



## **REFORMA DEL REGLAMENTO 261/2004: MÁS DERECHOS PARA EL PASAJERO, MÁS OBLIGACIONES OPERATIVAS PARA LAS AEROLÍNEAS**

En julio de 2026, la Unión Europea ha culminado la fase legislativa de una de las reformas más esperadas del Derecho del transporte aéreo: la revisión del Reglamento (CE) n.º 261/2004<sup>1</sup>, norma de referencia en materia de compensación y asistencia a los pasajeros en caso de denegación de embarque, cancelación y retraso.

Y es que, tras más de trece años de negociaciones, el Parlamento Europeo y el Consejo han logrado cerrar un acuerdo sobre una reforma marcada por profundas diferencias sobre algunas de las cuestiones más sensibles del régimen de protección de los pasajeros.

El resultado final conserva, en esencia, la estructura básica del régimen vigente, incorpora buena parte de los criterios desarrollados por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea durante las últimas dos décadas y refuerza los mecanismos para el ejercicio efectivo de los derechos de los pasajeros, lo que se traduce también en nuevas exigencias operativas, documentales y probatorias para las compañías aéreas, que deberán revisar de forma transversal la gestión de las incidencias.

En esta *newsletter* abordaremos las principales modificaciones de la reforma y su impacto sobre la actividad de las compañías aéreas, prestando especial atención a las cuestiones interpretativas que previsiblemente condicionarán su aplicación práctica y a las medidas de adaptación que conviene anticipar.

### **TRECE AÑOS DE NEGOCIACIÓN Y UN AÑO PARA ADAPTARSE**

Debemos comenzar señalando que la aprobación de la reforma pone fin a un procedimiento legislativo especialmente prolongado. Y es que, desde la propuesta presentada por la Comisión en el año 2013, el Parlamento Europeo y el Consejo han mantenido posiciones muy alejadas sobre algunos de los elementos centrales del sistema.

Y fue precisamente esta imposibilidad de alcanzar un acuerdo tras la segunda lectura lo que obligó a acudir al Comité de Conciliación, previsto en el artículo 294 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, con el fin de que ambas instituciones negociaran un texto conjunto<sup>2</sup>.

El resultado de la reforma responde, por tanto, a una solución de compromiso entre ambas instituciones, que busca preservar el nivel de protección consolidado por la jurisprudencia, a la vez que pretende atender –aunque fallidamente– al impacto económico y operativo que este régimen impone a las compañías aéreas y, en particular, a sus posibles efectos sobre la conectividad. Su aplicación, sin embargo, no será inmediata, ya que el Reglamento entrará en vigor a los veinte días de su publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea y será aplicable doce meses después, por lo que, en función de la fecha efectiva de publicación, previsiblemente comenzará a aplicarse durante la segunda mitad de 2027<sup>3</sup>. Ese periodo transitorio marcará el plazo del que dispondrán las compañías para adaptar sus sistemas, procesos, contratos y protocolos.

### **CONTINUIDAD EN EL RÉGIMEN COMPENSATORIO Y NUEVAS INCERTIDUMBRES OPERATIVAS**

Pese a la amplitud de los cambios, el texto mantiene los elementos esenciales del régimen compensatorio vigente: tanto las cuantías de las compensaciones<sup>4</sup> como el umbral de tres horas que genera el derecho a percibir las, incorporando expresamente la doctrina establecida por el TJUE<sup>5</sup>.

La principal novedad no reside, por tanto, en la dimensión económica del sistema, sino en la forma en que las compañías deberán gestionar, justificar y acreditar cada incidencia. De ahí la especial relevancia de la nueva regulación de las circunstancias extraordinarias, un concepto configurado hasta ahora esencialmente por la jurisprudencia y que pasa a definirse en la propia norma, acompañado de una lista no exhaustiva de supuestos<sup>6</sup>.

Su inclusión no convierte, sin embargo, ninguno de esos acontecimientos en una causa automática de exoneración, puesto que la compañía deberá acreditar su concurrencia, su relación directa con la perturbación y la imposibilidad de evitarla, aun habiendo adoptado todas las medidas razonables. Y deberá hacerlo, además, facilitando una explicación clara y suficientemente fundamentada al pasajero sobre lo ocurrido en el vuelo afectado.

<sup>1</sup> Reglamento (CE) n.º 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.

<sup>2</sup> El Parlamento Europeo aprobó el texto conjunto el 7 de julio de 2026 y el Consejo hizo lo propio el 13 de julio de 2026, quedando así cerrado el contenido sustantivo de la reforma.

<sup>3</sup> Texto conjunto aprobado por el Comité de Conciliación previsto en el artículo 294, apartado 10, del TFUE, dentro del procedimiento 2013/0072(COD), documento PE-CONS 39/26. A fecha de cierre de esta newsletter, permanecen pendientes la revisión jurídico-lingüística, la firma y la publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea.

