



Bruselas, 18.3.2013
COM(2013) 129 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE
LAS REGIONES**

**PROTECCIÓN DE LOS PASAJEROS EN CASO DE INSOLVENCIA DE LA
COMPAÑÍA AÉREA**

ÍNDICE

1.	Introducción	3
2.	Situación.....	4
2.1.	Insolvencias de compañías aéreas de la UE.....	4
2.2.	Repercusiones para los pasajeros	5
2.3.	Protección actual de los pasajeros con arreglo a la legislación de la UE.....	6
2.4.	Soluciones parciales y vías de recurso existentes	6
2.5.	Hasta ahora la protección de los pasajeros ha sido limitada	7
3.	PERSPECTIVAS DE FUTURO.....	8
3.1.	Aplicabilidad de los derechos de los pasajeros en caso de insolvencia de la compañía aérea y supervisión financiera.....	8
3.2.	Medidas relacionadas con los pasajeros.....	10
3.3.	Tarifas de rescate.....	10
4.	Conclusiones	11

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES

PROTECCIÓN DE LOS PASAJEROS EN CASO DE INSOLVENCIA DE LA COMPAÑÍA AÉREA

1. INTRODUCCIÓN

1. El mercado único del transporte aéreo ha aportado ventajas significativas a los consumidores, entre las que destacan una mayor variedad de servicios aéreos (como el desarrollo de las compañías de bajo coste y la instauración de rutas nuevas) y una oferta más amplia de tarifas gracias al aumento de la competencia. Ahora bien, la competencia ejerce una presión cada vez mayor sobre las compañías con una gestión menos eficiente o que no respondan adecuadamente a las demandas de los consumidores, presión que se acentúa cuando baja la demanda y suben los costes. La intensificación de la competencia ha traído consigo un mayor número de quiebras de compañías aéreas: entre el año 2000 y los seis primeros meses de 2012, ciento cinco compañías aéreas regulares europeas se declararon insolventes¹. La insolvencia tuvo menos repercusión en el caso de pequeñas compañías que ofrecían relativamente pocos asientos, pero causó perturbaciones importantes a los pasajeros en el caso de compañías más grandes, como Spanair, Malév y Windjet. Muchos pasajeros que habían salido de su lugar de origen, o estaban a punto de hacerlo, cuando la compañía se declaró insolvente, pudieron quedarse sin asistencia. Las quiebras fueron especialmente graves cuando los pasajeros quedaban abandonados fuera de su lugar de origen, sobre todo en lugares con escasos o inexistentes servicios alternativos. Así pues, este problema ha llamado la atención tanto de la opinión pública como de la clase política.
2. A diferencia de otros servicios o modos de transporte, los billetes de avión se compran a menudo meses antes de la salida del vuelo. Para garantizar que los asientos se ocupen lo antes posible, las compañías aéreas incitan a los pasajeros a comprar sus billetes aplicando tarifas más reducidas cuanto antes se realice la reserva. Por tanto, es posible que los pasajeros sean particularmente vulnerables frente a la insolvencia de los proveedores de servicios aéreos.
3. La posición de los pasajeros ante la insolvencia de la compañía aérea depende de cómo hayan adquirido su billete. La diferencia más marcada se da entre los pasajeros que compran solo el billete de avión (billetes sueltos) y los que adquieren su billete en el marco de un viaje combinado. Los pasajeros que adquieren un viaje combinado sujeto a la Directiva sobre los viajes combinados² ya están protegidos. Esa Directiva exige a los organizadores que, en caso de insolvencia de la compañía aérea, o bien reembolsen al consumidor, o bien le organicen un transporte alternativo y le proporcionen entretanto asistencia (p. ej., hoteles o colaciones).

¹ Esta cifra incluye las «liquidaciones» gestionadas, las absorciones y las consolidaciones, cuyo impacto en los pasajeros puede ser escasa o nula, como fue el caso de BMI en 2012.

² Directiva 90/314/CEE del Consejo, de 13 de junio de 1990, relativa a los viajes combinados, las vacaciones combinadas y los circuitos combinados (DO L 158 de 23.6.1990, p. 59).

