



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. YVES BOT
presentadas el 22 de marzo de 2012¹

Asunto C-12/11

**Denise McDonagh
contra
Ryanair Ltd**

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Dublin Metropolitan District Court (Irlanda)]

«Transporte aéreo — Compensación y asistencia a los pasajeros en caso de denegación de embarque y de cancelación o gran retraso de los vuelos — Concepto de “circunstancias extraordinarias” en el sentido del Reglamento (CE) n° 261/2004 — Erupción volcánica que provoca el cierre del espacio aéreo»

1. Mediante la presente petición de decisión prejudicial se solicita al Tribunal de Justicia que precise el alcance de la obligación de atención a los pasajeros aéreos que pesa sobre los transportistas aéreos en virtud de los artículos 5 y 9 del Reglamento (CE) n° 261/2004.²
2. En efecto, el artículo 5, apartado 1, letra b), del Reglamento n° 261/2004 establece que, en caso de cancelación de un vuelo, el transportista aéreo encargado de efectuar el vuelo ofrecerá asistencia a los pasajeros afectados con arreglo al artículo 9 de dicho Reglamento. El transportista aéreo está obligado a cumplir con esta obligación incluso en el caso de que la cancelación del vuelo se deba a circunstancias extraordinarias.
3. El presente asunto se inscribe en el contexto de la erupción del volcán Eyjafjallajökull que tuvo lugar de marzo a mayo de 2010 en Islandia y que provocó el cierre del espacio aéreo, lo cual supuso la cancelación de más de 100.000 vuelos, afectando a cerca de 10 millones de pasajeros aéreos.
4. En este asunto, se trata fundamentalmente de averiguar si el transportista aéreo ha de ser eximido de su obligación de atender a los pasajeros cuando su vuelo ha sido cancelado a causa del cierre del espacio aéreo debido a la erupción de un volcán. En otras palabras, ¿ha de considerarse que un acontecimiento como el cierre del espacio aéreo a causa de la erupción del volcán Eyjafjallajökull está comprendido en el concepto de «circunstancias extraordinarias», en el sentido del Reglamento n° 261/2004, que obligan al transportista aéreo a atender a los pasajeros cuyos vuelos hayan sido cancelados con arreglo a los artículos 5 y 9 de dicho Reglamento, o por el contrario, se encuentra en una categoría que va más allá de estas circunstancias extraordinarias, de modo que el transportista queda exento de tal obligación?

1 — Lengua original: francés.

2 — Reglamento 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, p. 1).

5. Por otra parte, el Dublin Metropolitan District Court (Irlanda) se pregunta si la obligación de atención establecida en estas disposiciones ha de limitarse temporal o económicamente cuando la cancelación del vuelo se produce a causa de circunstancias extraordinarias. En el caso de que la respuesta sea negativa, se pregunta si dichas disposiciones son inválidas en la medida en que vulneran, en su opinión, los principios de proporcionalidad y de no discriminación, el principio de «equilibrio de intereses equitativo», consagrado en el Convenio para la unificación de ciertas reglas para el transporte aéreo internacional, firmado en Montreal el 9 de diciembre de 1999,³ y los artículos 16 y 17 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.⁴

6. En las presentes conclusiones, explicaré las razones por las cuales considero que los artículos 5 y 9 del Reglamento n° 261/2004 han de interpretarse en el sentido de que circunstancias tales como el cierre del espacio aéreo a causa de la erupción de un volcán constituyen circunstancias extraordinarias en el sentido de dicho Reglamento.

7. A continuación, indicaré por qué, en mi opinión, estas disposiciones no contienen implícitamente ninguna exención ni limitación de la obligación de atender a los pasajeros cuyos vuelos hayan sido cancelados a causa de circunstancias extraordinarias y por qué esta conclusión no puede privar de validez a dichas disposiciones.

I. Marco jurídico

A. Normativa internacional

8. El Convenio de Montreal fue aprobado en nombre de la Comunidad Europea mediante la Decisión 2001/539/CE⁵ y entró en vigor, en lo que se refiere a la Unión Europea, el 28 de junio de 2004.

9. Los párrafos tercero y quinto del preámbulo del Convenio de Montreal son del siguiente tenor:

«Reconociendo la importancia de asegurar la protección de los intereses de los usuarios del transporte aéreo internacional y la necesidad de una indemnización equitativa fundada en el principio de restitución,

[...]

Convencidos de que la acción colectiva de los Estados para una mayor armonización y codificación de ciertas reglas que rigen el transporte aéreo internacional mediante un nuevo convenio es el medio más apropiado para lograr un equilibrio de intereses equitativo.»

B. Normativa de la Unión

10. El primer considerando del Reglamento n° 261/2004 señala que 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.

3 — En lo sucesivo, «Convenio de Montreal».

4 — En lo sucesivo, «Carta».

