha canjeado instrumentos que constituyen el tratado a reserva de ratificación, aceptación o aprobación, mientras no haya manifestado su intención de no llegar a ser parte en el tratado: o b) si ha manifestado su consentimiento en obligarse por el tratado, durante el período que preceda a la entrada en vigor del mismo y siempre que esta no se retarde indebidamente».

37. El artículo 29 determina que toda acción de indemnización de daños solamente podrá iniciarse ante un tribunal con sujeción a las condiciones y a los límites previstos en el Convenio. El artículo 33 establece qué tribunales son competentes y dispone que las cuestiones de procedimiento se regirán por la ley del tribunal que conoce el caso. Por su parte, el artículo 35 fija un plazo de dos años para iniciar la acción.

38. En lo que atañe a la Comunidad, las disposiciones pertinentes del Convenio fueron introducidas en el Reglamento n° 2027/97, mediante la modificación realizada por el Reglamento n° 889/2002. La versión modificada se aplica desde el 28 de junio de 2004, fecha de la entrada en vigor del Convenio de Montreal para la Comunidad.¹³

39. Por consiguiente, el Reglamento n° 2027/97, en su versión modificada, ha ampliado su ámbito de aplicación, incluyendo asimismo la responsabilidad civil de los transportistas aéreos por daño en caso de retraso. Ello se refleja por ejemplo en el artículo 3, apartado 1 y en el anexo a dicho Reglamento, que es en realidad un aviso informativo del que, conforme al artículo 6 del Reglamento n° 2027/97, deberán hacer uso los transportistas aéreos en el que se resumen las reglas sobre responsabilidad aplicables por los transportistas aéreos comunitarios de acuerdo con lo estipulado en la normativa comunitaria y en el Convenio de Montreal.

40. Además de la responsabilidad civil por el daño ocasionado por retrasos a que se halla sujeto el transportista aéreo en virtud del Convenio de Montreal y del Derecho comunitario, el Reglamento n° 261/2004, el Reglamento controvertido, contiene obligaciones específicas para el transportista aéreo en caso de denegación de embarque, cancelación y retraso.

41. En lo concerniente al retraso, el transportista tiene que proporcionar atención (comidas, hoteles, etc.) y asistencia durante el retraso. El transportista no puede acogerse a ninguna excepción basada en «circunstancias extraordinarias» para quedar eximido de esta obligación. Por consiguiente, el debate no debe centrarse solamente en cuáles sean el objeto y el fin del Convenio de Montreal, sino también en el sentido de la expresión «daño ocasionado por retrasos» (cuestión suscitada por las demandantes en el litigio principal), puesto que el Convenio de Montreal, al contrario que el Reglamento, establece una excepción a la responsabilidad del transportista en este caso.

42. En mi opinión, como expondré posteriormente, el Convenio de Montreal y el Reglamento son complementarios y no existe contradicción entre ellos.

43. En primer lugar, es indudable que el Convenio de Montreal armoniza determinadas reglas que rigen el transporte aéreo internacional, como las relativas a la respon-

¹³ — Artículo 2 del Reglamento n° 889/2002.

sabilidad civil de los transportistas aéreos en caso de daño ocasionado por retrasos y las ulteriores acciones de indemnización que los pasajeros individuales pueden ejercitar ante los tribunales. No obstante, esta armonización no comprende todos los imprevistos que pueden producirse en caso de retraso.

de daños debe dilucidarse en primer lugar si el daño se produjo, si hay una relación de causalidad entre el retraso y el daño, el importe del daño y si el transportista puede acogerse o no a una excepción. Estas consideraciones son relevantes cuando se inicia una acción (de indemnización de daños) ante (uno de) los tribunales competentes (a los que se refiere el artículo 33 del Convenio).

44. Como indicaron la Comisión y el Consejo, el Convenio de Montreal regula los tipos de recurso que pueden interponerse ante los tribunales en caso de daño ocasionado por retrasos. En este sentido, el artículo 29 del Convenio se refiere a «toda acción de indemnización de daños», pero no a «toda acción relacionada con un retraso».

47. Tales consideraciones carecen de relevancia en el marco del artículo 6 del Reglamento. El objetivo del artículo 6 es proteger a los pasajeros obligando a los transportistas a ofrecer atención y asistencia a los pasajeros en dificultades, con independencia de que se hayan ocasionado daños. No es necesario demostrar que se han ocasionado tales daños y carece de importancia si el transportista aéreo es responsable o no. En consecuencia, tampoco es precisa ninguna excepción.

45. Por lo tanto, el Convenio de Montreal es exhaustivo en lo que atañe a las acciones de indemnización de daños en caso de retrasos, pero no descarta que se adopten medidas que no estén relacionadas con una «acción de indemnización de daños». Por ejemplo, el Convenio no excluye medidas que impongan a los transportistas aéreos determinadas exigencias mínimas respecto a los servicios que deben ofrecer durante el retraso.

48. La obligación de ofrecer unos servicios de carácter mínimo durante el retraso, y por lo tanto, la protección concedida a los pasajeros, constituyen normas de naturaleza pública.

46. En segundo lugar, es evidente que el artículo 6 del Reglamento no se refiere a la responsabilidad civil o las acciones de indemnización de daños. Como también indicaron el Parlamento, el Consejo y la Comisión, en una acción de indemnización

49. Además, es obvio que, cuando un pasajero también sufre daños a causa del retraso, puede iniciar una acción de indem-

nización por daños con arreglo al artículo 19 del Convenio de Montreal ante uno de los tribunales competentes a los que se refiere el artículo 33 del Convenio. El artículo 12 del Reglamento deja salva la posibilidad de ejercitar, en su caso, esta acción de indemnización por daños.

50. En mi opinión está claro que las obligaciones que el artículo 6 impone a los transportistas aéreos no contradicen el Convenio de Montreal. El Convenio de Montreal y el Reglamento n° 2027/97 por una parte, y el Reglamento n° 261/2004 por otra, tienen una naturaleza completamente distinta. Como se ha expuesto anteriormente, el Convenio de Montreal se refiere al derecho de un pasajero individual a iniciar una acción ante un tribunal para solicitar la indemnización de los daños causados por un retraso, y se trata de una situación regida por las normas de Derecho internacional privado, mientras que el artículo 6 del Reglamento tiene por objeto establecer determinadas obligaciones para el transportista aéreo, instituyendo de este modo al mismo tiempo el derecho de todos los pasajeros a recibir atención y asistencia inmediatas durante el retraso.