4. El Reglamento (CE) nº 1008/2008³, que regula la concesión de licencias a las compañías aéreas, exige a los Estados miembros que adopten medidas cuando no les satisfaga la adecuación del capital de una compañía aérea licenciataria. No obstante, la legislación actual de la UE no establece ningún requisito de protección directa a los titulares de billetes sueltos en caso de insolvencia de la compañía, de modo que, por lo general, esos pasajeros se ven obligados a asegurarse su propia protección.
5. El Reglamento (CE) nº 1346/2000, que regula los procedimientos transfronterizos de insolvencia, permite reclamar el reembolso o una indemnización por daños y perjuicios en el Estado miembro de la compañía insolvente a los pasajeros residentes en otros Estados miembros. No obstante, incluso si la reclamación del pasajero prosperara, lo que no es seguro, sería inevitable un retraso en la recepción del pago, de modo que el pasajero afectado se vería obligado a sufragar entretanto sus gastos.
6. Está demostrado que los pasajeros, incluso los amparados por la Directiva sobre los viajes combinados, suelen tener escaso conocimiento de la protección que pueden obtener. En una encuesta realizada por encargo de la Dirección General de Justicia de la Comisión⁴ para respaldar la posible revisión de dicha Directiva, el 66 % de los consultados declararon no saber si podían obtener protección en caso de que la compañía en la que habían reservado su billete se declarara insolvente. Nos encontramos, pues, ante una situación de deficiencia del mercado, ya que los pasajeros no disponen de información adecuada sobre los riesgos en que incurren y es posible que no tomen medidas para protegerse de ellos.
7. En este contexto es preciso reforzar la protección de los pasajeros, especialmente de los que viajan con billete de avión suelto. El problema se puede resolver con rapidez, sin necesidad de adoptar normas nuevas, si se aplican de forma efectiva la normativa existente. Atendiendo a este objetivo, el presente documento describe la situación actual y examina las medidas que podría aplicar de manera efectiva la Comisión respecto a las autoridades nacionales competentes y las partes interesadas.

2. SITUACIÓN

2.1. Insolvencias de compañías aéreas de la UE

8. Entre los años 2000 y 2010, noventa y seis compañías aéreas de servicios regulares⁵ se declararon insolventes. El número de compañías aéreas que cesaron operaciones varió de año en año, sin ajustarse a pautas específicas. En 2004 y 2008 se registraron las cifras más elevadas, con catorce casos, mientras que en 2000 y 2007 solo se registraron tres. En cambio, la cifra cayó en 2011, con un solo caso⁶, y volvió a subir en 2012, año en el que dejaron de operar ocho⁷ grandes compañías aéreas regulares. Hay una cierta relación entre la distribución de las insolvencias y el volumen de los mercados de la aviación de los Estados miembros: el mayor número de insolvencias recayó en compañías registradas en el Reino Unido y España (primer y tercer mercado de la UE, respectivamente, en número de pasajeros). Con todo, cabe la

³ Reglamento (CE) nº 1008/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de septiembre de 2008, sobre normas comunes para la explotación de servicios aéreos en la Comunidad (versión refundida).

⁴ RPA, LE y Yougov, 2010. DG Justice Impact Assessment Annex 2 – Enhanced insolvency protection for consumers purchasing airline tickets – a survey.

⁵ Steer Davies Gleave, Passenger protection in the event of airline insolvency – informe final – marzo de 2011.

⁶ Viking Hellas.

⁷ BMI, Cirrus Airlines, Spanair, Malév, Cimber Sterling, Skyways, Air Finland y Windjet.

posibilidad de que esta circunstancia se deba solamente a una política de intervención activa por parte de esos Estados miembros.

