

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)  
de 10 de enero de 2006 \*

En el asunto C-344/04,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 234 CE, por la High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (Reino Unido), mediante resolución de 14 de julio de 2004, recibida en el Tribunal de Justicia el 12 de agosto de 2004, en el procedimiento entre

**The Queen**, a instancia de:

**International Air Transport Association,**

**European Low Fares Airline Association,**

y

**Department for Transport,**

\* Lengua de procedimiento: inglés.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. V. Skouris, Presidente, los Sres. P. Jann, C.W.A. Timmermans, A. Rosas, K. Schiemann y J. Malenovský (Ponente), Presidentes de Sala, y el Sr. C. Gulmann, la Sra. R. Silva de Lapuerta y los Sres. K. Lenaerts, P. Kūris, E. Juhász, G. Arestis y A. Borg Barthet, Jueces;

Abogado General: Sr. L.A. Geelhoed;

Secretaria: Sra. L. Hewlett, administradora principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 7 de junio de 2005;

consideradas las observaciones escritas presentadas:

- en nombre de la International Air Transport Association, por el Sr. M. Brealey, QC, la Sra. M. Demetriou, Barrister, designados por el Sr. J. Balfour, Solicitor;
- en nombre de la European Low Fares Airline Association, por los Sres. G. Berrisch, Rechtsanwalt, y C. Garcia Molyneux, abogado;
- en nombre del Gobierno del Reino Unido, por el Sr. M. Bethell, en calidad de agente, asistido por el Sr. C. Lewis, Barrister;

- en nombre del Parlamento Europeo, por el Sr. K. Bradley y la Sra. M. Gómez Leal, en calidad de agentes;
  
- en nombre del Consejo de la Unión Europea, por las Sras. E. Karlsson y K. Michael y el Sr. R. Szostak, en calidad de agentes;
  
- en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por los Sres. F. Benyon y M. Huttunen, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 8 de septiembre de 2005;

dicta la siguiente

### **Sentencia**

- 1 La petición de decisión prejudicial versa sobre 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 (DO L 46, p. 1). Tiene también por objeto la interpretación del artículo 234 CE, párrafo segundo.

- 2 Dicha cuestión se suscitó en el marco de un litigio entre la International Air Transport Association (en lo sucesivo, «IATA») y la European Low Fares Airline Association (en lo sucesivo, «ELFAA»), por una parte, y el Department for Transport (Ministerio de Transportes), por otra, relativo a la aplicación del Reglamento nº 261/2004.

## Marco jurídico

### *Normativa internacional*

- 3 El Convenio para la unificación de ciertas reglas para el transporte aéreo internacional fue aprobado mediante Decisión del Consejo de 5 de abril de 2001 (JO L 194, p. 38; en lo sucesivo, «Convenio de Montreal»).
- 4 Los artículos 17 a 37 del Convenio de Montreal constituyen su capítulo III, titulado «Responsabilidad del transportista y medida de la indemnización del daño».
- 5 El artículo 19 de este Convenio, 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.»

- 6 El artículo 22, apartado 1, de dicho Convenio limita la responsabilidad del transportista, derivada de un retraso, a la cantidad de 4.150 derechos especiales de giro por pasajero. El apartado 5 del mismo artículo prevé, fundamentalmente, que este límite no se aplique 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.
- 7 El artículo 29 del mismo Convenio, titulado «Fundamento de las reclamaciones» está redactado como sigue:

«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.»

### *Normativa comunitaria*

#### Reglamento (CE) nº 2027/97

- 8 El Reglamento (CE) nº 2027/97 del Consejo, de 9 de octubre de 1997, sobre la responsabilidad de las compañías aéreas en caso de accidente (DO L 285, p. 1), fue modificado por el Reglamento (CE) nº 889/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de mayo de 2002 (DO L 140, p. 2; en lo sucesivo, «Reglamento nº 2027/97»).

9 El artículo 3, apartado 1, de dicho Reglamento nº 2027/97 dispone:

«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.»

10 El anexo del Reglamento nº 2027/97 incluye, entre otras, las siguientes disposiciones bajo el título «Retraso del pasajero»:

«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).»

Reglamento nº 261/2004

11 Los considerandos primero y segundo del Reglamento nº 261/2004 tienen el siguiente tenor literal:

«1) 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. Además, se deben tomar plenamente en consideración los requisitos de protección de los consumidores en general.

- 2) Las denegaciones de embarque y las cancelaciones o los grandes retrasos de los vuelos ocasionan graves trastornos y molestias a los pasajeros.»

- 12 A tenor del duodécimo considerando de dicho Reglamento:

«Asimismo, deben reducirse los trastornos y molestias que ocasiona a los pasajeros la cancelación de un vuelo. A fin de alcanzar este objetivo, debe inducirse a los transportistas aéreos a informar a los pasajeros de las cancelaciones antes de la hora de salida prevista y ofrecerles, además, un transporte alternativo razonable, de modo que los pasajeros puedan optar por otra solución. Los transportistas aéreos deben compensar a los pasajeros si no hacen lo anterior, excepto en el caso de que las cancelaciones se produzcan debido a circunstancias extraordinarias que no hubieran podido evitarse incluso si se hubieran tomado todas las medidas razonables.»

- 13 De acuerdo con el decimocuarto considerando de ese mismo Reglamento:

«Del mismo modo que en el marco del Convenio de Montreal, 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.»

14 El artículo 5 del Reglamento nº 261/2004, titulado «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:
  - i) se les informe de la cancelación al menos con dos semanas de antelación con respecto a la hora de salida prevista, o
  
  - 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.»

15 El artículo 6 del Reglamento nº 261/2004, titulado «Retraso», tiene el siguiente tenor:

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

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

- 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
  
- 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:

- i) la letra a) del apartado 1 y el apartado 2 del artículo 9, y
  
- 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
  
- iii) la letra a) del apartado 1 del artículo 8 cuando el retraso es de cinco horas como mínimo.

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

16 El artículo 7 del Reglamento nº 261/2004, titulado «Derecho a compensación», dispone:

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

- a) 250 euros para vuelos de hasta 1.500 kilómetros;
- b) 400 euros para todos los vuelos intracomunitarios de más de 1.500 kilómetros y para todos los demás vuelos de entre 1.500 y 3.500 kilómetros;
- c) 600 euros para todos los vuelos no comprendidos en a) o b).

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.

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:

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

- b) que no sea superior a tres horas, para todos los vuelos intracomunitarios de más de 1.500 kilómetros y para todos los demás vuelos de entre 1.500 y 3.500 kilómetros, o
  
- c) que no sea superior a cuatro horas, para todos los vuelos no comprendidos en a) o en b),

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

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.