<sup>4</sup> Se mantienen las compensaciones de 250€ para vuelos de hasta 1.500 km, 400€ para vuelos de entre 1.500 y 3.500 km y 600€ para los de mayor distancia, así como el umbral de tres horas de retraso en la llegada fijado por la jurisprudencia del TJUE. La compensación podrá reducirse en un 50 % en determinados vuelos de más de 3.500 km cuando la demora no supere las cuatro horas y en algunos supuestos de cancelación cuando el transporte alternativo permita adelantar la salida respecto del horario inicialmente previsto.

<sup>5</sup> STJUE de 19 de noviembre de 2009, *Sturgeon y otros*, asuntos acumulados C-402/07 y C-432/07, que reconoció el derecho a compensación de los pasajeros de vuelos retrasados en términos equivalentes a los previstos para las cancelaciones.

<sup>6</sup> La lista incluye, entre otros supuestos, determinadas catástrofes naturales o medioambientales, condiciones meteorológicas incompatibles con la seguridad, conflictos armados, amenazas graves para la salud, pasajeros conflictivos, defectos ocultos de fabricación o diseño e incidencias vinculadas a aeropuertos, servicios de navegación aérea o proveedores esenciales.

La reforma aporta así una mayor precisión conceptual, pero no elimina la necesidad de valorar cada supuesto de forma individualizada. La controversia se desplazará, en buena medida, hacia la suficiencia de la prueba, la intensidad del vínculo causal y el alcance de las medidas que razonablemente podrían exigirse al transportista en las circunstancias concretas.

Y lo anterior será especialmente relevante cuando la incidencia tenga su origen en actuaciones ajenas a la compañía. Las restricciones del control del tráfico aéreo, los cierres aeroportuarios o determinadas actuaciones de proveedores pueden constituir circunstancias extraordinarias y excluir, en su caso, el pago de la compensación. Sin embargo, no liberan al transportista de sus obligaciones de información, asistencia y transporte alternativo frente al pasajero, de modo que seguirá siendo el interlocutor inmediato, aun cuando el origen de la perturbación se encuentre fuera de su esfera de control<sup>7</sup>.

En materia de reembolsos y reclamaciones, la reforma establece plazos más precisos, condiciona la entrega de bonos al consentimiento expreso e informado del pasajero y refuerza la obligación de información sobre el posible derecho a compensación<sup>8</sup>. Con ello se pretende facilitar el ejercicio directo de los derechos y ordenar procedimientos que hasta ahora presentaban una aplicación desigual. No obstante, persisten las dificultades asociadas a las reservas realizadas a través de agencias de viajes en línea u otros intermediarios. Y es que la compañía puede no disponer de los datos de contacto reales del pasajero, desconocer el importe efectivamente abonado o encontrar obstáculos para determinar el destinatario y la cuantía del reembolso. La reforma intensifica, de este modo, las obligaciones de información y pago, pero no resuelve la fragmentación de datos, cobros y responsabilidades entre quien comercializa el billete y quien opera el vuelo, lo que seguirá exigiendo una coordinación rigurosa entre compañías e intermediarios.

El resultado, por tanto, es una solución incompleta en la que se refuerza la responsabilidad de la compañía aérea frente al pasajero mientras se mantiene prácticamente intacta la fragmentación contractual y operativa que dificulta el cumplimiento de esas mismas obligaciones. Lejos de cerrar una fuente recurrente de conflictos, el texto vuelve a trasladar su resolución a la coordinación bilateral entre compañías e intermediarios y, previsiblemente, a la interpretación de las autoridades y los tribunales.

También se refuerza el derecho al transporte alternativo, obligando a la compañía a ofrecer una solución en condiciones comparables y lo antes posible, teniendo en cuenta sus propios vuelos, los de otros transportistas, los aeropuertos alternativos y, cuando resulte más eficiente, otros medios de transporte. Además, si la compañía no ofrece una alternativa adecuada dentro del plazo previsto, el pasajero podrá organizar el viaje por su cuenta y reclamar los gastos necesarios y razonables, dentro del límite establecido por el Reglamento<sup>9</sup>. La aplicación de este régimen dependerá, sin embargo, de conceptos que todavía requieren concreción, como las "condiciones comparables", la base de cálculo del límite económico o las obligaciones asociadas al uso de aeropuertos alternativos.

Tampoco se extiende la protección a las conexiones articuladas mediante billetes separados, aun cuando se hayan comercializado como un único itinerario. De modo que continuarán planteándose controversias cuando la incidencia del primer vuelo impida al pasajero tomar el siguiente sin que exista una única reserva protegida por el Reglamento.