2.2. Repercusiones para los pasajeros

9. Según las estimaciones, las insolvencias afectaron entre 2000 y 2010 a 1,4-2,2 millones de pasajeros⁸, de los cuales alrededor del 12 % quedó abandonado fuera de su lugar de origen. La proporción de pasajeros abandonados es reducida si se compara con el número total de viajeros que tenían reserva pero no pudieron viajar, aunque esta cifra también fluctuó, siendo mayor en casos específicos (por ejemplo, en el caso de Air Madrid). A pesar de ello, el número de pasajeros afectados no excedió de 500 000 ningún año⁹. El mayor número de quiebras, medido en términos de pasajeros afectados se produjo en 2004, pero incluso en ese caso las cifras solo representaron el 0,17 % de los pasajeros de la UE de aquel año¹⁰.
10. Se estima que aproximadamente el 0,07 % de todos los pasajeros que comprarán billetes de avión sueltos entre 2011 y 2020 se verán afectados por la insolvencia de la compañía aérea¹¹. La cifra variará de un año a otro, pero es probable que el porcentaje aumente debido al crecimiento del tráfico y a que actualmente operan menos compañías aéreas, pero más grandes, por lo que la pérdida de una de ellas tendría mayor impacto. Se estima que la media de pasajeros afectados pasará de 325 000 en 2011 a 480 000 en 2020, de los cuales, sobre la base de estadísticas de años anteriores, alrededor del 12 % quedará abandonado.
11. Si bien la proporción total de pasajeros afectados es reducida, el impacto de la insolvencia sobre los pasajeros a título individual puede ser significativo. Aparte de los inconvenientes de la perturbación en sí misma, cada pasajero puede incurrir en una serie de costes irre recuperables:
 - Si las operaciones cesan antes del vuelo de salida inicial, el pasajero debe elegir entre reorganizar o aplazar su viaje. Si lo reorganiza, debe sufragar el coste del transporte alternativo, que, reservado a última hora, probablemente será más caro. Si resulta imposible organizar un transporte alternativo, o si el pasajero opta por no hacerlo, puede perder los componentes no reembolsables del viaje (como el alojamiento o el alquiler de un vehículo).
 - Si el pasajero queda abandonado a su suerte porque la compañía cesa sus operaciones, por lo general debe organizar su transporte alternativo. Este transporte alternativo, organizado a última hora, tendrá un coste probablemente mucho más alto que el precio del billete inicial. Lo limitado de las capacidades puede también dar lugar a retrasos que obliguen a los pasajeros a correr con sus propios gastos y a competir entre sí para la obtención de servicios. La falta de información disponible puede agravar su capacidad para hacer frente a esas gestiones desde el punto de vista económico.
12. Los costes inmediatos de los pasajeros abandonados como consecuencia de la insolvencia de compañías aéreas alcanzaron su cota máxima entre 2000 y 2012, con

⁸ Hipótesis intermedia: 1,8 millones, que representan el 0,07 % de todos los viajes de vuelta contratados como servicios sueltos.

⁹ Casi 777 millones de pasajeros fueron transportados en avión en la EU-27 en 2011. Fuente: Eurostat.

¹⁰ Informe de Steer Davies Gleave, pp. 41 a 44.

¹¹ Informe de Steer Davies Gleave, p. 41.

una media superior a 796 euros¹². Esos costes variaron en función de la distancia y de la compañía aérea afectada: los pasajeros que debían viajar con compañías aéreas de bajo coste que operan rutas de corta distancia incurrieron en un coste medio de 335 euros¹³.

2.3. Protección actual de los pasajeros con arreglo a la legislación de la UE

13. El problema de la protección de los pasajeros ha sido tradicionalmente el siguiente:

- Ni las compañías aéreas ni las autoridades competentes podían garantizar con antelación, en una medida suficiente, la implantación de mecanismos adecuados para ofrecer un transporte alternativo a los pasajeros con billete suelto y asistirles entretanto para que fueran respetados sus demás derechos (p. ej., información, asistencia y reembolso).
- Las compañías insolventes no respetaban los derechos de los pasajeros en virtud del Reglamento (CE) nº 261/2004; concretamente, no ofrecían un transporte alternativo a los pasajeros abandonados ni les prestaban asistencia (p. ej., alojamiento). Por tanto, los pasajeros afectados debían hacerse cargo de sí mismos.