5 — Decisión del Consejo, de 5 de abril de 2001, sobre la celebración por la Comunidad Europea del Convenio para la unificación de ciertas reglas para el transporte aéreo internacional (DO L 194, p. 38).

11. El considerando décimo cuarto de dicho Reglamento establece que las obligaciones de los transportistas aéreos encargados de efectuar un vuelo se deben limitar o excluir cuando un suceso haya sido causado por circunstancias extraordinarias que no hubieran podido evitarse incluso si se hubieran tomado todas las medidas razonables. Dichas circunstancias pueden producirse, en particular, en casos de inestabilidad política, condiciones meteorológicas incompatibles con la realización del vuelo, riesgos para la seguridad, deficiencias inesperadas en la seguridad del vuelo y huelgas que afecten a las operaciones de un transportista aéreo encargado de efectuar un vuelo.

12. El artículo 5 del citado Reglamento es del siguiente tenor:

«1. En caso de cancelación de un vuelo:

[...]

- 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 [...]

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.

[...]»

13. El artículo 9 del Reglamento n° 261/2004 dispone lo siguiente:

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

- a) comida y refrescos suficientes, en función del tiempo que sea necesario esperar;
- b) alojamiento en un hotel en los casos:
 - en que sea necesario pernoctar una o varias noches, o
 - 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.»

II. Hechos del procedimiento principal

14. El 20 de marzo de 2010, comenzó la erupción del volcán Eyjafjallajökull en Islandia. El 14 de abril de 2010, entró en una fase explosiva que dio lugar a que, el 15 de abril de 2010, se cerrara el espacio aéreo de varios Estados miembros, en razón del riesgo que generaba la nube de ceniza volcánica provocada por esta explosión.

15. Entre el 15 y el 23 de abril de 2010, las autoridades responsables del tráfico aéreo cerraron la mayor parte del espacio aéreo del Norte de Europa, incluidos, entre otros, los espacios aéreos irlandés y británico. Posteriormente y hasta el 17 de mayo de 2010, se cerró de manera esporádica e intermitente el espacio aéreo de varios Estados miembros desde y hacia los cuales operaba la compañía aérea Ryanair Ltd.⁶

16. Debido al cierre de estos espacios aéreos, sólo durante el período comprendido entre el 15 y el 21 de abril de 2010, las compañías aéreas se vieron obligadas a cancelar alrededor de 100.000 vuelos, lo cual impidió viajar a 10 millones de pasajeros durante ese período.

17. Por lo que se refiere a Ryanair, esta última tuvo que cancelar aproximadamente 9.500 vuelos por culpa de la nube de ceniza volcánica, lo que afectó a los planes de viaje de 1,4 millones de sus pasajeros. El órgano jurisdiccional remitente aclara que Ryanair estaba dispuesta a prestar sus servicios a sus pasajeros, pero que no se le permitió hacerlo debido a los cierres del espacio aéreo.

18. La Commission for Aviation Regulation in Ireland declaró que la erupción del volcán Eyjafjallajökull y el consiguiente cierre de los espacios aéreos constituían circunstancias extraordinarias a efectos del Reglamento n° 261/2004. Por ello, los pasajeros cuyo vuelo había sido cancelado no podían solicitar, con arreglo al artículo 5, apartado 3, de dicho Reglamento, una compensación al amparo de su artículo 7.

19. La Sra. McDonagh formaba parte de los pasajeros cuyos vuelos fueron cancelados debido a la erupción del volcán. Había comprado un billete de avión para volar con Ryanair el 17 de abril de 2010 de Faro a Dublín.

20. Ese mismo día su vuelo se canceló a causa del cierre del espacio aéreo. Hasta el 22 de abril de 2010 no se reanudaron los vuelos entre Irlanda y Europa continental. Finalmente, la Sra. McDonagh pudo volver a Irlanda el 24 de abril de 2010.

21. Ryanair no ofreció a la Sra. McDonagh la atención a que se refiere el artículo 9 del Reglamento n° 261/2004 en los días comprendidos entre el 17 y el 24 de abril de 2010. Esta última considera que Ryanair debe abonarle en concepto de compensación o daños y perjuicios 1 129,41 euros, importe correspondiente a los gastos de comidas, refrescos, alojamiento y transporte en que incurrió, por lo que presentó una demanda ante el órgano jurisdiccional remitente.

6 — En lo sucesivo, «Ryanair».