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

- 17 A tenor del artículo 8 del Reglamento nº 261/2004, titulado «Derecho al reembolso o a un transporte alternativo»:

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

- 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:

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

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

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.

3. En el caso de las ciudades o regiones en las que existan varios aeropuertos, el transportista aéreo encargado de efectuar el vuelo que ofrezca al pasajero un vuelo a otro aeropuerto distinto de aquél 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.»

- 18 De acuerdo con el artículo 9 del Reglamento nº 261/2004, titulado «Derecho a atención»:

«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.»

### Litigio principal y cuestiones prejudiciales

- 19 IATA es una asociación que agrupa a 270 compañías aéreas repartidas en 130 países y que transportan al 98 % de los pasajeros de las líneas aéreas regulares internacionales. ELFAA es una asociación constituida de hecho en enero de 2004 que representa los intereses de diez compañías aéreas de tarifa reducida de nueve países europeos. Estas dos asociaciones interpusieron ante la High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court), dos recursos contencioso-administrativos («judicial review») contra el Ministerio de Transportes, relativos a la aplicación del Reglamento nº 261/2004.
- 20 Al estimar que las alegaciones de las demandantes en el asunto principal no carecían de fundamento, la High Court of Justice decidió plantear al Tribunal de Justicia las siete cuestiones que le habían sido formuladas para impugnar la validez del Reglamento nº 261/2004. Como el Ministerio de Transportes había expresado dudas sobre la conveniencia de plantear seis de estas cuestiones en la medida en que, en su opinión, no suscitaban serias dudas sobre la validez del Reglamento, la High Court of Justice deseó saber qué requisito debe cumplirse o qué umbral debe superarse para poder plantear al Tribunal de Justicia una cuestión relativa a la validez de un acto comunitario, con arreglo al artículo 234 CE, párrafo segundo. En estas circunstancias, la High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court), decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Carece de validez el artículo 6 del Reglamento nº 261/2004, por ser contrario al [...] Convenio de Montreal [...], 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 n° 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]?»

21 Mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 24 de septiembre de 2004, se desestimó la solicitud del órgano jurisdiccional remitente de que el presente asunto se tramitase por el procedimiento acelerado previsto en el artículo 104 *bis*, párrafo primero, del Reglamento de Procedimiento.

## Sobre las cuestiones prejudiciales

### *Sobre la octava cuestión*

- 22 Mediante su octava cuestión, que procede examinar en primer lugar, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 234 CE, párrafo segundo, debe interpretarse en el sentido de que un órgano jurisdiccional nacional sólo está obligado a plantear al Tribunal de Justicia una cuestión prejudicial para apreciar la validez de un acto comunitario a partir de un determinado grado de duda sobre dicha validez.

### Sobre la admisibilidad

- 23 El Parlamento Europeo defiende que la cuestión es inadmisibile, ya que la respuesta que pueda dar el Tribunal de Justicia no es de ninguna utilidad para la resolución del litigio del que conoce el órgano jurisdiccional remitente y que se refiere a la validez del Reglamento nº 261/2004.
- 24 A este respecto, resulta de una jurisprudencia reiterada que una petición presentada por un órgano jurisdiccional nacional sólo puede ser rechazada cuando resulta evidente que la interpretación del Derecho comunitario solicitada no tiene relación alguna con la realidad o con el objeto del litigio principal, cuando el problema es de naturaleza hipotética o cuando el Tribunal de Justicia no dispone de los elementos de hecho o de Derecho necesarios para responder de manera útil a las cuestiones planteadas (véanse, en particular, las sentencias de 15 de diciembre de 1995, *Bosman*, C-415/93, Rec. p. I-4921, apartado 61; de 5 de junio de 1997, *Celestini*, C-105/94, Rec. p. I-2971, apartado 22, y de 7 de septiembre de 1999, *Beck y Bergdorf*, C-355/97, Rec. p. I-4977, apartado 22). Salvo en estos casos, el Tribunal de Justicia está, en principio, obligado a pronunciarse sobre las cuestiones prejudiciales relativas a la interpretación de las normas de Derecho comunitario (véase la sentencia *Bosman*, antes citada, apartado 59).

- 25 En el asunto principal, al haber impugnado las demandantes la validez del Reglamento nº 261/2004 ante el órgano jurisdiccional remitente, éste se planteaba la cuestión de si tal impugnación de la validez de dicho Reglamento bastaba para plantear al Tribunal de Justicia una petición de decisión prejudicial en las condiciones previstas en el artículo 234 CE. En consecuencia, la interpretación de dicho artículo que solicita ese órgano jurisdiccional mediante la presente cuestión no puede considerarse sin relación con el objeto del litigio principal. La circunstancia de que, de forma concomitante, dicho órgano jurisdiccional haya también planteado al Tribunal de Justicia cuestiones sobre la validez del Reglamento nº 261/2004 y que las respuestas que se den puedan resolver el litigio principal, no debe poner en duda la pertinencia de la propia cuestión sobre la interpretación del artículo 234 CE.
- 26 Por consiguiente, procede responder a la cuestión prejudicial planteada.

#### Sobre el fondo

- 27 Procede recordar que, de acuerdo con una jurisprudencia reiterada, los órganos jurisdiccionales nacionales no tienen la facultad de declarar inválidos los actos de las instituciones comunitarias. En efecto, las competencias reconocidas al Tribunal de Justicia por el artículo 234 CE tienen esencialmente por objeto garantizar una aplicación uniforme del Derecho comunitario por los órganos jurisdiccionales nacionales. Esta exigencia de uniformidad es particularmente imperiosa cuando se trata de la validez de un acto comunitario. Las divergencias entre los órganos jurisdiccionales nacionales de los Estados miembros en cuanto a la validez de los actos comunitarios pueden llegar a comprometer la misma unidad del ordenamiento jurídico comunitario y perjudicar la exigencia fundamental de la seguridad jurídica (sentencias de 22 de octubre de 1987, Foto-Frost, 314/85, Rec. p. 4199, apartado 15; de 15 de abril de 1997, Bakers of Nailsea, C-27/95, Rec. p. I-1847, apartado 20, y de 6 de diciembre de 2005, Gaston Schul Douane-expediteur, C-461/03, Rec. p. I-10513, apartado 21). Sólo el Tribunal de Justicia es competente para declarar la invalidez de un acto comunitario (sentencias de 21 de febrero de 1991, Zuckerfabrik Süderdithmarschen y Zuckerfabrik Soest, asuntos acumulados C-143/88 y C-92/89, Rec. p. I-415, apartado 17, y de 21 de marzo de 2000, Greenpeace France y otros, C-6/99, Rec. p. I-1651, apartado 54).