2.4. Soluciones parciales y vías de recurso existentes

14. Los Estados miembros han aplicado diversos instrumentos financieros (p. ej., fondos de reserva, regímenes de seguros y garantías bancarias) para cumplir las obligaciones que les impone la Directiva sobre los viajes combinados. Algunos han tratado a título individual de resolver el problema de los billetes de avión sueltos haciendo extensiva a los titulares de estos billetes la cobertura ofrecida con arreglo a dicha Directiva. En Dinamarca, el *Rejsegarantifonden*, un fondo que proporciona protección en el marco de esa Directiva, se amplió el 1 de enero de 2010 para ofrecer a los pasajeros la posibilidad de obtener protección en todos los vuelos desde Dinamarca operados por compañías aéreas establecidas en Dinamarca.

15. En algunos Estados miembros (como el Reino Unido e Irlanda¹⁴), un producto de seguro denominado SAFI (Scheduled Airline Failure Insurance) permite a los pasajeros con billete suelto contratar un seguro para sufragar algunos de los costes ocasionados por la insolvencia de la compañía aérea. Este producto comercial está disponible a título individual y ocasionalmente se incluye en el seguro general de viaje. SAFI cubre el coste del transporte alternativo si el pasajero queda abandonado o reembolsa el precio del billete inicial cuando el pasajero no logra recuperarlo. SAFI no suele cubrir el coste de la compra de otro billete en otra compañía si el pasajero aún no ha comenzado su viaje, ni los costes adicionales en que incurra a consecuencia del retraso, ni otras pérdidas no reembolsables, como el alquiler de un vehículo. La cobertura no suele estar disponible para las compañías cuyas dificultades financieras se conocen, y puede retirarse del mercado con un plazo de

¹² Esos costes son una estimación de los costes medios en que incurrieron los pasajeros abandonados y con reserva. Cabe señalar que los cuantiosos costes en que incurrieron los numerosos pasajeros bloqueados en América Latina a raíz de la quiebra de Air Madrid elevan esa media significativamente.

¹³ Informe de Steer Davies Gleave, pp. 46 a 52. Para más información sobre la composición de los costes, véase el cuadro en el apartado 14.

¹⁴ Si bien el Reino Unido e Irlanda son sus mayores mercados, SAFI tiene una cuota de mercado significativa en Alemania, los Países Bajos y Chequia. En 2000-2010, SAFI cobraba entre 3 y 5 euros por billete, y dio cobertura al 2 % de los pasajeros afectados por la insolvencia de la compañía aérea.

preaviso muy corto. A pesar de ello, el sector de los seguros considera que hay margen para extender el uso de productos de seguros como SAFI¹⁵.

16. Los importes de los billetes adquiridos a través de agencias de viajes acreditadas por la IATA son depositados en un fondo de compensación centralizada conocido como BSP (Billing and Settlement Plan), antes de transferirse a la compañía (la transmisión es por lo general mensual, pero el plazo puede ser más breve). Si una compañía aérea participante se declara insolvente, la IATA puede reembolsar voluntariamente a los pasajeros cuyos pagos aún no hayan sido transferidos a la compañía. La protección es limitada, aplicándose solo a los pasajeros que hayan reservado dentro del plazo de pago, es decir, como máximo treinta días antes del vuelo. Los pasajeros que realizan su reserva a través de una agencia de viajes acreditada por la IATA con más antelación no pueden ser reembolsados, ya que el dinero ya no se encuentra en el sistema BSP¹⁶.
17. En algunos Estados miembros, los billetes adquiridos mediante tarjeta de crédito (y mediante algunas tarjetas de débito) permiten a los consumidores reclamar el reembolso al proveedor de la tarjeta en caso de insolvencia de la compañía aérea que presta el servicio. Con todo, el reembolso suele limitarse al coste del billete inicial y en algunos casos está sujeto a un umbral¹⁷.
18. Por último, en algunos casos la asistencia la han prestado otras compañías que acceden a ofrecer «tarifas de rescate» por un precio simbólico.