III. Cuestiones prejudiciales

22. El Dublin Metropolitan District Court tiene dudas en cuanto a la interpretación que ha de darse a los artículos 5 y 9 del Reglamento n° 261/2004 y en cuanto a la validez de estas disposiciones. Por este motivo, resolvió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

- «1) ¿Exceden circunstancias como los cierres del espacio aéreo europeo a consecuencia de la erupción del volcán Eyjafjallajökull en Islandia, que causaron una interrupción intensa y prolongada del transporte aéreo, el límite de lo que debe entenderse por “circunstancias extraordinarias” a efectos del Reglamento n° 261/2004?
- 2) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión, ¿se excluye en estas circunstancias la obligación de ofrecer atención con arreglo a los artículos 5 y 9 [del citado Reglamento]?
- 3) En caso de que la respuesta a la segunda cuestión sea negativa, ¿son inválidos los artículos 5 y 9 [de dicho Reglamento], en la medida en que vulneran los principios de proporcionalidad y no discriminación, el principio de “equilibrio de intereses equitativo” consagrado en el Convenio de Montreal y los artículos 16 y 17 de la Carta [...]?
- 4) ¿Debe interpretarse la obligación establecida en los artículos 5 y 9 [del Reglamento n° 261/2004] en el sentido de que contiene un límite implícito, por ejemplo de índole temporal o económica, a la atención que debe prestarse en los supuestos en que la cancelación se produce a causa de “circunstancias extraordinarias”?
- 5) En caso de que la respuesta a la cuarta cuestión sea negativa, ¿son inválidos los artículos 5 y 9 [de dicho Reglamento] en la medida en que vulneran los principios de proporcionalidad y no discriminación, el principio de “equilibrio de intereses equitativo” consagrado en el Convenio de Montreal y los artículos 16 y 17 de la Carta [...]?»

IV. Análisis

23. En un primer momento, con sus cuestiones primera y segunda, el órgano jurisdiccional remitente pregunta al Tribunal de Justicia si los artículos 5 y 9 del Reglamento n° 261/2004 han de interpretarse en el sentido de que circunstancias tales como el cierre del espacio aéreo a causa de la erupción de un volcán exceden el límite de lo que debe entenderse por «circunstancias extraordinarias» de modo que el transportista aéreo encargado de efectuar un vuelo queda eximido de su obligación de atención a los pasajeros cuyos vuelos hayan sido cancelados a causa de este cierre.

24. Con su tercera cuestión, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta, en lo esencial, si en el caso en que dicho cierre constituyera una circunstancia que va más allá de las circunstancias extraordinarias, pero que no exime por ello al transportista aéreo de su obligación de dar asistencia a los pasajeros cuyos vuelos hayan sido cancelados, los artículos 5 y 9 de dicho Reglamento son inválidos en la medida en que vulneran los principios de proporcionalidad y no discriminación, el principio de «equilibrio de intereses equitativo» consagrado en el Convenio de Montreal y los artículos 16 y 17 de la Carta.

25. En un segundo momento, con su cuarta cuestión, el órgano jurisdiccional remitente solicita al Tribunal de Justicia que declare si la obligación establecida en los artículos 5 y 9 del citado Reglamento contiene un límite implícito, por ejemplo, de índole temporal o económica, a la atención que debe prestarse a los pasajeros cuyos vuelos hayan sido cancelados en los supuestos en que la cancelación se deba a «circunstancias extraordinarias».

26. De no ser éste el caso, se pregunta, en su quinta cuestión, si dichas disposiciones son inválidas en la medida en que vulneran los principios de proporcionalidad y no discriminación, el principio de «equilibrio de intereses equitativo» consagrado en el Convenio de Montreal y los artículos 16 y 17 de la Carta.

A. Sobre las cuestiones primera a tercera

27. Con carácter preliminar, procede recordar que el artículo 5, apartado 1, letra b), del Reglamento n° 261/2004 establece que el transportista aéreo encargado de efectuar un vuelo está obligado a atender al pasajero cuyo vuelo haya sido cancelado. Contrariamente a la obligación de compensación prevista en el artículo 5, apartado 1, letra c), de dicho Reglamento, la obligación de asistencia a dicho pasajero sigue siendo válida cuando la cancelación obedece a «circunstancias extraordinarias».⁷

28. En el presente asunto, el órgano jurisdiccional remitente se interroga acerca de si circunstancias tales como el cierre del espacio aéreo a causa de la erupción del volcán Eyjafjallajökull van más allá de lo que ha de entenderse por circunstancias extraordinarias y eximen, por lo tanto, plenamente al transportista aéreo encargado de efectuar un vuelo de su deber de atención a los pasajeros cuyos vuelos hayan sido cancelados a causa de dicho cierre.

29. Yo no lo creo así. Por el contrario, considero que el concepto de «circunstancias extraordinarias» también incluye cualquier acontecimiento excepcional, como el cierre del espacio aéreo a causa de la erupción de un volcán, que no podría haberse evitado incluso de haberse tomado todas las medidas razonables.

30. Este concepto no aparece definido en el Reglamento n° 261/2004. Su decimocuarto considerando se ciñe a dar, a título indicativo, algunos ejemplos⁸ de acontecimientos que pueden calificarse de circunstancias extraordinarias, a saber, casos de inestabilidad política, condiciones meteorológicas incompatibles con la realización del vuelo, riesgos para la seguridad, deficiencias inesperadas en la seguridad del vuelo y huelgas que afecten a las operaciones de un transportista aéreo.

31. Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la determinación del significado y del alcance de los términos no definidos por el Derecho de la Unión debe efectuarse conforme al sentido habitual de éstos en el lenguaje corriente, teniendo también en cuenta el contexto en el que se utilizan y los objetivos perseguidos por la normativa de la que forman parte. Además, cuando dichos términos figuran en una disposición que constituye una excepción a un principio o, más en concreto, a normas de la Unión encaminadas a proteger a los consumidores, deben entenderse de tal modo que dicha disposición pueda interpretarse estrictamente.⁹

32. En el lenguaje corriente, el término «extraordinario» se define como algo fuera de lo común, que es anormal, excepcional, inhabitual. En mi opinión, la elección de este término demuestra a las claras la voluntad del legislador de la Unión de incluir en el concepto de «circunstancias extraordinarias» todas las circunstancias sobre las cuales el transportista aéreo carece de control. A este respecto, el Tribunal de Justicia consideró en la sentencia Wallentin-Hermann, antes citada, que las circunstancias extraordinarias, en el sentido del Reglamento n° 261/2004, corresponden a un acontecimiento que, al igual que los que se enumeran en el decimocuarto considerando de dicho Reglamento, no sea inherente al ejercicio normal de la actividad del transportista aéreo de que se trate y escape al control efectivo de dicho transportista a causa de su naturaleza o de su origen.¹⁰

7 — Véase la sentencia de 12 de mayo de 2011, Eglitis y Ratnieks (C-294/10, Rec. p. I-3983), apartados 23 y 24.

8 — Véase la sentencia de 22 de diciembre de 2008, Wallentin-Hermann (C-549/07, Rec. p. I-11061), apartado 22.

9 — *Ibidem*, apartado 17 y jurisprudencia citada.

10 — *Ibidem*, apartado 23.

33. Por otra parte, adviértase que, durante los trabajos preparatorios del Reglamento n° 261/2004, el legislador de la Unión había elegido inicialmente el concepto de «fuerza mayor» en lugar del de «circunstancias extraordinarias»,¹¹ por cuanto aquel concepto suele utilizarse para calificar acontecimientos sobre los cuales el ser humano no puede actuar por ser imprevisibles, inevitables y ajenos a su voluntad.

34. En mi opinión, estos elementos acreditan la voluntad del legislador de la Unión de reunir dentro de un mismo concepto, el de «circunstancias extraordinarias», todas aquellas circunstancias que escapan al control del transportista aéreo, con independencia de cuál sea la naturaleza de estas circunstancias y la gravedad de las mismas. Por lo tanto, estimo que no cabe una categoría situada más allá de las circunstancias extraordinarias, como la sugerida por Ryanair. Un acontecimiento como la erupción del volcán Eyjafjallajökull constituye claramente, en mi opinión, una circunstancia extraordinaria en el sentido del Reglamento n° 261/2004 y conlleva la obligación, para el transportista aéreo, de atender a los pasajeros cuyos vuelos fueron cancelados a causa de dicha erupción.

35. Por otra parte, la redacción clara, y diferente en su contenido, de los artículos 5 y 9 de este Reglamento hace que no se pueda crear, sin alterar su tenor, una categoría diferenciada de acontecimientos «particularmente extraordinarios» que implique una exención total de las obligaciones del transportista aéreo.

36. Respaldan este criterio, en mi opinión, el objetivo perseguido por dicho Reglamento y el contexto en que se insertan dichos artículos.

37. En efecto, como el Tribunal de Justicia recordó en su sentencia de 19 de noviembre de 2009, *Sturgeon y otros*,¹² de los considerandos primero a cuarto del Reglamento n° 261/2004 se desprende claramente que éste busca garantizar un nivel elevado de protección de los pasajeros aéreos con independencia de que se les haya denegado el embarque o se haya cancelado o retrasado su vuelo, puesto que todos se ven confrontados a similares trastornos y molestias graves en relación con el transporte aéreo.¹³

38. Por esta razón, la obligación para el transportista aéreo de atender a los pasajeros cuyos vuelos hayan sido cancelados, proporcionándoles refrescos, comidas, alojamiento o poniendo a su disposición los medios para comunicarse con terceros va dirigida a subvenir a las necesidades inmediatas, *in situ*, de los pasajeros, cualquiera que sea la causa de la cancelación del vuelo,¹⁴ así como a mejorar la protección de los intereses de dichos pasajeros.¹⁵

39. La razón de ser de esta obligación de asistencia se distingue, por su propia naturaleza y por el fin que persigue, de la obligación de compensación impuesta al transportista aéreo si no avisa a tiempo a los pasajeros de la cancelación del vuelo de que se trate.