51. Considero que, obviamente, tal obligación estatutaria no es comparable a la responsabilidad civil por el daño ocasionado por retrasos (en el sentido de las pérdidas producidas como consecuencia del retraso) contemplada en el Convenio de Montreal.

52. Asimismo, como señaló el Parlamento, el hecho de que el mecanismo de cumplimiento sea diferente pone de manifiesto la naturaleza pública de las obligaciones que el Reglamento n° 261/2004 impone a los transportistas aéreos. El Reglamento dispone que cada Estado miembro designará un organismo responsable de su cumplimiento y que «cuando proceda, este organismo adoptará las medidas necesarias para garantizar el respeto de los derechos de los pasajeros». Cuando un transportista aéreo incumple las obligaciones impuestas por el Reglamento, e ignora por lo tanto los derechos de los pasajeros, éstos pueden reclamar ante dicho organismo. Además, los Estados miembros deben garantizar — como salvaguardia— que las sanciones establecidas sean eficaces, proporcionadas y disuasorias.

53. Por otra parte, el pasajero puede iniciar un procedimiento judicial si el transportista no cumple sus obligaciones de Derecho público. Evidentemente, una acción de este carácter pretende obligar a los transportistas aéreos a cumplir sus obligaciones, independientemente de si el pasajero ha sufrido daños como consecuencia del incumplimiento. En otras palabras, el fin de la acción y de las obligaciones del transportista es el mismo.

Segunda cuestión (artículo 251 CE)

54. Mediante su segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente soli-

cita que se determine a) si la modificación del artículo 5 (cancelación) es inválida por haberla realizado el Comité de Conciliación con infracción de lo establecido en el artículo 251 CE y b) en caso de ser así, si este hecho y cualquier otro elemento pertinente afectan a la validez del Reglamento en su conjunto.

55. Según IATA y ELFAA el Comité de Conciliación suprimió ilegalmente la excepción de las «circunstancias excepcionales» a la que podía acogerse el transportista aéreo respecto de las acciones ejercitadas en caso de cancelación del artículo 9 (derecho a atención), aun cuando no existiera desacuerdo sobre este particular entre la posición común del Consejo y la segunda lectura del Parlamento.

56. Las demandantes alegan esencialmente que el Comité de Conciliación no puede modificar ninguna disposición de la medida propuesta a menos que se haya producido un desacuerdo al respecto entre el Parlamento y el Consejo durante la segunda lectura. En este sentido, invocan la clara redacción del artículo 251 CE, apartado 4, que dispone que el Comité de Conciliación examinará la posición común sobre la base de las enmiendas propuestas por el Parlamento Europeo. También arguyen que una interpretación diferente equivaldría a conceder implícitamente poder al Comité, lo que menoscabaría el equilibrio institucional del proceso legislativo y crearía un déficit democrático mayor que el que el artículo 251 pretendía remediar.

57. Las demandantes sostienen que si el Comité de Conciliación pudiera introducir nuevas enmiendas a la posición común del Consejo, los miembros del Parlamento que forman parte del Comité de Conciliación podrían eludir de hecho la voluntad del pleno del Parlamento. Las demandantes señalan las diferencias existentes entre los procedimientos de votación empleados en la segunda y en la tercera lectura. En el curso de la segunda lectura, el Parlamento vota separadamente cada enmienda propuesta, de modo que cada miembro puede aprobar o rechazar individualmente cada enmienda propuesta, mientras que en la tercera lectura el Parlamento sólo puede aprobar o rechazar todo el texto en su conjunto.

58. La introducción en la conciliación de nuevas enmiendas que no hayan sido discutidas previamente dificultaría asimismo el desempeño de la competencia legislativa de la Comisión.

59. El Consejo, el Parlamento, la Comisión y el Gobierno del Reino Unido consideran que el Comité de Conciliación no se extralimitó en el ejercicio de su competencia. En su opinión, la interpretación restrictiva de IATA y ELFAA no puede apoyarse en el tenor del artículo 251 CE, apartado 4.

Valoración

60. En el marco de la codecisión, únicamente se recurre al procedimiento del

Comité de Conciliación cuando el Parlamento y el Consejo disienten sobre el texto de la medida propuesta tras haber realizado, respectivamente, dos lecturas.

61. En el presente asunto, el Parlamento había adoptado en su segunda lectura varias enmiendas a la posición común del Consejo. El Consejo no aceptó todas las enmiendas. Por consiguiente, se convocó una reunión del Comité de Conciliación con arreglo a lo dispuesto en el artículo 251 CE, apartado 4.

62. El Comité de Conciliación llegó a un acuerdo el 14 de octubre de 2003. Una parte de este acuerdo disponía que los transportistas aéreos debían dispensar atención, sin posibilidad de acogerse a una excepción de «circunstancias extraordinarias». El 18 de diciembre de 2003, el Parlamento Europeo votó el acuerdo alcanzado en conciliación, con el resultado de 467 votos a favor, 4 en contra y 13 abstenciones. El 26 de enero de 2004 el Consejo adoptó por mayoría cualificada el texto conjunto aprobado por el Comité de Conciliación.

63. Comenzaré esbozando un breve resumen del artículo 251 CE.

64. El procedimiento de codecisión, introducido por el Tratado de Maastricht y modificado por el Tratado de Ámsterdam,

cuyo ámbito de aplicación fue ampliado posteriormente por el Tratado de Niza, es actualmente el principal procedimiento legislativo de la Comunidad Europea. Fue concebido para evitar que se adoptaran medidas sin la aprobación conjunta del Consejo y del Parlamento Europeo. Así pues, su importancia radica en alcanzar un texto fruto de un acuerdo conjunto, situando al Consejo y al Parlamento en pie de igualdad.

65. El procedimiento está estructurado en tres etapas (primera lectura, segunda lectura y tercera lectura con conciliación), pero el procedimiento puede finalizar en cualquiera de estas etapas si el Parlamento y el Consejo llegan a un acuerdo.

66. El procedimiento de codecisión comienza siempre con una propuesta de la Comisión. La Comisión presenta su propuesta al Parlamento y al Consejo simultáneamente.

67. El Parlamento realiza la primera lectura de la propuesta de la Comisión, efectuando o no enmiendas al texto, que es adoptado por la mayoría de los miembros que participen en la votación.

68. Si el Parlamento propone enmiendas, la Comisión emite un dictamen y lo remite al Consejo, acompañado de una propuesta

(enmendada). Si el Consejo aprueba las enmiendas del Parlamento, o si el Parlamento no propone enmiendas, el Consejo puede adoptar el acto. En los demás casos, el Consejo finaliza su primera lectura adoptando lo que se denomina una posición común.

enmiendas, el presidente del Consejo, de acuerdo con el presidente del Parlamento Europeo, pondrán en marcha el procedimiento de conciliación.