- 28 Procede señalar, a este respecto, que el artículo 234 CE no constituye un recurso disponible para las partes en un litigio suscitado ante el juez nacional y, en consecuencia, no basta que una parte alegue que el litigio suscita una cuestión de validez del Derecho comunitario para que el órgano jurisdiccional de que se trata esté obligado a considerar que se plantea una cuestión en el sentido del artículo 234 CE (véase, este sentido, la sentencia de 6 de octubre de 1982, Cilfit y otros, 283/81, Rec. p. 3415, apartado 9). Resulta de lo anterior que la existencia de una impugnación de la validez de un acto comunitario ante el órgano jurisdiccional nacional no basta para justificar, por sí misma, el planteamiento de una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia.
- 29 En relación con los órganos jurisdiccionales cuyas resoluciones pueden ser objeto de un recurso judicial de Derecho interno, el Tribunal de Justicia ha declarado que pueden examinar la validez de un acto comunitario y, si no encuentran fundados los motivos de invalidez que las partes alegan ante ellos, pueden desestimarlos concluyendo que el acto es plenamente válido. En efecto, al actuar de este modo, no enjuician la existencia del acto comunitario (sentencia Foto-Frost, antes citada, apartado 14).
- 30 Por el contrario, cuando dichos órganos jurisdiccionales estiman que uno o varios de los motivos de invalidez alegados por las partes o, en su caso, planteados de oficio (véase, en este sentido, la sentencia de 16 de junio de 1981, Salonia, 126/80, Rec. p. 1563, apartado 7) están fundados, deben suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia una cuestión prejudicial sobre dicha validez.
- 31 Por otra parte, el espíritu de cooperación que debe presidir la remisión prejudicial exige que el órgano jurisdiccional nacional exponga en su resolución de remisión las razones por las que estima necesaria tal remisión.
- 32 Por consiguiente, procede responder a la octava cuestión que, cuando un órgano jurisdiccional cuyas resoluciones pueden ser objeto de un recurso judicial de

Derecho interno estima que uno o varios de los motivos de invalidez de un acto comunitario alegados por las partes o, en su caso, planteados de oficio están fundados, debe suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia una cuestión prejudicial sobre dicha validez.

*Sobre las demás cuestiones prejudiciales*

- 33 Mediante sus siete primeras cuestiones, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si los artículos 5, 6 y 7 del Reglamento nº 261/2004 son inválidos y si, en su caso, tal invalidez puede dar lugar a la de dicho Reglamento en su conjunto.

Sobre la compatibilidad del artículo 6 del Reglamento nº 261/2004 con el Convenio de Montreal

- 34 Mediante su primera cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 6 del Reglamento nº 261/2004 es incompatible con las disposiciones de los artículos 19, 22 y 29 del Convenio de Montreal.

- 35 Con carácter preliminar, procede recordar que, en virtud del artículo 300 CE, apartado 7, «los acuerdos celebrados en las condiciones mencionadas en el presente artículo serán vinculantes para las instituciones de la Comunidad, así como para los Estados miembros». Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, esos acuerdos priman sobre las disposiciones de Derecho comunitario derivado (sentencias de 10 de septiembre de 1996, Comisión/Alemania, C-61/94, Rec. p. I-3989, apartado 52, y de 1 de abril de 2004, Bellio F.lli, C-286/02, Rec. p. I-3465, apartado 33).

- 36 El Convenio de Montreal, firmado por la Comunidad el 9 de diciembre de 1999 sobre la base del artículo 300 CE, apartado 2, fue aprobado por decisión del Consejo de 5 de abril de 2001 y entró en vigor; en lo que se refiere a la Comunidad, el 28 de junio de 2004. Resulta de lo anterior que, de acuerdo con una jurisprudencia reiterada, las disposiciones de este Convenio forman parte del ordenamiento jurídico comunitario a partir de esta última fecha (sentencias de 30 de abril de 1974, Haegeman, 181/73, Rec. p. 449, apartado 5, y de 30 de septiembre de 1987, Demirel, 12/86, Rec. p. 3719, apartado 7). Fue posteriormente a esta fecha cuando, mediante resolución de 14 de julio de 2004, el órgano jurisdiccional remitente, en el marco de los recursos de «judicial review» de los que conocía, dirigió al Tribunal de Justicia la presente petición de decisión prejudicial.
- 37 El artículo 6 del Reglamento n° 261/2004 dispone que, en caso de gran retraso de un vuelo, el transportista aéreo encargado de efectuar dicho vuelo debe ofrecer asistencia y atención a los pasajeros afectados. No prevé que este transportista pueda liberarse de tales obligaciones en el supuesto de circunstancias extraordinarias que no podrían haberse evitado incluso si se hubieran tomado todas las medidas razonables.
- 38 IATA y ELFAA han sostenido en su demanda presentada ante órgano jurisdiccional remitente y sostienen ante el Tribunal de Justicia, que este artículo 6 es, en consecuencia, contrario a las disposiciones del Convenio de Montreal que contiene, en sus artículos 19 y 22, apartado 1, cláusulas de exención y de limitación de la responsabilidad del transportista aéreo en caso de retraso en el transporte de pasajeros y que dispone, en su artículo 29, que toda acción de indemnización de daños y perjuicios, por cualquier título, solamente podrá iniciarse con sujeción a las condiciones y límites previstos en dicho Convenio.
- 39 A este respecto, procede señalar que los artículos 19, 22 y 29 del Convenio de Montreal figuran entre las normas respecto de las cuales el Tribunal de Justicia controla la validez de los actos de las instituciones comunitarias, puesto que, por una parte, ni la naturaleza ni el sistema de dicho Convenio se oponen a ello y, por otra, las disposiciones de esos tres artículos parecen, desde el punto de vista de su contenido, incondicionales y suficientemente precisas.