11 — Véase la Posición Común (CE) n° 27/2003, aprobada por el Consejo el 18 de marzo de 2003 (DO C 125 E, p. 63), y la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo de 25 de marzo de 2003 acerca de la Posición Común adoptada por el Consejo con vistas a la adopción de un Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas comunes sobre compensación y asistencia a los pasajeros aéreos en caso de denegación de embarque y anulación o gran retraso de los vuelos [SEC(2003) 361 final, p. 4]. A propuesta del Consejo se prefirió el concepto de «circunstancias extraordinarias» al de «fuerza mayor» por razones de claridad jurídica. Véase, también, la Posición del Parlamento Europeo aprobada en primera lectura el 24 de octubre de 2002 (p. 5).

12 — C-402/07 y C-432/07, Rec. p. I-10923.

13 — Apartado 44.

14 — Sentencia de 10 de enero de 2006, *IATA y ELFAA* (C-344/04, Rec. p. I-403), apartado 86.

15 — *Ibidem*, apartado 48.

40. En efecto, la compensación basada en los artículos 5, apartado 1, letra c), y 7 del Reglamento n° 261/2004 pretende reparar un perjuicio, prácticamente idéntico para todos los pasajeros, provocado por la cancelación del vuelo, y que consiste en la pérdida de tiempo que sólo puede repararse, habida cuenta de su carácter irreversible, mediante una compensación.¹⁶ La voluntad del legislador de la Unión era claramente incentivar a los transportistas aéreos para que avisaran con antelación a los pasajeros del vuelo de que se tratara, con el fin de ahorrarles todas las dificultades y molestias y para que pudieran tomar las medidas oportunas a tiempo.¹⁷ Sólo cuando la cancelación del vuelo se debe a circunstancias extraordinarias puede eximirse al transportista de tal obligación, dado que el legislador de la Unión no lo considera responsable de la cancelación del vuelo en un caso como ése.¹⁸

41. La razón de ser de la obligación de atención establecida en los artículos 5, apartado 1, letra b), y 9 del Reglamento n° 261/2004 es del todo diferente. El fin de esta atención, que se presta facilitando comidas, refrescos y, llegado el caso, alojamiento, es permitir a los pasajeros proseguir su viaje en condiciones satisfactorias y evitar abandonarlos a su suerte mientras esperan un transporte o una solución alternativa.

42. La atención es, por lo tanto, una ayuda prestada a los pasajeros aéreos, considerados particularmente vulnerables en tales circunstancias. Consiguientemente, esta ayuda es aún más indispensable cuando los pasajeros están bloqueados en el aeropuerto debido a circunstancias extraordinarias sobrevenidas.

43. Ésta es, en mi opinión, la razón por la cual el legislador de la Unión consideró que, contrariamente a la obligación de compensación que pesa sobre el transportista aéreo y que no existe cuando demuestra que la cancelación del vuelo se produce por circunstancias extraordinarias sobrevenidas que no hubieran podido evitarse, la obligación de atención perdura cualquiera que sea el acontecimiento que llevó a la cancelación, tanto si el transportista aéreo es responsable de dicho acontecimiento como si no lo es.

44. Por lo tanto, considero que la atención a los pasajeros aéreos es aún más importante y primordial cuando estos últimos ven anulado su vuelo en razón de la erupción de un volcán que ha provocado el cierre del espacio aéreo de varios Estados miembros, y ello durante varios días, obligando así a algunos pasajeros a permanecer en el aeropuerto, con frecuencia lejos de sus casas, esperando la reapertura de este espacio aéreo.

45. Si se admitiera que, en tales circunstancias, el transportista aéreo no está obligado a prestar asistencia a sus pasajeros, se reduciría considerablemente la eficacia de los artículos 5, apartado 1, letra b), y 9 del Reglamento n° 261/2004, así como del sistema en el que éstos se integran, el cual pretende, recuérdese, garantizar un elevado nivel de protección de los pasajeros aéreos.

46. Por consiguiente, soy de la opinión de que los artículos 5 y 9 del Reglamento n° 261/2004 han de interpretarse en el sentido de que circunstancias tales como el cierre del espacio aéreo a causa de la erupción de un volcán constituyen circunstancias extraordinarias en el sentido de dicho Reglamento.

47. A la vista de estas consideraciones, no procede, en mi opinión, responder a las cuestiones segunda y tercera.

16 — Sentencia Sturgeon y otros, antes citada (apartado 52).

17 — Véase la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas comunes sobre compensación y asistencia a los pasajeros aéreos en caso de denegación de embarque y anulación o gran retraso de los vuelos [COM(2001) 784 final, punto 22 de la exposición de motivos].

18 — *Ibidem*, punto 20 de la exposición de motivos.