71. La fase de conciliación es la tercera y última etapa del procedimiento de codecisión.

69. El Consejo transmite al Parlamento Europeo la posición común, acompañada de los motivos que le han conducido a adoptarla, y la Comisión le transmite igualmente su opinión sobre la posición común. Transcurridos tres meses (o cuatro, si se amplía el plazo) el Parlamento puede aprobar la posición común (el acto es adoptado),¹⁴ rechazarla (en cuyo caso se da por finalizado el proceso) o enmendarla en una segunda lectura. El rechazo de la posición común o la propuesta de enmiendas deben ser votadas por mayoría absoluta de sus miembros (un mínimo de 367 votos).

72. El Comité de Conciliación está compuesto por los miembros del Consejo o sus representantes y por un número igual de representantes del Parlamento. La Comisión también formará parte de este Comité.

73. Conforme al artículo 251 CE, apartado 4:

— el Comité de Conciliación procurará «alcanzar un acuerdo sobre un texto conjunto», y al realizar esta misión, el Comité de Conciliación «examinará la posición común sobre la base de las enmiendas propuestas por el Parlamento Europeo».

— la Comisión deberá adoptar «todas las iniciativas necesarias para favorecer un acercamiento de las posiciones del Parlamento Europeo y del Consejo».

70. La posición del Parlamento en la segunda lectura se transmite al Consejo, que tiene tres meses (o cuatro si se amplía el plazo) para su segunda lectura. Si el Consejo aprueba todas las enmiendas, el acto es adoptado. Si la Comisión ha emitido un dictamen negativo al menos sobre una de las enmiendas, el Consejo sólo puede adoptar la posición general del Parlamento por unanimidad. Si el Consejo no aprueba todas las

14 — Lo mismo ocurre cuando el Parlamento no adopta decisión alguna dentro del plazo fijado.

74. Si el Comité de Conciliación no aprueba un texto conjunto, el acto propuesto se considerará no adoptado. Por lo tanto, un texto aprobado conjuntamente por el Comité de Conciliación es una condición previa para la adopción definitiva, es decir, un texto conjunto aprobado por los representantes del Parlamento Europeo (pronunciándose por mayoría) y los representantes del Consejo (pronunciándose por mayoría cualificada) que forman parte del Comité.

75. Cuando se aprueba un texto conjunto, el Parlamento (pronunciándose por mayoría absoluta de los votos emitidos) y el Consejo (pronunciándose por mayoría cualificada) tienen la última palabra. Sólo se considerará adoptado el acto si ambas instituciones llegan a un acuerdo.

76. El papel de la Comisión en esta etapa final es diferente del que desempeña en las fases previas, en las que emite dictámenes sobre la primera lectura del Parlamento, la primera lectura del Consejo y la segunda lectura del Parlamento. El hecho de que la Comisión no pueda retirar su propuesta o evitar que el Consejo se pronuncie sin su consentimiento por mayoría cualificada en la tercera etapa no resta importancia a su función. Al contrario, dicha función tiene una importancia esencial. La Comisión participa en todas las deliberaciones y tiene encomendada la delicada tarea de facilitar y promover las negociaciones entre ambos cuerpos legislativos, adoptando todas las

iniciativas necesarias, por ejemplo, redactando proyectos de textos de transacción,¹⁵ y actuando de modo imparcial.

77. Este breve resumen muestra claramente que la característica fundamental del procedimiento de codecisión es la paridad entre el Consejo y el Parlamento. El Parlamento dialoga directamente con el Consejo y viceversa. Ambos cuerpos legislativos han de llegar a un acuerdo mutuo sobre la propuesta legislativa de la Comisión. Es inherente a la naturaleza del procedimiento que las opiniones políticas del Consejo y del Parlamento no son siempre idénticas. Precisamente por eso es esencial un procedimiento de conciliación, en el que los dos cuerpos legislativos pueden examinar si es posible hallar una base común aceptable para ambas instituciones.¹⁶

78. En otros términos, dado que ni el Consejo ni el Parlamento pueden adoptar normas de modo independiente, sin contar con el acuerdo del otro, ambos están obligados a encontrar un modo de superar sus diferencias.

15 — Véase también el apartado III.2 de la Declaración común sobre las modalidades prácticas del nuevo procedimiento de codecisión (DO 1999 C 148, p. 1).

16 — En la práctica a ello precede el denominado «trialogo», una reunión tripartita informal celebrada entre el Parlamento, el Consejo y la Comisión por razones de eficiencia, en la que cada delegación actúa sobre la base de un mandato.

79. Esto implica que el mandato de los representantes del Comité de Conciliación ha de ser lo suficientemente flexible como para permitir acortar la diferencia inicial. Si los representantes tuvieran que negociar con las manos atadas a la espalda el procedimiento de conciliación no tendría sentido alguno.

80. Asimismo, ello significa que ninguna de las instituciones puede considerar que su posición inicial es irrefutable.

81. La razón de ser del procedimiento de conciliación es evitar que si existen diferencias de opinión entre el Consejo y el Parlamento, el proceso de codecisión llegue a un punto muerto que pueda perjudicar los intereses de la Comunidad.

82. Intentar alcanzar un acuerdo supone realizar transacciones. Para ello puede que sea necesario reconsiderar disposiciones sobre las que previamente no existía desacuerdo. Es más, el acuerdo sobre una enmienda podría dar lugar a otra enmienda para garantizar la coherencia global de la medida cuando ésta sea adoptada.

83. La flexibilidad que brinda la redacción del artículo 251 CE, apartado 4 se refleja

también en el papel constructivo que debe desempeñar la Comisión en el procedimiento de conciliación. Su función es adoptar *todas* las iniciativas necesarias para *favorecer un acercamiento* de las posiciones del Parlamento y del Consejo.

84. Estas iniciativas no se limitan a las cuestiones sobre las que disienten las otras instituciones.

85. En resumen, si bien es cierto que el artículo 251 CE, apartado 4 exige que el Comité examine la posición común sobre la base de las enmiendas propuestas por el Parlamento Europeo, ello no significa que el Comité sólo pueda analizar las disposiciones de la medida propuesta sobre las que disienten el Parlamento y el Consejo, o que una disposición de la posición común no enmendada por el Parlamento en segunda lectura deba aceptarse sin ser modificada en el texto que se adopte finalmente. Este resultado sería contrario al objetivo del propio procedimiento de conciliación, que es el de encontrar puntos comunes a los dos cuerpos legislativos. Dicha interpretación impediría además a la Comisión desempeñar su papel imparcial de mediador.