- 40 Por lo que se refiere a la interpretación de dichos artículos, debe destacarse que, según una jurisprudencia reiterada, un Tratado internacional ha de interpretarse en función de los términos en que está redactado, así como a la luz de sus objetivos. Los artículos 31 de los Convenios de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de 23 de mayo de 1969, y sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales, de 21 de marzo de 1986, que expresan el Derecho internacional general consuetudinario en este sentido, establecen, a este respecto, que un Tratado debe interpretarse de buena fe, conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del Tratado en su contexto y teniendo en cuenta el objeto y fin del mismo (véase, en este sentido, la sentencia de 20 de noviembre de 2001, Jany y otros, C-268/99, Rec. p. I-8615, apartado 35).
- 41 De la exposición de motivos del Convenio de Montreal resulta que los Estados parte han reconocido «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». El alcance que los autores de dicho Convenio han querido otorgar a las disposiciones de los artículos 19, 22 y 29 debe, en consecuencia, valorarse a la luz de este objetivo.
- 42 De las referidas disposiciones del Convenio de Montreal, incluidas en su capítulo III, titulado «Responsabilidad del transportista y medida de la indemnización del daño», resulta que éstas determinan las condiciones en que pueden ejercitarse las acciones de indemnización por daños y perjuicios que inicien contra los transportistas aéreos los pasajeros que invoquen un daño sufrido a causa de un retraso. Estas disposiciones limitan la responsabilidad del transportista a la cantidad de 4.150 derechos especiales de giro por pasajero.
- 43 Es preciso señalar que todo retraso en el transporte aéreo de pasajeros, y especialmente si es importante, puede ocasionar, con carácter general, dos tipos de daño. Por una parte, un retraso demasiado grande ocasionará perjuicios prácticamente idénticos para todos los pasajeros, cuya reparación puede adoptar la forma de una asistencia o de una atención, estandarizadas e inmediatas, a todos los interesados mediante, por ejemplo, el ofrecimiento de refrescos, comidas,

alojamiento y llamadas telefónicas. Por otra parte, los pasajeros pueden sufrir perjuicios individuales, inherentes al motivo de su desplazamiento, cuya reparación exige una apreciación caso por caso del alcance de los daños ocasionados, y sólo puede, en consecuencia, ser objeto de una indemnización *a posteriori* e individualizada.

- 44 Pues bien, de las disposiciones de los artículos 19, 22 y 29 del Convenio de Montreal, resulta claramente que estas se limitan a regular las circunstancias en que los pasajeros perjudicados, con posterioridad al retraso de un vuelo, pueden entablar las acciones destinadas a obtener una reparación por daños y perjuicios con carácter individual, es decir, una indemnización por parte de los transportistas responsables del daño resultante del retraso.
- 45 Ni de estas disposiciones, ni de ninguna otra disposición del Convenio de Montreal resulta que sus autores hayan pretendido evitar a dichos transportistas cualquier otro tipo de intervenciones, en especial las que puedan prever las autoridades públicas para reparar de forma estandarizada e inmediata los perjuicios constituidos por las molestias que ocasionan los retrasos en el transporte aéreo de pasajeros, sin necesidad de que éstos deban padecer los inconvenientes inherentes a la reclamación de indemnizaciones por vía judicial.
- 46 En consecuencia, el Convenio de Montreal no puede constituir un obstáculo a la intervención del legislador comunitario para determinar, en el marco de las competencias atribuidas a la Comunidad en materia de transporte y protección de los consumidores, las condiciones en que conviene reparar los perjuicios relacionados con las molestias anteriormente mencionadas. Puesto que la asistencia y la atención a los pasajeros a que se refiere el artículo 6 del Reglamento nº 261/2004 en caso de gran retraso de un vuelo constituyen tales medidas reparadoras estandarizadas e inmediatas, no se encuentran entre aquéllas cuyas condiciones de ejercicio fija el referido Convenio. El dispositivo previsto en ese artículo se sitúa así simplemente en un momento previo al que resulta del Convenio de Montreal.

- 47 Las medidas de asistencia y atención estandarizadas e inmediatas no impiden por sí mismas que los pasajeros afectados, en el caso en que el mismo retraso les cause también daños que den derecho a una indemnización, puedan ejercitar, además, las acciones de indemnización de dichos daños en las circunstancias previstas en el Convenio de Montreal.
- 48 Estas medidas, que mejoran la protección de los intereses de los pasajeros y las condiciones en que se les aplica el principio de reparación, no pueden, por tanto, considerarse incompatibles con el Convenio de Montreal.

Sobre la validez del artículo 5 del Reglamento nº 261/2004 respecto del artículo 251 CE

- 49 Mediante su segunda cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si, al modificar el artículo 5 del proyecto original del Reglamento nº 261/2004, tal como resultaba de la Posición Común (CE) nº 27/2003, de 18 de marzo de 2003 (DO C 125 E, p. 63), (en lo sucesivo, «proyecto de Reglamento»), el Comité de Conciliación previsto en el artículo 251 CE respetó los requisitos procesales que contiene esta disposición.
- 50 Con carácter preliminar, es importante recordar el contexto en el que dicho Comité de Conciliación intervino en el proceso de adopción del Reglamento nº 261/2004, en relación, en particular, con las preocupaciones del legislador comunitario sobre la consideración o no de circunstancias que permitiesen a los transportistas aéreos eximirse de sus obligaciones de atención y asistencia a los pasajeros en los casos de anulación o de gran retraso de un vuelo.

- 51 En su Posición Común nº 27/2003, el Consejo decidió que los transportistas aéreos podían quedar exentos de sus obligaciones de indemnización y de atención previstas en el artículo 5 del proyecto de Reglamento para el supuesto de cancelación de vuelos y de sus obligaciones de atención previstas en el artículo 6 del mismo proyecto para el caso de un gran retraso, si los interesados podían demostrar que la cancelación o el retraso se debía a circunstancias extraordinarias que no hubieran podido evitarse incluso si se hubieran tomado todas las medidas razonables.
- 52 Durante el examen de esta Posición Común en segunda lectura, el 3 de julio de 2003, el Parlamento no propuso ninguna enmienda al artículo 5 del proyecto de Reglamento. Por el contrario, aprobó, entre otras, una enmienda nº 11 al artículo 6 del mismo proyecto, en el sentido, concretamente, de suprimir toda referencia a la cláusula de exención en el supuesto de circunstancias extraordinarias (en lo sucesivo, «eximente de circunstancias extraordinarias»).
- 53 Mediante escrito de 22 de septiembre de 2003, el Consejo declaró que no podía aprobar todas las enmiendas del Parlamento, y el Presidente del Consejo, de acuerdo con el Presidente del Parlamento, convocó una reunión del Comité de Conciliación.
- 54 En el transcurso de su reunión de 14 de octubre de 2003, éste alcanzó un acuerdo sobre un texto conjunto, aprobado el 1 de diciembre de 2003, según el cual, concretamente, se suprimía del artículo 5 toda referencia a la eximente de las circunstancias extraordinarias, que permitía a los transportistas aéreos exonerarse de sus obligaciones de atención en los casos de cancelaciones de vuelos. El Reglamento fue aprobado por el Parlamento en tercera lectura el 18 de diciembre de 2003, y por el Consejo, el 26 de enero de 2004, conforme a este texto conjunto del Comité de Conciliación.