2.5. Hasta ahora la protección de los pasajeros ha sido limitada

19. De los pasajeros con billete de avión suelto afectados por casos de insolvencia entre 2000 y 2010, alrededor del 76 % no obtuvo ningún tipo de protección distinta de la que proporciona el Reglamento (CE) n° 261/2004. El Reglamento no entró en vigor hasta 2005 y, en la práctica, rara vez se ha aplicado en situaciones de insolvencia.
20. En su mayoría, los pasajeros tuvieron que reclamar el reembolso de su billete inicial en calidad de acreedores de las compañías aéreas insolventes en procedimientos nacionales de insolvencia, con distintos grados de éxito. Del resto, el 14 % pudo reclamar el reembolso a través del proveedor de la tarjeta de crédito, y otro 8 %, con billete adquirido a una agencia de viajes acreditada por la IATA, logró también ser reembolsado. Sólo el 2 % de los pasajeros tenía una protección adicional como la prevista por SAFI.
21. En cuanto a los demás costes, todos los afectados menos los que habían contratado un seguro SAFI se limitaron a recuperar el coste de su billete inicial. Con todo, incluso los pasajeros que hubieran logrado el reembolso completo de su billete solo habrían recuperado, según las estimaciones, entre el 60 % y el 70 % de los costes que les habría supuesto volar con una reserva nueva, dado que el coste incremental de los vuelos nuevos no está cubierto. Los pasajeros abandonados que contaban con un seguro SAFI recuperaron una proporción mayor de sus costes, pero no fue este el caso de los pasajeros cubiertos por otros regímenes. Las autoridades nacionales solo proporcionaron asistencia directa a los pasajeros en un número muy limitado de ocasiones.

¹⁵ External study - Stakeholder workshop - 30 de marzo de 2011 – Bruselas - http://ec.europa.eu/transport/passengers/studies/doc/2011_30_03_minutes.pdf.

¹⁶ En la página web de la DG MOVE pueden consultarse los debates sobre las ventajas e inconvenientes del sistema BSP: http://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/studies/doc/2011_30_03_minutes.pdf.

¹⁷ En el Reino Unido, se reembolsan las compras a partir de 125 euros (100 libras esterlinas).

3. PERSPECTIVAS DE FUTURO

22. El planteamiento proactivo adoptado a escala nacional a principios de 2012 por España y Hungría a raíz de la suspensión de operaciones de Spanair y Malév¹⁸ permitió gestionar aquellas insolvencias mejor que en otros casos similares. Si bien cada experiencia personal fue inevitablemente distinta, al parecer los pasajeros afectados estuvieron mejor informados, fueron trasladados a otros vuelos con más rapidez y recibieron una asistencia más inmediata.
23. Para determinar qué medidas concretas podrían mitigar el impacto de la insolvencia de las compañías aéreas, la Comisión solicitó, mediante carta de 17 de abril de 2012, información a los Estados miembros sobre sus respectivos planteamientos al respecto. Las conclusiones de aquel ejercicio se resumen a continuación.
- 3.1. Aplicabilidad de los derechos de los pasajeros en caso de insolvencia de la compañía aérea y supervisión financiera**
24. Hubo consenso en que el mejor resultado para los pasajeros es que la compañía aérea sea capaz de proseguir sus operaciones sin obligarles a preocuparse de los aspectos financieros.
25. Los derechos de los pasajeros previstos en el Reglamento (CE) n° 261/2004, tales como la asistencia, el transporte alternativo y la compensación, son aplicables desde el momento de la venta del billete y no se ven alterados por la situación financiera de la compañía aérea. Las autoridades reguladoras de los Estados miembros están obligadas a ejercer plenamente los poderes que les confiere la legislación de la UE para velar por que sus compañías aéreas adopten las medidas necesarias al efecto. El Reglamento (CE) n° 1008/2008 otorga competencias a las autoridades en relación con la capacidad financiera de las compañías aéreas, a fin de asegurar que estas puedan satisfacer sus obligaciones con arreglo a la normativa sobre protección de los consumidores. Por ello algunos Estados miembros, como el Reino Unido y España, aplican el Reglamento (CE) n° 1008/2008 para garantizar que las obligaciones establecidas en el Reglamento (CE) n° 261/2004 se integren en las prácticas comerciales de las compañías aéreas.
26. El artículo 9, apartado 1, del Reglamento (CE) n° 1008/2008 establece que las autoridades competentes para la concesión de licencias de los Estados miembros pueden suspender o revocar la licencia de explotación de una compañía aérea comunitaria si deja de constarles que dicha compañía puede hacer frente por un periodo de doce meses a las obligaciones que haya contraído o pueda contraer. El artículo 9, apartado 2, exige a las autoridades competentes de la concesión de licencias que realicen un análisis profundo de la situación financiera de una compañía aérea y revisen la situación de su licencia de explotación cuando haya indicios claros de dificultades financieras o si se ha iniciado un procedimiento de insolvencia o similar contra dicha compañía. Lo ideal sería que las autoridades nacionales mantuvieran un diálogo activo permanente con tales compañías aéreas para detectar problemas.
27. Las prácticas de las autoridades reguladoras en materia de supervisión van desde las revisiones anuales y bianuales de las cuentas de gestión hasta las evaluaciones mensuales de todas las compañías aéreas licenciatarias. La visibilidad que