86. También es evidente que el alcance del poder del Comité de Conciliación no es ilimitado. En primer lugar, si hay que tratar

de llegar a un acuerdo es porque se parte, lógicamente, de la premisa de que existen disensiones notables entre el Consejo y el Parlamento Europeo. En segundo lugar, no puede alterarse el objetivo de la medida propuesta.

analizar las disposiciones sobre las que existen disensiones, o que toda disposición de la posición común no enmendada por el Parlamento en segunda lectura deba aceptarse sin ser modificada en el texto que se adopte finalmente.

87. Las alegaciones de IATA y ELFAA deben analizarse a la luz de las consideraciones que se acaban de exponer.

88. En la primera de dichas alegaciones sostienen que el Comité de Conciliación sólo puede examinar las enmiendas adoptadas por el Parlamento en segunda lectura sobre las cuales disientan el Consejo y el Parlamento.

90. En segundo lugar, IATA y ELFAA alegan que la posibilidad de añadir «nuevas» enmiendas durante la conciliación perturba el equilibrio institucional, conduce a una falta de transparencia y menoscaba la legitimidad democrática de los actos comunitarios.

89. De acuerdo con las razones expuestas anteriormente, resulta palmario que la interpretación estricta mantenida por las demandantes en el litigio principal podría obstaculizar gravemente el logro de un acuerdo. Además, su postura no encuentra apoyo ni en el tenor del artículo 251 CE, apartado 4 ni en la razón de ser del procedimiento de conciliación. El artículo 251 CE, apartado 4 exige que el Comité «examine la posición común sobre la base de las enmiendas propuestas por el Parlamento Europeo». Las palabras «sobre la base de» indican precisamente que estas enmiendas no vinculan al Comité. Dichas enmiendas deberían constituir simplemente el punto de partida de las negociaciones en el marco del procedimiento de conciliación. Por consiguiente, el artículo 251 CE, apartado 4 no dispone que el Comité deba limitarse a

91. IATA y ELFAA citan la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en la que éste ha declarado que una infracción de las normas del Tratado o de normas de Derecho derivado sobre el procedimiento comunitario de adopción de decisiones que tienen por objeto garantizar el equilibrio institucional comunitario constituye una violación de un requisito sustancial de forma y que el papel del Parlamento en el procedimiento de adopción de decisiones refleja un principio democrático esencial. Basándose en el principio de equilibrio institucional, alegan que el papel del Comité de Conciliación debe limitarse a alcanzar un acuerdo sobre las enmiendas propuestas por el Parlamento. Por otra parte, afirman que la facultad de enmienda del Comité de Conciliación menoscaba el derecho exclusivo de iniciativa legislativa de la Comisión.

92. En mi opinión la jurisprudencia citada¹⁷ no es pertinente en el presente asunto. Es obvio que el Parlamento participa plenamente en el procedimiento de codecisión. Como he afirmado anteriormente en varias ocasiones, el procedimiento de conciliación forma parte intrínseca del procedimiento del artículo 251 CE, que debe seguirse si no se alcanza un acuerdo tras la segunda lectura. El acuerdo de los dos cuerpos legislativos sobre un texto conjunto es una *conditio sine qua non* para la adopción de un acto comunitario. Ello implica un cierto margen de flexibilidad para ambas partes.

93. El procedimiento de conciliación, tal y como ha sido descrito y explicado previamente, es, por su naturaleza, un elemento esencial del equilibrio institucional. Este procedimiento trata de involucrar completamente a los dos cuerpos legislativos en pie de igualdad y permite a la Comisión desempeñar plenamente su función de mediador. Por lo tanto, el argumento conforme al cual en el procedimiento de conciliación los representantes del Parlamento han de limitarse a considerar las enmiendas de la segunda lectura es insostenible. Como ya he señalado, esto constituiría una situación indeseable. Volveré a tratar este extremo más adelante.

94. En segundo lugar, como declaré anteriormente, en la conciliación el Comité no puede alterar el objetivo del acto propuesto.

95. En lo que atañe a la votación en el seno del Parlamento Europeo, el hecho de que cada uno de los miembros del Parlamento pueda votar sobre cada enmienda propuesta en la segunda lectura, mientras que en la tercera fase los miembros únicamente pueden aceptar o rechazar el texto conjunto como un todo, no significa que desemboque en una situación de «rehén» o en un déficit democrático. Es lógico que el procedimiento no pueda prolongarse infinitamente. Al final debe adoptarse una decisión, ya sea en el sentido de aprobar o de rechazar la propuesta.

96. Además, debe recordarse que los representantes del Parlamento en el Comité de Conciliación reciben su mandato del Parlamento, que la composición de los miembros del Comité constituye un fiel reflejo de los partidos representados en el Parlamento y que su misión es intentar llegar a un acuerdo de buena fe. Una vez que se alcanza un acuerdo sobre el texto conjunto, no puede reabrirse el procedimiento permitiendo que cada miembro vote cada uno de los extremos del compromiso alcanzado.

17 — En este contexto las demandantes citan, entre otras, las sentencias de 10 de junio de 1997, Parlamento/Consejo (C-392/95, Rec. p. I-3213); de 5 de julio de 1995, Parlamento/Consejo (C-21/94, Rec. p. I-1827); de 29 de octubre de 1980, Maizena (C-139/79, Rec. p. 3393); de 16 de julio de 1992, Parlamento/Consejo (C-65/90, Rec. p. I-4593), y de 29 de octubre de 1980, Roquette Frères/Consejo (138/79, Rec. p. 3333).

97. Adicionalmente, me permito indicar que los miembros del Consejo, que no representan al Consejo como institución, sino que

expresan su opinión como miembros del Consejo, también son miembros de sus respectivos gobiernos, gobiernos que están sujetos a un control democrático en sus respectivos Estados miembros.

98. Finalmente, tampoco está en juego el derecho de iniciativa de la Comisión. De hecho, el Comité no se halla constreñido a negociar las enmiendas sobre las que existe desacuerdo entre el Consejo y el Parlamento, pero al final el objeto del texto conjunto debería ser el mismo que el de la propuesta original de la Comisión.¹⁸

99. En el presente asunto, las enmiendas acordadas en el seno del Comité de Conciliación forman parte del objeto del acto propuesto. Es cierto que el Parlamento no propuso una enmienda específica al artículo 5 por lo que respecta a la excepción basada en «circunstancias extraordinarias», sino que se limitó a hacerlo en el contexto del artículo 6. No obstante, es evidente que existe un paralelismo entre ambas disposiciones. Es un hecho que estas disposiciones habían sido debatidas en las fases previas a la conciliación. Al igual que el Parlamento, el Consejo y la Comisión, considero que la modificación realizada durante el procedimiento de conciliación estaba claramente comprendida en el ámbito del procedimiento legislativo precedente.