- 55 Las demandantes en el litigio principal alegan que al modificar el artículo 5 del Proyecto de Reglamento, cuando no había sido objeto de ninguna enmienda del Parlamento en segunda lectura, el Comité de Conciliación se excedió en las competencias que le atribuye el artículo 251 CE.
- 56 A este respecto, procede recordar que el Comité de Conciliación se convoca, en el marco del procedimiento de codecisión, en caso de desacuerdo del Consejo sobre las enmiendas propuestas por el Parlamento en segunda lectura. Consta que tal desacuerdo se suscitó durante el procedimiento de aprobación del Reglamento nº 261/2004, lo que justificó la convocatoria de dicho Comité.
- 57 Al contrario de lo que defiende IATA, una vez convocado, el Comité de Conciliación no tiene por misión alcanzar un acuerdo sobre las enmiendas propuestas por el Parlamento, sino, como resulta del propio tenor del artículo 251 CE, «alcanzar un acuerdo sobre un texto conjunto», examinando la Posición Común adoptada por el Consejo, sobre la base de las enmiendas propuestas por el Parlamento. En consecuencia, el texto del artículo 251 CE no contiene en sí mismo ninguna restricción en cuanto al contenido de las medidas que se escojan para alcanzar un acuerdo sobre un texto conjunto.
- 58 Al recurrir al término «conciliación», los autores del Tratado quisieron dar un efecto útil al procedimiento escogido y confiar al Comité de Conciliación una amplia facultad de apreciación. Eligiendo tal forma de resolución de los desacuerdos, pretendieron precisamente que la aproximación de los puntos de vista del Parlamento y del Consejo se hiciera sobre la base de un examen de todos los aspectos de ese desacuerdo, con una intervención activa en los trabajos del Comité de Conciliación por parte de la Comisión de las Comunidades Europeas, a la que corresponde adoptar «todas las iniciativas necesarias para favorecer un acercamiento de las posiciones del Parlamento [...] y del Consejo».

- 59 Desde ese punto de vista, habida cuenta de la facultad de mediación así confiada a la Comisión y de la libertad de que disponen finalmente el Parlamento y el Consejo de aceptar o no el texto conjunto aprobado por el Comité de Conciliación, no puede interpretarse que el artículo 251 CE limite, en principio, las competencias de dicho Comité. La mera circunstancia de que, en el caso de autos, el artículo 5 del proyecto de Reglamento no haya sido objeto de una enmienda por el Parlamento en segunda lectura no demuestra que dicho Comité haya vulnerado el alcance de las competencias que le atribuye el artículo 251 CE.
- 60 Además, las demandantes en el procedimiento principal sostienen que la falta de publicidad de las reuniones del Comité de Conciliación vulnera los principios de la democracia representativa.
- 61 Ciertamente, la participación efectiva del Parlamento en el proceso legislativo comunitario, de acuerdo con los procedimientos previstos en el Tratado, representa un elemento esencial del equilibrio institucional querido por dicho Tratado. Sin embargo, es evidente que el propio Parlamento está representado en el Comité de Conciliación y que además esta representación se configura de acuerdo con la importancia relativa de cada grupo político en el seno del Parlamento. Por otra parte, el texto conjunto aprobado por el Comité de Conciliación debe asimismo someterse, en virtud del artículo 251 CE, apartado 5, al examen del propio Parlamento para su aprobación. Este examen, que tiene lugar necesariamente en las condiciones habituales de transparencia de los trabajos de esta asamblea, garantiza así, en todo caso, la participación efectiva del Parlamento en el proceso legislativo, en cumplimiento de los principios de la democracia representativa.
- 62 De los autos se desprende que, en el presente asunto, el desacuerdo planteado al Comité de Conciliación se refería, principalmente, a si los transportistas aéreos podrían o no ampararse en la eximente de las circunstancias extraordinarias para exonerarse de sus obligaciones de asistencia y atención a los pasajeros, previstas en el artículo 6 del proyecto de Reglamento, en caso de gran retraso de un vuelo. El Comité de Conciliación alcanzó un acuerdo en el sentido de suprimir del artículo 6

de ese proyecto toda referencia a la eximente de las circunstancias extraordinarias, para garantizar una atención y una asistencia inmediatas a los pasajeros con independencia del motivo del retraso del vuelo. Con objeto de garantizar un planteamiento coherente y simétrico, el Comité acordó también entonces suprimir del artículo 5 de dicho proyecto esta misma referencia respecto de las obligaciones de atención a los pasajeros en caso de cancelación de un vuelo.

- 63 En estas circunstancias, el Comité de Conciliación no excedió los límites de sus atribuciones al modificar el artículo 5 del proyecto de Reglamento.

#### Sobre el deber de motivación y el respeto del principio de seguridad jurídica

- 64 Mediante sus cuestiones tercera y cuarta, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si los artículos 5 y 6 del Reglamento nº 261/2004 son inválidos por no respetar el principio de seguridad jurídica o por no cumplir con el deber de motivación. Mediante su séptima cuestión, se pregunta también si el artículo 7 de dicho Reglamento respeta este último deber.
- 65 Las demandantes en el procedimiento principal alegan que el Reglamento impugnado contiene ambigüedades, lagunas o contradicciones que afectan a su legalidad respecto del deber de motivación así como del respeto del principio de seguridad jurídica.
- 66 Procede recordar que, si bien es cierto que la motivación que exige el artículo 253 CE debe revelar de manera clara e inequívoca el razonamiento de la autoridad comunitaria autora del acto impugnado, de modo que los interesados puedan conocer la justificación de la medida adoptada y el Tribunal de Justicia

ejercer su control, no se exige sin embargo que dicha motivación especifique todas las razones de hecho o de Derecho pertinentes (véanse, en particular, las sentencias de 29 de febrero de 1996, Comisión/Consejo, C-122/94, Rec. p. I-881, apartado 29; de 14 de diciembre de 2004, Swedish Match, C-210/03, Rec. p. I-11893, apartado 63, y 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, apartado 133).