¹⁸ Los pasajeros en tránsito afectados con carácter inmediato fueron 22 000 en el caso de Spanair (Fuente: BBC news) y unos 7 000 en el caso de Malév (Fuente: comunicado de prensa de Malév de 3 de febrero de 2012).

proporciona la evaluación mensual, completada por un examen más detallado cuando se detectan problemas, parece ofrecer las mayores ventajas. Algunos Estados miembros centran sus recursos allí donde el riesgo es mayor para los pasajeros sobre la base de criterios objetivos, entre los que figuran el volumen y el tipo de actividades, la cobertura geográfica, las operaciones financieras previas y la prestación de servicios esenciales.

28. La capacidad de una compañía aérea insolvente de cumplir sus obligaciones puede ser limitada, por lo que una supervisión reforzada permitiría a las autoridades de los Estados miembros intervenir en una fase inicial. De este modo, las autoridades competentes para la concesión de licencias podrían anticipar y gestionar la suspensión de operaciones y velar por el respeto de las obligaciones derivadas de los derechos de los pasajeros mientras se aún se dispone de fondos. Así pues, es esencial detectar lo antes posible qué compañías aéreas pueden sufrir dificultades financieras antes de que se hagan públicas —ya que a partir de ese momento suele ser demasiado tarde para actuar— y entablar un diálogo con ellas. Por ejemplo, cuando la autoridad británica competente para la concesión de licencias ha detectado problemas financieros en una compañía aérea, en algunos casos ha exigido la puesta en marcha de un plan de emergencia como condición para mantener la licencia de explotación. Tal plan incluiría la manera de organizar una «liquidación» de las operaciones para proteger a los pasajeros (en particular a los de fuera de la UE) en caso necesario.
29. Este planteamiento presenta una serie de ventajas. Disociar la decisión sobre cuándo deben suspenderse las operaciones de la quiebra en sí misma ha permitido al personal de la compañía trasladar a los pasajeros a otros vuelos, con la ayuda activa de otras compañías, antes de la declaración de insolvencia. Con este tipo de solución se logra garantizar que los pasajeros reciban un servicio adecuado en materia de asistencia, transporte alternativo e información. Tal planificación, además, permite a la compañía aérea concentrar sus recursos en la repatriación de los pasajeros que, de otro modo, quedarían abandonados fuera de su lugar de origen (y limitar el número de pasajeros transportados).
30. Algunos Estados miembros señalaron a la Comisión las ventajas de reforzar la colaboración. En su opinión, sin perjuicio de las disposiciones aplicables en materia de confidencialidad de la información comercial, una autoridad que tenga información preocupante sobre una compañía aérea podría llamar la atención del Estado miembro que haya expedido la licencia de la compañía sobre la posible necesidad de efectuar un seguimiento más estrecho. Asimismo, una autoridad competente para la concesión de licencias preocupada por la posibilidad de que una compañía aérea se declare insolvente podría entrar en contacto con las autoridades de otros Estados miembros para permitirles preparar medidas de emergencia.
31. Algunos Estados miembros declararon que las consecuencias de una posible insolvencia podrían mitigarse si se impulsara junto con la compañía aérea la eliminación progresiva de rutas o destinos deficitarios o de larga distancia, en las cuales la asistencia a los pasajeros podría resultar más difícil de organizar. En casos críticos, las autoridades nacionales han gestionado activamente su función de concesión de licencias a fin de garantizar la liquidación de una compañía en el punto más bajo de su ciclo de demanda. Aunque no existe un momento óptimo para el cese de las operaciones de una compañía aérea, es evidente que la quiebra en temporada alta (por ejemplo, en Navidad o Pascua), cuando hay escasez de capacidad alternativa, tiene mayor impacto en los pasajeros que en otras épocas del año.