Cuestiones tercera y cuarta (seguridad jurídica y motivación)

100. Mediante la tercera cuestión, el órgano jurisdiccional remitente desea saber si los artículos 5 (cancelación de vuelos) y 6 (retraso) del Reglamento son inválidos por ser contrarios al principio de seguridad jurídica. La cuarta cuestión se refiere a la falta de una motivación adecuada y/o de una justificación fáctica.

101. IATA y ELFAA alegan que el tenor de los artículos 5 y 6 contradice los considerandos decimocuarto y decimoquinto del Reglamento, generando, en consecuencia, inseguridad jurídica.

102. Constituye jurisprudencia reiterada que el principio de seguridad jurídica exige que una normativa que impone obligaciones a los sujetos de Derecho sea clara y precisa, de forma que puedan conocer sin ambigüedad sus derechos y obligaciones y actuar en consecuencia.¹⁹ Asimismo constituye jurisprudencia reiterada que la exposición de motivos de un acto comunitario no tiene un valor jurídico vinculante y no puede ser invocada para establecer excepciones a las propias disposiciones del acto de que se trata.²⁰

18 — La exigencia de mantenerse dentro del ámbito del procedimiento legislativo previo se refleja también en la Declaración común interinstitucional sobre las modalidades prácticas del nuevo procedimiento de codecisión. Véase el capítulo III, apartado 4.

19 — Sentencias de 16 de enero de 2003, Cipra y Kvasnicka (C-439/01, Rec. p. I-745), apartado 47, y de 9 de julio de 1981, Gondrand Frères y Garancini (169/80, Rec. p. 1931), apartado 17.

20 — Sentencia de 19 de noviembre de 1998, Nilsson y otros, (C-162/97, Rec. p. I-7477), apartado 54.

103. En el presente asunto, la redacción de los artículos 5 y 6 es completamente inequívoca. Como ya he dicho, en caso de cancelación el transportista aéreo siempre ha de ofrecer asistencia y el reembolso o un transporte alternativo. El pasajero tiene asimismo derecho a compensación, a menos que el transportista aéreo pueda demostrar que la cancelación se produjo debido a circunstancias extraordinarias que no habrían podido evitarse incluso si se hubieran tomado todas las medidas razonables. Por lo que respecta al retraso, de acuerdo con el artículo 7 los pasajeros no tienen derecho a compensación, aunque el transportista sigue estando obligado a ofrecer asistencia y el reembolso o un transporte alternativo.

104. Por lo tanto, no encuentro fundamento alguno sobre el que basar la violación del principio de seguridad jurídica. Además, si se lleva a cabo una lectura conjunta de los considerandos y los artículos 5 y 6, los primeros resultan muy claros. Incluso al margen de que la exposición de motivos de un acto comunitario carezca de fuerza vinculante, los considerandos son suficientemente comprensibles.

105. Los considerandos duodécimo a decimosexto se refieren a la cancelación, y los considerandos decimoséptimo y decimotavo a los retrasos. El duodécimo considerando determina que los transportistas aéreos deben compensar a los pasajeros si no les informan de las cancelaciones antes de la hora de salida prevista y les ofrecen un transporte alternativo razonable, excepto en el caso de que las cancelaciones se produzcan debido a circunstancias extraordinarias.

El decimotercer considerando menciona otros derechos de los pasajeros (reembolso o transporte alternativo y atención). El decimocuarto considerando proporciona ejemplos de circunstancias extraordinarias, haciendo referencia al Convenio de Montreal. No obstante, es evidente que el Reglamento y el Convenio de Montreal tratan cuestiones diferentes, puesto que en este último no se recogen obligaciones como la atención o el reembolso o el transporte alternativo. Así pues, es obvio que la excepción contemplada en el decimocuarto considerando se refiere a la obligación del transportista de ofrecer una compensación en caso de cancelación. Si bien es cierto que el decimoquinto considerando también alude al retraso, no obstante, dado que no hay obligación de ofrecer una compensación en caso de retraso, esta referencia al retraso en dicho considerando resulta superflua.

106. ELFAA también alega, basando su imputación en la supuesta contradicción entre los considerandos y los artículos 5 y 6 del Reglamento, que las obligaciones impuestas por el Reglamento de ofrecer un reembolso, un transporte alternativo y atención en caso de cancelaciones y retrasos debidos a circunstancias extraordinarias carece de motivación adecuada. En su opinión, el legislativo comunitario no aportó ninguna prueba sobre el número de pasajeros por año afectados por la cancelación o por grandes retrasos. En segundo lugar, las obligaciones impuestas por el Reglamento no contribuirán a conseguir el objetivo de reducir los trastornos y molestias que ocasionan a los pasajeros la cancelación o el retraso y, en tercer lugar, el legislativo

comunitario no explicó por qué decidió imponer a los transportistas obligaciones desproporcionadas, en particular a las compañías aéreas de bajo coste.

107. En mi opinión, no estamos ante una contradicción que pueda tener efectos jurídicos.

108. Según el artículo 253 CE, los reglamentos, las directivas y las decisiones deberán ser motivados.

109. Según reiterada jurisprudencia, el alcance de la obligación de motivación depende de la naturaleza del acto de que se trate y, cuando se trata de actos destinados a una aplicación general, puede limitarse a indicar, por una parte, la situación de conjunto que ha conducido a su adopción y, por otra parte, los objetivos generales que se propone alcanzar.²¹ Si el acto impugnado pone de manifiesto la parte esencial del fin perseguido por la institución, es excesivo pretender la motivación específica de cada una de las decisiones técnicas que ella adopta.²²

110. El vigésimo quinto considerando del Reglamento pone claramente de manifiesto cuáles son los objetivos esenciales perseguidos por el texto finalmente adoptado. De acuerdo con los primeros considerandos, la actuación de la Comunidad en el ámbito del transporte aéreo debe tener como objetivo, entre otros, garantizar un elevado nivel de protección de los pasajeros (primer considerando). A continuación se establece que las denegaciones de embarque y las cancelaciones o los grandes retrasos de los vuelos ocasionan graves trastornos y molestias a los pasajeros. Además, a pesar de la adopción del Reglamento nº 295/91, el número de pasajeros a los que se deniega el embarque sigue siendo demasiado alto, al igual que el de los afectados por cancelaciones sin aviso previo y el de los afectados por los largos retrasos, por lo que la Comunidad debe reforzar las normas mínimas comunes de protección de los consumidores (considerandos tercero y cuarto). Estas normas mínimas se mencionan, en particular, en lo que atañe a la cancelación y a los retrasos, en los considerandos duodécimo, decimotercero y decimoséptimo. Por ejemplo, el duodécimo considerando indica claramente que los trastornos ocasionados por la cancelación de vuelos debe reducirse, entre otros, induciendo a los transportistas aéreos a informar a los pasajeros de las cancelaciones antes de la hora de salida prevista.