- 67 Por otra parte, para apreciar el cumplimiento del deber de motivación, se debe tener en cuenta no sólo el tenor literal del acto impugnado, sino también su contexto, así como el conjunto de normas jurídicas que regulan la materia de que se trate. Cuando se trata, como en el presente asunto, de un acto destinado a una aplicación general, la motivación 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 (véase, en particular, la sentencia de 10 de marzo de 2005, España/Consejo, C-342/03, Rec. p. I-1975, apartado 55). Si el acto impugnado revela lo esencial de los objetivos perseguidos por las instituciones, resulta innecesario exigir a éstas una motivación específica para cada una de las opciones de carácter técnico que han realizado (véanse, en particular, las sentencias de 5 de julio de 2001, Italia/Consejo y Comisión, C-100/99, Rec. p. I-5217, apartado 64, y Alliance for Natural Health y otros, antes citada, apartado 134).
- 68 Por su parte, el principio de seguridad jurídica constituye un principio fundamental de Derecho comunitario que exige, particularmente, que una normativa sea clara y precisa, con el fin de que los justiciables puedan conocer, sin ambigüedad, sus derechos y obligaciones y adoptar las medidas oportunas en consecuencia (véanse las sentencias de 9 de julio de 1981, Gondrand Frères, 169/80, Rec. p. 1931; de 13 de febrero de 1996, Van Es Douane Agenten, C-143/93, Rec. p. I-431, apartado 27, y de 14 de abril de 2005, Bélgica/Comisión, C-110/03, Rec. p. I-2801, apartado 30).
- 69 A la luz de la jurisprudencia anterior, procede destacar, en primer lugar, que las disposiciones de los artículos 5 y 6 del Reglamento nº 261/2004 determinan con precisión y claramente las obligaciones que incumben al transportista aéreo encargado de efectuar un vuelo en caso de cancelación o de gran retraso de tal vuelo. La finalidad de esas disposiciones se desprende con toda claridad de los

considerandos primero y segundo del Reglamento, según los cuales 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 y tomar en consideración los requisitos de protección de los consumidores en general, ya que las cancelaciones o los grandes retrasos de los vuelos ocasionan graves molestias a los pasajeros.

70 Además, los considerandos duodécimo y decimotercero de este mismo Reglamento disponen que los pasajeros cuyos vuelos queden cancelados han de tener la posibilidad de ser compensados si no han sido informados con suficiente antelación de tal cancelación, de obtener el reembolso de los billetes o un transporte alternativo en condiciones satisfactorias, y deben recibir atención adecuada mientras esperan un vuelo posterior. El decimoséptimo considerando de dicho Reglamento expone que los pasajeros cuyos vuelos tengan un retraso de duración determinada deben recibir atención adecuada y han de tener la posibilidad de cancelar sus vuelos, con reembolso de sus billetes, o de proseguirlos en condiciones satisfactorias. Estos elementos revelan así lo esencial del objetivo perseguido.

71 Es evidente, además, que los diversos perjuicios que afectan a los pasajeros en caso de cancelación o de gran retraso de un vuelo existen. No se ha demostrado ni tampoco se ha alegado que los incidentes de esta naturaleza constituyan meros fenómenos desdeñables. Pues bien, ni del artículo 135 CE, ni de ninguna otra disposición, resulta que la validez del acto comunitario en cuestión esté sujeta al requisito de contener datos numéricos precisos que justifiquen la necesidad de que intervenga el legislador comunitario.

72 Tampoco puede exigirse que el Reglamento nº 261/2004 contenga una motivación específica para cada una de sus opciones de carácter técnico. A este respecto, puesto que la finalidad de proteger a los pasajeros exige que se escojan medidas de reparación estandarizadas y eficaces, que no se presten a discusión en el momento en que deban aplicarse, lo que, como es obvio, la eximente de las circunstancias extraordinarias habría provocado en cualquier caso, el legislador comunitario podía, sin faltar a su deber de motivación, abstenerse de exponer los motivos por los que estimó que los transportistas aéreos encargados de efectuar un vuelo no podían

ampararse en tal eximente para exonerarse de sus obligaciones previstas en los artículos 5 y 6 de ese Reglamento. De la misma forma, al contrario de lo que defiende ELFAA, el legislador comunitario podía, sin viciar de ilegalidad el acto en cuestión, determinar en el artículo 7 de dicho Reglamento el principio y el importe de la indemnización a tanto alzado para el supuesto de cancelación de vuelos, sin exponer los motivos por los que decidió tal medida y tal cantidad.

- 73 En segundo lugar, las medidas estandarizadas e inmediatas previstas en el artículo 6 del Reglamento nº 261/2004 no se encuentran entre aquéllas cuyas condiciones de ejercicio fija el Convenio de Montreal y no son incompatibles con ese Convenio. Resulta de lo anterior que las disposiciones de este Reglamento que regulan así determinados derechos de los pasajeros en los casos de grandes retrasos en los vuelos no pueden sujetarse a condiciones diferentes de las que fija dicho Convenio respecto de otros derechos. En consecuencia, no son en absoluto contrarias a las que contiene el Reglamento nº 2027/97 y que han sido adoptadas, conforme a su artículo 1, para aplicar las disposiciones pertinentes del Convenio de Montreal.
- 74 En estas circunstancias, por una parte, las demandantes en el asunto principal no pueden alegar que, al hacer referencia a este último Reglamento, el Reglamento nº 261/2004 se adoptó vulnerando el deber de motivación. Por otra parte, tampoco puede interpretarse que el artículo 6 de ese Reglamento haya vulnerando el principio de seguridad jurídica, privando a las empresas representadas por las demandantes en el asunto principal de la posibilidad de conocer sin ambigüedad las obligaciones que les incumben derivadas del mecanismo resultante del Reglamento nº 2027/97.
- 75 En tercer lugar, las demandantes en el asunto principal sostienen que el Reglamento nº 261/2004 prevé en sus considerandos decimocuarto y decimoquinto, de forma incoherente, que circunstancias extraordinarias pueden limitar o eximir de responsabilidad al transportista aéreo encargado de efectuar un vuelo en caso de cancelación o de gran retraso de los vuelos, mientras que los artículos 5 y 6 de ese Reglamento, que regulan sus obligaciones en esos supuestos, no contemplan, salvo en lo que se refiere a la obligación de indemnización, tal eximente de responsabilidad.