3.2. Medidas relacionadas con los pasajeros

32. Una comunicación precisa y oportuna es clave para reducir al mínimo el impacto de la insolvencia en los pasajeros, particularmente en aquellos que quedan abandonados con un acceso limitado a medios de información. Con todo, la existencia de canales de comunicación efectivos entre una compañía aérea y sus pasajeros debería ser la norma, independientemente de la situación financiera de la compañía; en efecto, la existencia de canales establecidos facilita la gestión de la quiebra.
33. Algunas autoridades han exigido a las compañías que acepten determinadas restricciones para mitigar las pérdidas en que incurren los pasajeros, por ejemplo recurriendo a cuentas bloqueadas independientes en las cuales se mantiene el dinero recaudado con la venta de billetes (incluidas las tasas aeroportuarias por pasajero) hasta el momento del vuelo, reduciendo así el impacto potencial de una quiebra.
34. La experiencia reciente revela que los intereses de los pasajeros se protegen o gestionan mejor si las medidas de ejecución del Reglamento (CE) n° 261/2004 y del Reglamento (CE) n° 1008/2008 las adopta una misma autoridad nacional, o cuando los organismos cooperan de manera proactiva. Es preciso no perder de vista esta idea, ya que:
- Unos canales de comunicación eficaces mejoran la atención a los pasajeros afectados, sobre todo cuando las autoridades nacionales de ejecución de los dos Reglamentos no son las mismas.
 - El organismo nacional de ejecución designado en el ámbito del Reglamento (CE) n° 261/2004 puede determinar los puntos en los cuales pueden quedar abandonados los pasajeros (obteniendo datos de la compañía aérea) y establecer una actuación coordinada en la que participen las partes interesadas pertinentes (otras compañías aéreas, aeropuertos, administraciones de los Estados miembros, tales como el ministerio de asuntos exteriores). Los aeropuertos desempeñan un papel especialmente destacado en ese proceso, proporcionando información a los pasajeros abandonados y asegurando la disponibilidad de instalaciones (aseos, restauración, etc.). Este tipo de planteamiento garantizaría un uso más eficiente de los recursos y reduciría duplicaciones innecesarias. A este respecto, la propuesta de la Comisión de revisión del Reglamento (CE) n° 261/2004 amplía las funciones de los aeropuertos en los casos de insolvencia de compañías aéreas (artículo 5, apartado 5, y artículo 14 del Reglamento revisado).
 - Cuando una compañía aérea quiebra, los organismos nacionales de ejecución designados podrían proporcionar información pertinente a los pasajeros (p. ej., sobre «tarifas de rescate»), bien directamente (p. ej., en su propia página web), bien mediante canales de información —medios de comunicación, aeropuertos, redes sociales o asociaciones de compañías aéreas—, o bien a través de los sistemas de la propia compañía en quiebra.

3.3. Tarifas de rescate

35. La AEA, la ELFAA, la IATA y la ERAA¹⁹ comunicaron a la Comisión en julio de 2011 que sus miembros podían ayudar en la repatriación de pasajeros abandonados

¹⁹ AEA (Asociación de Compañías Aéreas Europeas), ELFAA (Asociación Europea de Aerolíneas de Bajo Coste), IATA (Asociación de Transporte Aéreo Internacional) y ERAA (Asociación europea de compañías aéreas regionales).