111. Por consiguiente, considero que está fuera de toda duda que se satisfacen las exigencias impuestas por el artículo 253 CE.

21 — Véase la sentencia de 13 de marzo de 1968, *Beus* (5/67, Rec. p. 83).

22 — Véanse, entre otras, las sentencias de 20 de junio de 1973, *Lassifabrieken* (80/72, Rec. p. 635), y de 19 de noviembre de 1998, *Reino Unido/Consejo* (C-150/94, Rec. I-7235).

Quinta cuestión (proporcionalidad)

no vayan más allá de lo que es necesario para alcanzarlo.²³ Por lo tanto, cuando se ofrezca una elección entre varias medidas adecuadas, deberá recurrirse a la menos onerosa.

112. Mediante la quinta cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pregunta si los artículos 5 y 6 del Reglamento vulneran el principio de proporcionalidad.

113. IATA y ELFAA alegan que la imposibilidad de acogerse a una excepción basada en «circunstancias extraordinarias» frente a una acción basada en los artículos 8 y 9 respecto a la cancelación (artículo 5) y el retraso (artículo 6) no contribuye a reducir el número de retrasos y cancelaciones y que, por lo tanto, no se cumple el requisito de que una medida debe constituir un medio apropiado para alcanzar un objetivo legítimo. En su opinión, tampoco se cumple el segundo requisito, en virtud del cual la medida no debe ser desproporcionada. Las demandantes mantienen que las consecuencias financieras que se derivan para los transportistas aéreos son desproporcionadas, especialmente para las compañías aéreas de bajo coste.

114. Como es bien sabido, y además IATA y ELFAA han hecho previamente referencia a los requisitos pertinentes, el principio de proporcionalidad exige que los medios que aplica una disposición comunitaria sean aptos para alcanzar el objetivo propuesto y

115. Constituye asimismo jurisprudencia reiterada que, en ámbitos que implican decisiones políticas complejas, en los que el legislador comunitario dispone de un amplio margen de apreciación, debe limitarse el control jurisdiccional de los actos legislativos. En tales casos sólo debe anularse un acto legislativo si excede manifiestamente los límites de la competencia legislativa.²⁴

116. Para poder llevar a cabo este control jurisdiccional limitado es preciso identificar el objetivo de las disposiciones controvertidas.

117. Como se ha señalado anteriormente, los objetivos del Reglamento son garantizar a los pasajeros un nivel de protección alto y reducir los trastornos y molestias que ocasionan la cancelación con poca antelación y los retrasos. El Reglamento vela por ello

23 — Sentencias de 12 de julio de 2005, Alliance for Natural Health y otros (asuntos acumulados C-154/04 y C-155/04, Rec. p. I-6451); de 14 de diciembre de 2004, Arnold André (C-432/02, Rec. p. I-11825) y Swedish Match (C-210/03, Rec. p. I-11893); de 10 de diciembre de 2002, British American Tobacco (C-491/01, Rec. p. I-11453), y de 12 de marzo de 2002, Omega Air y otros (asuntos acumulados C-27/00 y C-122/00, Rec. p. I-2569).

24 — Véase la jurisprudencia citada en la nota anterior.

imponiendo la obligación de ofrecer a los pasajeros [compensación y] asistencia en forma de reembolso o transporte alternativo y atención en determinadas circunstancias.

reducir los trastornos y las molestias a los pasajeros que se encuentran en dificultades debido a un retraso (de un mínimo de dos horas) o a la cancelación en el último momento.

118. Por otra parte, el artículo 153 CE, apartado 2 exige que el legislador comunitario tenga en cuenta las exigencias de la protección de los consumidores en el marco de otras políticas, como, en el presente caso, en la política de transportes.

119. En consecuencia, la protección de los consumidores es indudablemente un objetivo legítimo expresamente previsto en el Tratado. A ella alude no sólo el artículo 153 CE, apartado 2, sino también el artículo 95 CE, apartado 3, que exige explícitamente un nivel elevado de protección de los consumidores.

120. La siguiente cuestión es determinar si el acto controvertido constituye un medio apto para alcanzar este objetivo y no va más allá de lo que es necesario para alcanzarlo.

121. Como se ha dicho en numerosas ocasiones, el objetivo del Reglamento es

122. En efecto, el decimotercer considerando afirma que el número de pasajeros a los que se deniega el embarque contra su voluntad sigue siendo demasiado alto, al igual que el de los afectados por cancelaciones sin aviso previo y el de los afectados por los largos retrasos. Si bien puede ser cierto que una medida de este tipo no contribuya directamente a reducir el número de cancelaciones y retrasos, éste no es, sin embargo, el objetivo principal del Reglamento. Dicho objetivo es que los pasajeros reciban atención inmediata en el momento, con independencia del precio del billete y de si el transportista aéreo es responsable o no del retraso o de la cancelación, puesto que, sea éste responsable o no, las molestias ocasionadas a los pasajeros son las mismas.

123. En mi opinión, no hay duda de que las obligaciones impuestas a los transportistas aéreos de ofrecer asistencia y atención son un medio que permite reducir los trastornos y las molestias que los retrasos y cancelaciones ocasionan a los pasajeros.

124. Además, tratando de hallar el justo equilibrio entre los diferentes intereses en juego, es decir, los de los transportistas aéreos y los de los pasajeros, el legislador

comunitario tuvo en cuenta que cuando surgen contratiempos los pasajeros quedan completamente a merced de la eficiencia y buena voluntad de la compañía aérea, que los transportistas están mejor informados de las operaciones de vuelo que los pasajeros en dificultades y que los transportistas están en mejor situación para ofrecer asistencia y proporcionar atención.

transportistas de bajo coste en el sector del transporte aéreo en relación con otras formas de transporte de pasajeros (de bajo coste) y 2) la supuesta discriminación entre los transportistas de bajo coste y los transportistas que ofrecen tarifas más elevadas.