- 76 Sin embargo, procede señalar, a este respecto, que si bien la exposición de motivos de un acto comunitario puede precisar el contenido del mismo (véase la sentencia *Alliance for Natural Health* y otros, antes citada, apartado 91) no puede ser invocada para establecer excepciones a las propias disposiciones del acto de que se trata (sentencias de 19 de noviembre de 1998, *Nilsson* y otros, C-162/97, Rec. p. I-7477, apartado 54, y de 24 de noviembre de 2005, *Deutsches Milch-Kontor*, C-136/04, Rec. p. I-10095, apartado 32). Por otra parte, ciertamente, el tenor literal de esos considerandos da a entender que, de forma general, debería eximirse al transportista aéreo encargado de efectuar un vuelo de todas sus obligaciones en el supuesto de que concurren circunstancias extraordinarias, y crea una cierta ambigüedad entre la intención así expresada del legislador comunitario y el propio contenido de los artículos 5 y 6 del Reglamento nº 261/2004, que no reconocen un carácter tan general a esta eximente de responsabilidad. Sin embargo, tal ambigüedad no tiene suficiente envergadura como para hacer incoherente el dispositivo establecido en virtud de esos dos artículos, que carecen en sí mismos de toda ambigüedad.
- 77 De las consideraciones que preceden resulta que los artículos 5, 6 y 7 del Reglamento nº 261/2004 no son inválidos por vulnerar el principio de seguridad jurídica ni el deber de motivación.

### Sobre el respeto del principio de proporcionalidad

- 78 Mediante sus cuestiones quinta y séptima, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si los artículos 5, 6 y 7 del Reglamento nº 261/2004 son inválidos por vulnerar el principio de proporcionalidad.
- 79 Con carácter preliminar, debe recordarse que el principio de proporcionalidad, que forma parte de los principios generales del Derecho comunitario, exige que los medios que aplica una disposición comunitaria sean aptos para alcanzar el objetivo perseguido y no vayan más allá de lo que es necesario para alcanzarlo (véanse, en especial, las sentencias de 11 de julio de 2002, *Käserei Champignon Hofmeister*, C-210/00, Rec. p. I-6453, apartado 59; de 10 de diciembre de 2002, *British American*

Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco, C-491/01, Rec. p. I-11453, apartado 122, y Swedish Match, antes citada, apartado 47).

- 80 Por lo que se refiere al control judicial de los requisitos indicados en el apartado anterior, procede subrayar que debe reconocerse al legislador comunitario una amplia facultad discrecional en ámbitos en los que deba tomar decisiones de naturaleza política, económica y social, y realizar apreciaciones complejas. Por consiguiente, sólo el carácter manifiestamente inadecuado de una medida adoptada en estos ámbitos, en relación con el objetivo que tiene previsto conseguir la institución competente, puede afectar a la legalidad de tal medida [véanse, en este sentido, las sentencias de 12 de noviembre de 1996, Reino Unido/Consejo, C-84/94, Rec. p. I-5755, apartado 58; de 13 de mayo de 1997, Alemania/Parlamento y Consejo, C-233/94, Rec. p. I-2405, apartados 55 y 56; de 5 de mayo de 1998, National Farmers' Union y otros, C-157/96, Rec. p. I-2211, apartado 61, así como British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco, antes citada, apartado 123]. Sucede así, en particular, en materia de política común de transportes (véanse, en este sentido, en especial, las sentencias de 17 de julio de 1997, SAM Schiffahrt y Stapf, asuntos acumulados C-248/95 y C-249/95, Rec. p. I-4475, apartado 23, y de 12 de marzo de 2002, Omega Air y otros, asuntos acumulados C-27/00 y C-122/00, Rec. p. I-2569, apartado 63).
- 81 Las demandantes en el asunto principal alegan que las medidas de asistencia, atención e indemnización a los pasajeros previstas en los artículos 5, 6 y 7 del Reglamento n° 261/2004, para el caso de cancelación o de gran retraso de un vuelo, no permiten alcanzar el objetivo de reducir esos casos de cancelación o de retraso y son, de todas formas, a causa de las cargas financieras considerables que impondrán a los transportistas comunitarios, totalmente desproporcionadas en relación con la finalidad perseguida.
- 82 Para apreciar la necesidad de las medidas en cuestión, procede subrayar que el objetivo inmediato perseguido por el legislador comunitario, tal como resulta de los cuatro primeros considerandos del Reglamento n° 261/2004, es reforzar la protección de los pasajeros víctimas de cancelaciones o de retrasos en los vuelos, reparando, de forma estandarizada e inmediata, determinados perjuicios causados a los interesados que se encuentran en tales situaciones.

- 83 Ciertamente, más allá de este objetivo directo, expuesto explícitamente por el legislador comunitario, dicho Reglamento, al igual que cualquier otra norma general, puede contener implícitamente otros objetivos secundarios, tal como sostienen las demandantes en el procedimiento principal, como el de reducir, de antemano, el número de cancelaciones y de grandes retrasos en los vuelos. Corresponde al Tribunal de Justicia apreciar primero si las medidas aprobadas son manifiestamente inadecuadas en relación con el objetivo explícito del Reglamento, que pretende reforzar la protección de los pasajeros, cuya legitimidad no se pone en duda en sí misma.
- 84 Procede destacar, en primer lugar, que las medidas previstas en los artículos 5 y 6 del Reglamento n° 261/2004 pueden reparar por sí mismas determinados perjuicios sufridos por estos pasajeros en caso de cancelación o de gran retraso de un vuelo, y permiten así garantizar un nivel elevado de protección de los interesados, perseguido por el Reglamento.
- 85 En segundo lugar, es indudable que el alcance de las diferentes medidas elegidas por el legislador comunitario varía según la importancia de los daños sufridos por los pasajeros, que es apreciada en función ya sea de la duración del retraso y del tiempo de espera del siguiente vuelo, ya sea del plazo empleado en informar a los pasajeros de la cancelación del vuelo. Por tanto, los criterios así fijados para determinar el derecho de los pasajeros a acogerse a tales medidas no parecen en absoluto ajenos al requisito de proporcionalidad.
- 86 En tercer lugar, las medidas de reparación estandarizada e inmediata como el transporte alternativo de los pasajeros o el suministro de refrescos, comidas, alojamiento o el ofrecimiento de medios de comunicación con terceros, tienen por objeto atender las necesidades inmediatas, sobre el terreno, de los pasajeros, cualquiera que sea la causa de la cancelación o del retraso del vuelo. Puesto que dichas medidas varían, como se ha dicho en el apartado precedente de la presente sentencia, en función de la gravedad de los perjuicios sufridos por los pasajeros, no parece tampoco que tengan un carácter manifiestamente inadecuado por el mero hecho de que los transportistas no puedan ampararse en la eximente de las circunstancias excepcionales.