B. *Sobre las cuestiones cuarta y quinta*

48. Con estas cuestiones, el órgano jurisdiccional remitente se interroga fundamentalmente sobre la cuestión de si la obligación de atención establecida en los artículos 5 y 9 del Reglamento n° 261/2004 ha de limitarse en el tiempo o económicamente cuando la cancelación del vuelo se deba a circunstancias extraordinarias. En caso de respuesta negativa, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta si estas disposiciones son inválidas en la medida en que vulneran, en su opinión, los principios de proporcionalidad y no discriminación, el principio de «equilibrio de intereses equitativo» consagrado en el Convenio de Montreal y los artículos 16 y 17 de la Carta.

49. Ryanair sostiene que el deber de atención a que se encuentra obligado el transportista aéreo debe limitarse cuando las cancelaciones se producen por circunstancias extraordinarias. Por ejemplo, Ryanair estima que el alojamiento debiera quedar limitado a un importe a tanto alzado diario de 80 euros por noche, con un máximo de tres noches. De igual modo, considera que también debiera existir un límite temporal y económico para las comidas y refrescos ofrecidos gratuitamente así como para el coste del transporte entre el aeropuerto y el lugar de alojamiento, que debiera limitarse al precio del desplazamiento en transporte público.

50. En mi opinión, los artículos 5 y 9 del Reglamento n° 261/2004 no contienen tal limitación implícita de la atención a los pasajeros cuyos vuelos son cancelados a causa de circunstancias extraordinarias.

51. En efecto, en primer lugar, como señaló el Gobierno francés,¹⁹ el legislador de la Unión no ha querido eximir al transportista aéreo de su obligación de asistencia a los pasajeros cuyos vuelos han sido cancelados en el caso de que las cancelaciones se deban a circunstancias extraordinarias.²⁰

52. Por otra parte, como he señalado en el punto 44 de las presentes conclusiones, la atención resulta ser particularmente importante cuando se producen circunstancias extraordinarias que perduran en el tiempo. Precisamente cuando la espera causada por la cancelación de un vuelo es especialmente larga, es cuando es necesario garantizar que el pasajero aéreo cuyo vuelo ha sido cancelado pueda tener acceso a los productos y a los servicios de primera necesidad, y ello durante toda la duración de la espera. Sobre este particular, señalo que el artículo 9 del Reglamento n° 261/2004, lejos de limitar implícitamente la atención, prescribe que se ofrezca gratuitamente a los pasajeros «comida y refrescos *suficientes, en función del tiempo que sea necesario esperar*».²¹ Por lo tanto, no procede, de ninguna manera, limitar ahora esta atención, ni temporal ni económicamente.

53. Considero, una vez más, que una limitación como la propuesta por Ryanair tendría como consecuencia privar parcialmente de su eficacia a los artículos 5 y 9 de este Reglamento, dado que los pasajeros aéreos afectados se verían abandonados a su suerte pasados algunos días.

54. Contrariamente a lo que sugiere Ryanair, esta interpretación no puede poner en cuestión la validez de estas disposiciones.

55. En primer lugar, por lo que al principio de proporcionalidad se refiere, el Tribunal de Justicia tuvo ocasión, en su sentencia IATA y ELFAA, antes citada, de indicar, al valorar la validez, en particular, de los artículos 5 y 6 del Reglamento n° 261/2004 que remiten al artículo 9 del mismo, que las medidas de reparación estandarizada e inmediata como el transporte alternativo de los pasajeros o el suministro de

19 — Véanse los puntos 43 a 49 de sus observaciones.

20 — Véase la sentencia IATA y ELFAA, antes citada, apartados 51 a 54.

21 — El subrayado es mío.

refrescos, comidas y alojamiento o el ofrecimiento de medios de comunicación con terceros varían en función de la gravedad de los perjuicios sufridos por los pasajeros y que no parece, por lo tanto, que estas medidas tengan un carácter manifiestamente inadecuado por el mero hecho de que los transportistas no puedan ampararse en la eximente de las circunstancias excepcionales.²²

56. Según la Comisión Europea, la obligación de prestar una atención con arreglo al artículo 9 del Reglamento n° 261/2004 ha de aplicarse sin imponer a los transportistas aéreos afectados una carga desproporcionada e injusta, de modo que la asistencia ha de prestarse dentro de los límites de lo proporcionado y razonable, a la vista de las circunstancias específicas del caso y del coste de la atención y del transporte alternativo.²³ La Comisión también enuncia varios criterios que los transportistas aéreos podrían tener en cuenta, tales como la distancia entre el aeropuerto y el lugar de residencia, la distancia entre el lugar de alojamiento y el aeropuerto así como la disponibilidad y los precios medios de alojamiento en la zona en cuestión.²⁴

57. En mi opinión, la aplicación de tales criterios por los transportistas aéreos supondría, en realidad, limitar implícitamente la asistencia. En mi opinión, corresponde al juez nacional, llegado el caso, si se plantea un litigio, tener en cuenta estos criterios y valorar si los importes reclamados por el pasajero aéreo en virtud de la obligación de asistencia son o no razonables teniendo en cuenta las circunstancias propias de cada caso.