125. En mi opinión, es asimismo lógico que no se contemple una excepción a la obligación de ofrecer asistencia y atención cuando los pasajeros deban hacer frente a un retraso o a una cancelación. Como han destacado las instituciones comunitarias, la falta de información podría dar lugar fácilmente a un abuso en el recurso a la excepción basada en las circunstancias extraordinarias, de modo que los pasajeros quedarían desprotegidos. Lo mismo puede decirse en los casos en que se desconozca la causa del retraso o en que éste es achacable a más de un motivo.

128. Respecto a la primera parte de la cuestión, ELFAA alega que ninguna otra forma de transporte se halla sujeta a normas similares a las que el Reglamento establece para el transporte aéreo.

126. Por consiguiente, el legislador comunitario no rebasó el alcance de su margen de apreciación al estimar que una excepción basada en circunstancias extraordinarias menoscabaría el logro de los objetivos del Reglamento.

129. En cuanto a la segunda parte, ELFAA sostiene que el modelo comercial de sus miembros y de otras compañías de costes similares se basa en que ofrecen tarifas bajas (de una media de 50 euros) en todos los vuelos, en cualquier ocasión. El modelo comercial de los transportistas que ofrecen tarifas más elevadas, aunque algunos vendan en ocasiones plazas a precios más bajos, se basa en que el grueso de sus beneficios procede de billetes mucho más caros, por lo que se hallan en una posición más favorable para hacer frente a las consecuencias de la responsabilidad respecto a un vuelo determinado derivadas de los artículos 5 y 6, lo que no puede decirse de los miembros de ELFAA, a los cuales, consiguientemente, el Reglamento trata de forma discriminatoria.

Sexta cuestión (discriminación)

127. Esta cuestión comprende dos aspectos: 1) la supuesta discriminación entre los

130. El principio de no discriminación o de igualdad de trato, principio fundamental de Derecho comunitario, exige que las situaciones comparables no reciban un trato diferente y que no se trate de manera idéntica situaciones diferentes, a no ser que tal diferenciación esté objetivamente justificada.²⁵

131. Es obvio que existe una diferencia entre el transporte aéreo y otros sectores de transporte como el transporte por carretera, el transporte ferroviario y el transporte marítimo. Los diferentes sectores de transporte se rigen por normas diferentes de Derecho internacional, y lo mismo ocurre en el ámbito del Derecho comunitario.

132. Además, los servicios de transporte son prestados por diferentes medios de transporte en distintas circunstancias, extremo que justifica la existencia de diferentes enfoques normativos. Estas diferencias no constituyen discriminación.

133. Debo indicar al respecto que la Comisión ha presentado recientemente una propuesta²⁶ sobre el transporte ferroviario que contiene disposiciones relativas a la protección de los consumidores similares a las contempladas en el Reglamento.

134. En lo que atañe a la supuesta discriminación entre los transportistas de bajo coste y los que ofrecen tarifas más elevadas, señalaré lo siguiente: como acertadamente destacó la Comisión, todos los transportistas aéreos comunitarios se hallan sujetos al mismo marco regulador, que comprende en particular el Reglamento (CEE) n° 2407/92,²⁷ el Reglamento (CEE) n° 2408/92²⁸ y el Reglamento (CEE) n° 2409/92²⁹ sobre tarifas y fletes de los servicios aéreos. En virtud de este último los transportistas pueden determinar sus tarifas libremente.

135. Así pues, las compañías aéreas gozan de libertad para fijar sus precios. Asimismo son libres para utilizar esta política de precios con el fin de acceder a determinados mercados. Sin embargo, a pesar de esta libertad económica, deben cumplir las disposiciones de Derecho público adoptadas en aras de la protección de los consumidores.

136. La idea de que las diferencias económicas que derivan directamente de un comportamiento y de unas estrategias de mercado implican que las compañías están

25 — Véanse, por ejemplo, los asuntos acumulados C-154/04 y C-155/04, *Alliance for National Health* y otros, citados en la nota 23, apartado 115.

26 — Com/2004/143 def.

27 — Reglamento del Consejo, de 23 de julio de 1992, sobre la concesión de licencias a las compañías aéreas (DO L 240, p. 1).

28 — Reglamento del Consejo, de 23 de julio de 1992, relativo al acceso de las compañías aéreas de la Comunidad a las rutas aéreas intracomunitarias (DO L 240, p. 8).

29 — Reglamento del Consejo, de 23 de julio de 1992, sobre tarifas y fletes de los servicios aéreos (DO L 240, p. 15).

sujetas a otros requisitos o a condiciones menos restrictivas invertiría el sistema e ignoraría por completo el hecho de que las normas relativas a la protección de los consumidores deben tener una aplicación general, al margen de cuál sea el precio pagado por el billete.

137. En otros términos, las tarifas bajas no dan derecho a recibir un trato jurídicamente privilegiado.

138. Esta situación privilegiada, además de menoscabar la protección de los consumidores, podría generar discriminación. Es evidente que el legislador comunitario no puede tener en cuenta las estrategias seguidas por las diferentes compañías aéreas al adoptar la legislación.

Séptima cuestión

139. Mediante su séptima cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pregunta si el artículo 7 del Reglamento, que impone el pago de una cantidad fija cuando el Reglamento dispone que se pague una compensación, es anulable por ser discriminatorio, desproporcionado o por carecer de una motivación adecuada.

140. Procede recordar que únicamente debe pagarse una compensación en los casos de denegación de embarque y cancelación de los vuelos. ELFAA no cuestionó en el litigio principal la obligación de compensar a los pasajeros en caso de denegación de embarque y, por consiguiente, no es un tema objeto de la presente petición de decisión prejudicial.

141. Por lo que respecta a la cancelación, sólo existirá la obligación de ofrecer una compensación si el transportista no informó a los pasajeros de la cancelación de un vuelo con la suficiente antelación antes de la hora de salida prevista. Un transportista no está obligado a pagar una compensación si puede demostrar que la cancelación se debe a circunstancias extraordinarias que no habrían podido evitarse incluso si se hubieran tomado todas las medidas razonables.

142. Por lo tanto, la invalidez alegada por los demandantes se refiere tan sólo a las situaciones limitadas en las que el transportista no informó a los pasajeros con la suficiente antelación y cuando no pueda oponerse la excepción basada en las «circunstancias extraordinarias».

143. En cuanto a la invalidez que se alega basándose en la falta de proporcionalidad y la discriminación, me remito a las observaciones que he realizado en el marco de las cuestiones quinta y sexta.

144. Además, considero conveniente señalar que el hecho de que se establezcan tres niveles distintos de compensación en función de la duración del vuelo pretende garantizar que la compensación sea proporcional a las molestias sufridas por los pasajeros, lo cual me parece justo.