- 87 En cuarto lugar, no ha quedado acreditado que la suscripción de seguros voluntarios por los pasajeros para cubrir los riesgos derivados de los retrasos y las cancelaciones de los vuelos, preconizada por ELFAA, permita en todo caso subsanar los perjuicios sufridos por los interesados sobre el terreno. No puede, en consecuencia, considerarse que tal medida sea más adecuada al objetivo perseguido que las exigidas por el legislador comunitario.
- 88 En quinto lugar, las consecuencias perjudiciales provocadas por el retraso y que el Reglamento nº 261/2004 trata de remediar no tienen ninguna relación con el precio pagado por el billete. Por esta razón, no cabe acoger la alegación de que las medidas adoptadas para minimizar estas consecuencias hubieran debido determinarse en proporción al precio del billete.
- 89 En sexto lugar, si bien IATA y ELFAA sostienen que las medidas citadas anteriormente pueden tener importantes repercusiones en las cargas financieras de los transportistas y no son adecuadas en relación con el objetivo secundario del Reglamento, que pretende reducir el número de las anulaciones y de los grandes retrasos en los vuelos, procede constatar que en los debates ante el Tribunal de Justicia no se han puesto de manifiesto cifras sobre la frecuencia de dichos retrasos y anulaciones. En consecuencia, los costes teóricos de tales medidas para las compañías aéreas a que han hecho referencia las interesadas, no permiten en todo caso dar por demostrado que esos incidentes no guarden proporción con el interés de dichas medidas.
- 90 Procede también señalar que el cumplimiento de las obligaciones en virtud del Reglamento nº 261/2004 se impone sin perjuicio de que los transportistas aéreos puedan pedir una reparación a cualquier persona, incluidos terceros, conforme al Derecho nacional, como prevé el artículo 13 de dicho Reglamento. Esta indemnización puede, en consecuencia, atenuar, incluso absorber, la carga financiera soportada por dichos transportistas a consecuencia de tales obligaciones. Además, no parece excesivo que, sin perjuicio del derecho a indemnización antes mencionado, éstas sean soportadas de entrada por los transportistas aéreos a los que los pasajeros afectados están ligados por un contrato de transporte que les da derecho a un vuelo que no debería ser cancelado ni retrasado.

91 En séptimo lugar, en cuanto a la compensación prevista en el artículo 7 del Reglamento nº 261/2004, a la que pueden aspirar los pasajeros en virtud del artículo 5, cuando se les ha informado demasiado tarde de la cancelación de un vuelo, los transportistas aéreos pueden eximirse del pago de esta compensación si demuestran que la cancelación se debe a circunstancias extraordinarias que no podrían haberse evitado incluso si se hubieran tomado todas las medidas razonables. Habida cuenta de la existencia de esta eximente y de las condiciones restrictivas de la aplicación de esa obligación, que pueden eludir los transportistas aéreos si la información es suficientemente precoz o viene acompañada de un ofrecimiento de transporte alternativo, dicha obligación no parece manifiestamente inadecuada en relación con el objetivo perseguido. Por otra parte, el importe de la compensación, fijado en cantidades de 250, 400 y 600 euros en función de la distancia de los vuelos de que se trate tampoco parece excesivo y corresponde además, esencialmente, como defiende la Comisión en sus observaciones sin que se haya negado este extremo, a la actualización del nivel de compensación previsto en el Reglamento (CEE) nº 295/91 del Consejo, de 4 de febrero de 1991, por el que se establecen normas comunes relativas a un sistema de compensación por denegación de embarque en el transporte aéreo regular (DO L 36, p. 5), teniendo en cuenta la inflación registrada desde su entrada en vigor.

92 De las consideraciones que preceden resulta que los artículos 5, 6 y 7 del Reglamento nº 261/2004 no son inválidos por vulnerar el principio de proporcionalidad.

### Sobre el respeto del principio de igualdad de trato

93 Mediante sus cuestiones sexta y séptima, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si los artículos 5, 6 y 7 del Reglamento nº 261/2004 son inválidos por vulnerar el principio de igualdad de trato.

- 94 ELFAA alega que las compañías aéreas de tarifa reducida que representa sufren un trato discriminatorio puesto que las medidas previstas en dichos artículos imponen las mismas obligaciones a todos los transportistas aéreos, sin distinguir entre sus políticas de precios y los servicios que ofrecen. Afirma también que el Derecho comunitario no impone las mismas obligaciones a los demás medios de transporte.
- 95 Según reiterada jurisprudencia, el principio de igualdad de trato o de no discriminación exige que no se traten de manera diferente situaciones que son comparables y que situaciones diferentes no sean tratadas de manera idéntica, salvo que este trato esté justificado objetivamente (sentencia *Swedish Match*, antes citada, apartado 70).
- 96 A este respecto, procede señalar, en primer lugar, 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 (véase, en este sentido, la sentencia *SAM Schiffahrt y Stapf*, antes citada, apartado 34). 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.
- 97 A continuación, procede señalar que, 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. En efecto, a causa, en particular, de la ubicación de los aeropuertos, generalmente fuera de los centros urbanos, y de las modalidades específicas de registro y de recogida de equipajes, las molestias que padecen los interesados cuando se producen esos incidentes no son comparables.

- 98 Para finalizar, los perjuicios que sufren los pasajeros de los transportistas aéreos en caso de cancelación o de gran retraso de los vuelos son análogos, cualquiera que sea la compañía aérea con la que han contratado y no tienen relación con la política de precios practicada por ésta. En consecuencia, correspondía al legislador comunitario tratar de forma idéntica a todas las compañías aéreas, so pena de vulnerar el principio de igualdad en relación con la finalidad perseguida por el Reglamento nº 261/2004 de aumentar la protección de todos los pasajeros de los transportistas aéreos.
- 99 Resulta de lo anterior que las disposiciones de los artículos 5, 6 y 7 del Reglamento nº 261/2004 no son inválidas por vulnerar el principio de igualdad de trato.
- 100 A la vista de las consideraciones que preceden, procede responder a las siete primeras cuestiones planteadas que su examen no ha puesto de manifiesto ningún elemento que pueda afectar a la validez de los artículos 5, 6 y 7 del Reglamento nº 261/2004.

## **Costas**

- 101 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia, no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Gran Sala) declara:

- 1) **Cuando un órgano jurisdiccional cuyas resoluciones pueden ser objeto de un recurso judicial de Derecho interno estima que uno o varios de los motivos de invalidez de un acto comunitario alegados por las partes o, en su caso, planteados de oficio están fundados, debe suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia una cuestión prejudicial sobre dicha validez.**
  
- 2) **El examen de las cuestiones planteadas no ha puesto de manifiesto ningún elemento que pueda afectar a la validez de los artículos 5, 6 y 7 del Reglamento 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.**

Firmas