58. Por otra parte, tampoco me parece desproporcionado hacer recaer esta obligación de asistencia sobre los transportistas aéreos en la medida en que, como ha señalado el Gobierno del Reino Unido, estos últimos son libres de repercutir los gastos generados por esta obligación en los precios del billete de avión.²⁵

59. Sobre este particular, resulta interesante señalar que la propia Ryanair estableció, desde el 4 de abril de 2011, una tasa «UE 261» por pasajero y vuelo para sufragar los costes soportados en relación, entre otros, con la obligación de atender a los pasajeros cuyos vuelos han sido cancelados a causa de acontecimientos de fuerza mayor.²⁶ De este modo, Ryanair tiene expresamente en cuenta el cierre del espacio aéreo a causa de la erupción del volcán islandés. Indica, asimismo, que los pasajeros aceptan esta tasa al firmar su contrato con la compañía en el momento de la reserva y que si los costes relacionados con la obligación de atención disminuyen en 2011, dicha tasa también se reducirá en 2012. En cambio, si resulta que estos costes han aumentado en 2011, aumentará en 2012. En la medida en que Ryanair repercute en los pasajeros, como es su derecho, el coste de las compensaciones soportadas, no se ve dónde está el desequilibrio injusto padecido.

60. El transportista aéreo, como operador diligente, debe prever este tipo de costes inherentes a su obligación de asistencia para cumplir esta obligación llegado el caso. Por lo demás, examinando las cifras facilitadas por la Comisión,²⁷ de acuerdo con las cuales «sólo» 10.000 pasajeros formularon quejas de un total de 10 millones de pasajeros afectados por el cierre del espacio aéreo a causa de la erupción del volcán islandés, considero que dicha obligación no era insuperable para los transportistas aéreos, dado que la mayor parte de ellos cumplió con las obligaciones impuestas por el Reglamento n° 261/2004.²⁸

22 — Véase el apartado 86.

23 — Véase el punto 31 de sus observaciones.

24 — Véase el punto 33 de sus observaciones.

25 — Véase el punto 23 de sus observaciones.

26 — El comunicado de prensa sobre este asunto está disponible en internet en la siguiente dirección: <http://www.ryanair.com/ie/news/briefing-note-cancellation-levy>.

27 — Véase MEMO/11/235 de 12 de abril de 2011, titulado «Nube volcánica: un año después, estado de preparación ante situaciones de crisis».

28 — *Ibidem*, páginas 5 y 6.

61. En consecuencia, a la vista de cuanto antecede, estimo que los artículos 5 y 9 de este Reglamento no son contrarios al principio de proporcionalidad.

62. Además, Ryanair aduce que la obligación de atención a los pasajeros en caso de cancelación de vuelo por circunstancias extraordinarias también es contraria al principio según el cual la indemnización a los usuarios ha de fundarse en un equilibrio de intereses equitativo, principio expuesto en los apartados tercero y quinto del preámbulo del Convenio de Montreal.

63. En cuanto a esta cuestión, el Tribunal de Justicia estimó en la sentencia IATA y ELFAA, antes citada, que, al constituir la asistencia y la atención a los pasajeros a que se refiere el artículo 6 del Reglamento n° 261/2004 —artículo que remite al artículo 9 del mismo Reglamento— en caso de gran retraso de un vuelo medidas reparadoras estandarizadas e inmediatas, éstas no se encuentran entre aquéllas cuyas condiciones de ejercicio fija el referido Convenio de Montreal.²⁹ Es cierto que, en su sentencia de 6 de mayo de 2010, *Walz*,³⁰ el Tribunal de Justicia señaló que el equilibrio de intereses equitativo exige, en los diferentes supuestos en los que se presume que el transportista aéreo es responsable, una limitación de la indemnización para que no se imponga una carga de reparación muy gravosa, difícilmente identificable y cuantificable, que podría dificultar, incluso paralizar, la actividad económica de este transportista.³¹ Sin embargo, en el asunto que dio lugar a dicha sentencia no se trataba de la obligación de asistencia a los pasajeros, sino de su derecho a obtener una reparación individualizada en caso de sufrir un perjuicio, con arreglo a lo previsto en el capítulo III del Convenio de Montreal.³² Dicha sentencia se sitúa, por lo tanto, en un contexto jurídico diferente al del presente asunto.

64. En consecuencia, estimo que los artículos 5 y 9 del Reglamento n° 261/2004 no son contrarios al principio de un equilibrio de intereses equitativo contemplado por el Convenio de Montreal.