145. Por otra parte, las cifras finalmente adoptadas son esencialmente una actualización del nivel de compensación que tiene en cuenta la inflación producida desde la entrada en vigor del Reglamento nº 295/91, que garantizaba a los pasajeros una compensación en caso de denegación de embarque.

146. ELFAA está en desacuerdo en primer lugar con la cifra de 250 euros. Como destaca el Parlamento, esta cifra es cercana a la de 225 euros, cifra que la Association of European Airlines propuso como nivel mínimo de compensación por denegación de embarque en 2002. En mi opinión, el legislador comunitario no está obligado a justificar tan detalladamente cuáles han sido los motivos que le han llevado a optar por la cifra de 250 euros y no de 50 euros aproximadamente.

Octava cuestión

147. Mediante su octava cuestión, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta qué

criterios debe aplicar para decidir si plantea ante el Tribunal de Justicia determinada cuestión o cuestiones relativas a la validez de un acto legislativo comunitario.

148. Según el Parlamento Europeo, esta cuestión es inadmisibile, porque el órgano jurisdiccional nacional ya ha decidido plantear al Tribunal varias cuestiones relativas a la validez del Reglamento y lo ha hecho así. En su opinión, la respuesta a esta pregunta no tiene ninguna repercusión sobre la resolución del órgano jurisdiccional nacional o en la solución del litigio.

149. Admito que el Tribunal de Justicia ha mantenido en varias ocasiones que no puede pronunciarse sobre una cuestión prejudicial planteada por un órgano jurisdiccional nacional cuando resulta evidente, entre otras cosas, que la interpretación o la apreciación de la validez de una norma comunitaria, solicitadas por el órgano jurisdiccional nacional, no tienen relación alguna con la realidad o con el objeto del litigio principal o cuando el problema es de naturaleza hipotética.³⁰ La función del Tribunal de Justicia en el marco de una remisión prejudicial no es formular dictámenes consultivos sobre cuestiones generales o hipotéticas.

150. En mi opinión, puede que haya casos excepcionales en los que sea útil ayudar a un órgano jurisdiccional nacional a decidir si o

30 — Véase, por ejemplo, la sentencia *British American Tobacco*, citada en la nota 23, y la jurisprudencia que allí se cita.

en qué circunstancias puede o debe plantear cuestiones. Recurriendo a un ejemplo reciente puede citarse el asunto *Gaston Schul*, sobre el que aún no se ha pronunciado el Tribunal de Justicia. En sus conclusiones,³¹ el Abogado General Ruiz-Jarabo Colomer considera que el Tribunal de Justicia no debería adoptar un enfoque formalista al respecto, porque ello podría obstaculizar determinadas funciones del Tribunal de Justicia. Ese asunto se refiere a la cuestión de si un órgano jurisdiccional nacional en el sentido del artículo 234 CE, apartado 3, también está obligado a plantear una cuestión sobre la validez de las disposiciones de un reglamento si el Tribunal de Justicia ha declarado que son inválidas las disposiciones análogas de otro Reglamento similar, o si puede abstenerse de la obligación de plantear una cuestión prejudicial dadas las evidentes analogías existentes entre las disposiciones controvertidas y las disposiciones declaradas inválidas.

151. Aunque no es necesario responder a esta cuestión en el presente asunto, considero no obstante que podría ser útil hacerlo.

152. La respuesta puede extraerse de la redacción del artículo 234 CE tal y como fue interpretada por el Tribunal de Justicia en las sentencias CILFIT³² y Foto-Frost.³³

153. El Tribunal de Justicia declaró en el asunto CILFIT que el mero hecho de que una parte alegue que el litigio plantea una cuestión de interpretación del Derecho comunitario no significa que el órgano jurisdiccional de que se trata esté obligado a considerar que se plantea una cuestión en el sentido del artículo 234 CE. Asimismo se desprende del tenor del artículo 234 CE y del asunto CILFIT que corresponde al órgano jurisdiccional nacional decidir cuándo es necesario plantear una cuestión prejudicial para resolver el litigio, aunque el tribunal de última instancia esté obligado a plantearla, a menos que la cuestión sea irrelevante o que la disposición comunitaria en cuestión ya haya sido interpretada por el Tribunal de Justicia que la aplicación correcta del Derecho comunitario sea tan obvia que no quepan dudas razonables al respecto. En la sentencia dictada en el asunto Foto-Frost se afirma que un órgano jurisdiccional nacional no está obligado a plantear una cuestión y si no encuentra fundados los motivos de invalidez que las partes alegan ante él, puede desestimarlos concluyendo que el acto es plenamente válido. Cuando es de la misma opinión que las partes, tiene que recurrir a la remisión prejudicial, puesto que no tiene la facultad de declarar inválidos los actos de las instituciones comunitarias.

154. De las observaciones del Gobierno del Reino Unido se desprende que las normas que rigen la legitimación procesal son relativamente generosas en Inglaterra y en el País de Gales, que cualquier persona puede ejercitar una acción judicial si tiene interés suficiente en el asunto y que el órgano jurisdiccional competente ha inter-

31 — Conclusiones presentadas el 30 de junio de 2005 en el asunto *Gaston Schul*, C-461/03 (aún no publicadas en la Recopilación).

32 — Sentencia de 6 de octubre de 1982 (283/81, Rec. p. 3415).

33 — Sentencia de 22 de octubre de 1987 (314/85, Rec. p. 4199).

pretado el criterio de qué constituye interés suficiente de modo muy amplio, por lo que es muy posible que se presenten ante el órgano jurisdiccional nacional numerosos recursos sobre la validez de instrumentos legislativos comunitarios.

155. Si bien esto puede ser cierto, el órgano jurisdiccional nacional sigue siendo el único que debe decidir si se está en presencia de una duda sobre la validez de un acto comunitario que haya de ser planteada ante este Tribunal de Justicia.

V. Conclusión

156. A la luz de las consideraciones que preceden, propongo que el Tribunal de Justicia responda a las cuestiones planteadas por la High Court of Justice of England and Wales, Queen's Bench Division como sigue:

- «1) El examen de las siete primeras cuestiones no ha revelado nada que pueda afectar a la validez del 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.
- 2) En el marco de la cooperación judicial del artículo 234 CE, corresponde al órgano jurisdiccional nacional apreciar la necesidad de plantear al Tribunal de Justicia una cuestión prejudicial, teniendo en cuenta, cuando proceda, los principios establecidos por el Tribunal de Justicia en las sentencias CILFIT y Foto-Frost.»