El nuevo marco se completa con una regulación más detallada de la asistencia al pasajero y con garantías específicas<sup>10</sup> —entre ellas el derecho al desembarque



tras determinadas demoras en pista, la protección frente a determinadas prácticas comerciales y medidas adicionales en favor de las familias y de los pasajeros con necesidades específicas—, cuyo alcance efectivo dependerá de cómo se materialicen en la práctica.

#### EQUIPAJE DE MANO Y TRANSPARENCIA TARIFARIA

Adicionalmente, el equipaje de mano ha sido uno de los aspectos de la reforma que más atención ha recibido, en ocasiones presentado como el reconocimiento de una maleta de cabina gratuita. El alcance del nuevo régimen es, sin embargo, más limitado<sup>11</sup>.

El texto garantiza, sin coste adicional, el transporte en cabina de un objeto personal de hasta 40 x 30 x 15 centímetros o que pueda colocarse bajo el asiento delantero. Respecto de una segunda pieza, calificada como equipaje de mano, establece que deberá poder transportarse en cabina cuando exista capacidad suficiente y obliga a mostrar por defecto, antes de iniciarse la reserva, las tarifas que la incluyan.

No se reconoce, por tanto, un derecho general e incondicionado a transportar gratuitamente una maleta de cabina. Las compañías podrán seguir ofreciendo tarifas diferenciadas a quienes opten por viajar sin esa segunda pieza, al amparo de la libertad de fijación de precios reconocida por el Reglamento (CE) n.º 1008/2008<sup>12</sup>. Lo que cambia es la forma en que esa diferencia deberá presentarse al pasajero<sup>13</sup>.

La aplicación práctica dependerá, además, del concepto de capacidad suficiente. La voluntad del legislador parece clara, pues no se impone a las compañías la admisión gratuita de un número mínimo de piezas en los compartimentos superiores y, por tanto, se mantiene la posibilidad de cobrar por el equipaje de mano distinto del objeto personal. La redacción, sin embargo, no determina cómo deberá ejercerse ese derecho cuando el espacio disponible sea insuficiente, ya que no establece cuántas piezas deberá admitir cada aeronave ni qué criterios regirán su distribución. Estas cuestiones deberán resolverse atendiendo

<sup>7</sup> Sin perjuicio de lo anterior, el transportista podrá repetir posteriormente frente al tercero responsable, aunque la eficacia práctica de esa acción puede ser limitada cuando no exista una relación contractual directa o resulte difícil individualizar la responsabilidad de cada operador.

<sup>8</sup> A efectos ilustrativos, estas obligaciones se concretan, entre otras, en el reembolso del precio del billete dentro de los siete días naturales siguientes a la elección de esta alternativa por el pasajero; la exigencia de consentimiento expreso para la entrega de bonos, cuya vigencia máxima inicial será de doce meses y cuyo saldo no utilizado deberá reembolsarse automáticamente al expirar; y la obligación de informar electrónicamente sobre el posible derecho a compensación dentro de las 96 horas siguientes a la terminación del viaje. La solicitud deberá formularse en nueve meses y resolverse en treinta días, mientras que las reclamaciones generales deberán acusarse en siete días laborables y recibir respuesta motivada en un plazo de un mes o, en casos justificados, antes de dos meses.

<sup>9</sup> La elección del pasajero de continuar el viaje deberá quedar documentada en un soporte duradero. Si no se ofrece una alternativa comparable en tres horas, el pasajero podrá contratarla por su cuenta y reclamar los gastos razonables, con el límite del 400 % del precio total abonado.

<sup>10</sup> Entre otras medidas, se reconocen el derecho al desembarque tras dos horas de retraso en pista —salvo que lo impidan razones operativas o de seguridad—, la protección del trayecto de vuelta cuando no se haya utilizado la ida, la corrección gratuita de determinados errores en el nombre, la gratuidad de la tarjeta de embarque impresa tras el *check-in* y garantías adicionales para menores, como, por ejemplo, la asignación gratuita de un asiento adyacente al acompañante de un menor de catorce años; personas con movilidad reducida; y pasajeros que viajen con perros de asistencia.

<sup>11</sup> Sobre el debate previo relativo al cobro del equipaje de mano, nos remitimos a nuestra newsletter de junio de 2025, disponible en el siguiente enlace: [Cabin bag](#).

<sup>12</sup> Reglamento (CE) n.º 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, en su artículo 22.

<sup>13</sup> La tarifa que incluya la segunda pieza deberá mostrarse por defecto, mientras que la opción de viajar sin ella podrá ofrecerse como alternativa diferenciada. Esta obligación alcanzará también a agencias en línea, comparadores y metabuscadores.

a las características de la aeronave, las exigencias de seguridad y la operativa de cada compañía, con el consiguiente riesgo de interpretaciones divergentes entre las autoridades nacionales.