65. En cuanto a la cuestión de si el hecho de que estas disposiciones, en la medida que imponen una obligación de asistencia a los pasajeros que no se impone a los operadores que utilizan otros medios de transporte, vulnera el principio general de no discriminación, basta con recordar que el Tribunal de Justicia ha declarado que, habida cuenta especialmente de sus modalidades de funcionamiento, condiciones de accesibilidad, y reparto de sus redes, los distintos medios de transporte no son intercambiables en lo que se refiere a sus condiciones de utilización. La situación de las empresas que intervienen en el sector de actividad de cada uno de esos medios de transporte no es, en consecuencia, comparable.³³ Por otra parte, en materia de transporte aéreo, los pasajeros que sufren una cancelación o un gran retraso en su vuelo se encuentran en una situación objetivamente diferente de la que afrontan los pasajeros de los demás medios de transporte en caso de incidentes de la misma naturaleza.³⁴ La conclusión que el Tribunal de Justicia extrajo de ello fue que los artículos 5 a 7 del Reglamento n° 261/2004 no podían considerarse inválidos por vulneración del principio de igualdad de trato.³⁵

66. Por último, Ryanair considera que la obligación de atender a los pasajeros cuando la cancelación de su vuelo se deba a circunstancias extraordinarias vulnera la libertad de empresa de los transportistas aéreos, así como su derecho a disfrutar de la propiedad de sus bienes, a utilizarlos y disponer de ellos, derechos consagrados respectivamente en los artículos 16 y 17 de la Carta. Por ello, considera que los artículos 5 y 9 del Reglamento n° 261/2004 son inválidos.

29 — Véase el apartado 46.

30 — C-63/09, Rec. p. I-4239.

31 — Apartados 35 y 36.

32 — Véase, en particular, el apartado 17.

33 — Véase la sentencia IATA y ELFAA, antes citada, apartado 96.

34 — *Ibidem*, apartado 97.

35 — *Ibidem*, apartado 99.

67. Ryanair estima, en lo esencial, que la obligación de asistencia tiene por objeto privarla de una parte de los frutos de su trabajo y de las inversiones que ha realizado.³⁶

68. Sobre esta cuestión ha de recordarse que el artículo 52, apartado 1, de la Carta enuncia que cualquier limitación del ejercicio de los derechos y libertades reconocidos por ésta deberá ser establecida por la ley y respetar el contenido esencial de dichos derechos y libertades. Dentro del respeto del principio de proporcionalidad, sólo podrán introducirse limitaciones cuando sean necesarias y respondan efectivamente a objetivos de interés general reconocidos por la Unión o a la necesidad de protección de los derechos y de las libertades de los demás.

69. Sobre esta cuestión, como señala el Gobierno francés, el artículo 169 TFUE, apartado 1, establece que la Unión promueve los intereses de los consumidores y les garantiza un alto nivel de protección.³⁷ De igual modo, en el artículo 38 de la Carta se enuncia que en las políticas de la Unión se garantizará un nivel elevado de protección de los consumidores. Por otra parte, como se indica en el punto 37 de las presentes conclusiones, el Reglamento n° 261/2004 busca garantizar un nivel elevado de protección de los pasajeros aéreos con independencia de que se les haya denegado el embarque o se haya cancelado o retrasado su vuelo, puesto que todos se ven confrontados a similares trastornos y molestias graves en relación con el transporte aéreo.

70. Además, como he explicado en los puntos 55 a 61 de las presentes conclusiones, no considero que la obligación de asistencia a los pasajeros aéreos que recae sobre el transportista aéreo, con arreglo a los artículos 5 y 9 de este Reglamento, cuando la cancelación del vuelo se debe a circunstancias extraordinarias, pueda vulnerar el principio de proporcionalidad.

71. Por consiguiente, no considero que los artículos 5 y 9 del citado Reglamento sean contrarios a los artículos 16 y 17 de la Carta.

72. A la vista del conjunto de esas consideraciones, mi parecer es que los artículos 5 y 9 del Reglamento n° 261/2004 han de interpretarse en el sentido de que no contienen implícitamente ninguna exención ni limitación de la obligación de atender a los pasajeros cuyos vuelos hayan sido cancelados a causa de circunstancias extraordinarias. Esta conclusión no puede privar de validez a dichas disposiciones.

V. Conclusión

73. A la luz de los elementos que anteceden, propongo al Tribunal de Justicia que responda del siguiente modo a las cuestiones planteadas por el Dublin Metropolitan District Court:

«Los artículos 5 y 9 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, han de interpretarse en el siguiente sentido:

- circunstancias tales como el cierre del espacio aéreo a causa de la erupción de un volcán constituyen circunstancias extraordinarias en el sentido del Reglamento n° 261/2004;
- dichos artículos no contienen implícitamente ninguna exención ni limitación de la obligación de atender a los pasajeros cuyos vuelos hayan sido cancelados a causa de circunstancias extraordinarias. Esta conclusión no puede privar de validez a dichas disposiciones.»

36 — Véase el punto 45 de sus observaciones.

37 — Véase el punto 79 de sus observaciones.