poniendo a disposición su capacidad excedentaria (o incluso capacidad adicional) en casos de insolvencia. En tales situaciones, las compañías aéreas miembros de esas asociaciones cobran a los pasajeros afectados una «tarifa de rescate» simbólica suficiente para cubrir gastos como las tasas o los costes marginales del transporte. En algunos casos recientes de insolvencia de compañías aéreas, ese transporte alternativo ha resultado eficaz en la prestación de asistencia a los pasajeros bloqueados. Con todo, este tipo de solución depende de la voluntad de las compañías aéreas competidoras para ofrecer esas tarifas y de la ruta de que se trate. Las asociaciones de compañías aéreas han sugerido que los Estados miembros podrían perfeccionar ese proceso coordinando e incluso financiando ese transporte alternativo. A veces los aeropuertos —por ejemplo, AENA²⁰ a raíz de la insolvencia de Spanair— han prestado también asistencia ofreciendo la reducción o la supresión de las tasas por pasajero.

36. Para garantizar la máxima sensibilización pública, los Estados miembros afectados han comunicado en las páginas web de la Administración la disponibilidad de tales ofertas de «rescate».

4. CONCLUSIONES

37. La Comisión es consciente de las repercusiones que tienen las quiebras de compañías aéreas para los pasajeros y, en particular, para los titulares de billetes de avión sueltos que quedan abandonados a su suerte.
38. La Comisión desea llamar la atención de los Estados miembros y partes interesadas sobre el hecho de que el Reglamento (CE) n° 261/2004 ya proporciona un marco legal adecuado para la asistencia a los pasajeros en caso de insolvencia de la compañía aérea. No obstante, la experiencia muestra que ese Reglamento puede resultar difícil de aplicar cuando una compañía aérea está cesando sus operaciones, excepto si, en aplicación del Reglamento (CE) n° 1008/2008, se ha exigido a la compañía una planificación previa y la implantación de medidas para proteger a los pasajeros en caso de que le sea retirada su licencia de explotación.
39. La Comisión observa que un compromiso proactivo de las autoridades reguladoras nacionales puede mejorar significativamente la situación de los pasajeros afectados. Así pues, antes de decidir proponer legislación nueva en este ámbito, la Comisión considera esencial que se refuerce la supervisión del proceso de concesión de licencias a las compañías aéreas con arreglo al Reglamento (CE) n° 1008/2008.
40. Por tanto, la Comisión adoptará las siguientes iniciativas:
- Fomentar que las autoridades nacionales competentes en materia de ejecución de los Reglamentos (CE) n° 1008/2008 y (CE) n° 261/2004 coordinen sus actuaciones para velar por una supervisión adecuada de la situación financiera de las compañías aéreas y, cuando resulte necesario, adopten un planteamiento coordinado para la suspensión de sus operaciones a fin de reducir al mínimo el impacto en los pasajeros.
 - Impulsar la cooperación y el uso compartido de las mejores prácticas y de la información entre las autoridades reguladoras de los Estados miembros.

²⁰ Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea.

- Trabajar con las asociaciones de compañías aéreas de la UE para formalizar los acuerdos voluntarios existentes en materia de tarifas de rescate y para su promoción efectiva.
 - Entablar un diálogo con las asociaciones de aeropuertos de la UE para desarrollar acuerdos voluntarios que complementen las «tarifas de rescate», con medidas tales como la reducción de las tasas aeroportuarias en tales situaciones para reducir al mínimo los costes para los pasajeros.
 - Colaborar con el sector pertinente para fomentar una disponibilidad más amplia y sistemática de SAFI o de productos de seguros similares en toda la UE.
 - Entablar un diálogo con la IATA para promover la adopción de un acuerdo de nivel de servicio que asegure que el BSP se utilice a efectos de garantizar que el mayor número posible de pasajeros recupere sus gastos antes de que la compañía aérea se declare insolvente.
 - Fomentar una disponibilidad más amplia y sistemática de información sobre los regímenes de devolución de pagos con tarjeta de crédito o sobre productos similares existentes en los Estados miembros para permitir a los pasajeros protegerse frente al riesgo de insolvencia con arreglo a la legislación nacional.
41. La Comisión hará un seguimiento riguroso de la aplicación de esas medidas. Dos años después de la adopción del presente texto, revisará su funcionamiento y su efectividad y evaluará la necesidad de adoptar una iniciativa legislativa para garantizar la protección de los pasajeros en caso de insolvencia de la compañía aérea.