Y cuando razones de seguridad, falta de capacidad o un cambio de aeronave impidan el transporte en cabina, la compañía podrá trasladar el objeto personal o el equipaje de mano a la bodega sin coste adicional. La delimitación entre ambas categorías, la presentación de las tarifas y la justificación de esa decisión serán, previsiblemente, los principales puntos de fricción.

### IMPACTO DE LA REFORMA Y RETOS PARA LAS COMPAÑÍAS AÉREAS

La reforma incorpora al texto buena parte de la jurisprudencia que durante más de veinte años había completado un Reglamento especialmente breve. Define conceptos esenciales, ordena los procedimientos de reembolso y reclamación, concreta las obligaciones de asistencia y amplía las opciones de transporte alternativo, pero no conduce necesariamente a un sistema más sencillo.

Y es que el resultado responde más a la acumulación de soluciones parciales que a una revisión sistemática del modelo y, aunque cierra algunos debates consolidados, mantiene conceptos cuya aplicación seguirá exigiendo una valoración individualizada, entre ellos la suficiencia de la prueba, las "condiciones comparables" del transporte alternativo, el límite del 400 % y la "capacidad suficiente" para el equipaje de mano.

La reforma tampoco modula las obligaciones en función del tamaño, la red o la capacidad operativa del transportista, por lo que sus efectos serán necesariamente desiguales. Mientras que un gran operador puede disponer de aeronaves de reserva, tripulaciones adicionales o varias frecuencias diarias para absorber una incidencia, una aerolínea regional puede ver comprometida buena parte de su programación por la indisponibilidad de una sola aeronave. Las nuevas exigencias recaerán, por ello, con mayor intensidad sobre las compañías con menor capacidad de sustitución.

Esta cuestión trasciende, además, el interés estrictamente empresarial. Y ello debido a que en numerosos territorios europeos –insulares, periféricos o con escasas alternativas terrestres– la aviación constituye una infraestructura esencial para la conectividad. Si el aumento de los costes regulatorios afecta a la viabilidad de las rutas de menor densidad, el refuerzo formal de los derechos podría proyectar efectos indirectos sobre el acceso efectivo al transporte aéreo.

En este contexto, el periodo transitorio deberá aprovecharse para revisar de manera coordinada los sistemas, los procedimientos internos, los canales de comercialización y las relaciones con terceros. No se tratará únicamente de adaptar los documentos jurídicos, sino de asegurar que las nuevas obligaciones puedan ejecutarse de forma coherente en todos los puntos de contacto con el pasajero. Ello exigirá revisar los flujos de información y reembolso, los plazos y registros de las comunicaciones, los criterios aplicables a las alternativas de transporte, la presentación de las tarifas y las restantes condiciones de comercialización, así como los contratos y protocolos con aeropuertos, proveedores de navegación aérea, empresas de asistencia en tierra, agencias en línea y organizadores de viajes combinados. La transmisión de datos, el acceso a la información operativa y los mecanismos de repetición deberán quedar definidos con especial precisión.

La gestión de cada incidencia deberá, además, quedar suficientemente documentada, de modo que la compañía pueda acreditar su causa, las medidas adoptadas, las comunicaciones remitidas, las alternativas ofrecidas y las prestaciones efectivamente proporcionadas. No bastará, por tanto, con adoptar una decisión correcta, sino que será necesario poder reconstruir y justificar la actuación seguida desde el inicio de la incidencia. Todo este proceso requerirá, finalmente, una formación coordinada de los equipos de operaciones, aeropuertos, ventas, atención al pasajero y asesoría jurídica. No será suficiente conocer la obligación aplicable; será



preciso comprender cómo debe ejecutarse, qué información debe facilitarse y qué elementos probatorios deben conservarse. La coherencia entre sistemas, contratos y actuación del personal será determinante para evitar que una regulación concebida para ordenar los procedimientos genere nuevas fuentes de reclamación.

### CONCLUSIONES

En definitiva, la reforma pone fin a más de trece años de tramitación y aporta mayor orden a un marco que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia había tenido que reconstruir de forma progresiva. El resultado, sin embargo, dista de constituir una revisión verdaderamente estructural del sistema. El legislador ha optado por una solución de compromiso, basada en ajustes parciales, que codifica buena parte de la doctrina existente, pero mantiene conceptos abiertos, no corrige plenamente la falta de armonización en su aplicación y deja intacta la tensión entre unas obligaciones uniformes y realidades operativas muy distintas.

La reforma traslada, además, a las compañías una carga operativa, documental y probatoria considerable, sin abordar con la misma intensidad los factores externos que condicionan el cumplimiento de esas obligaciones ni reforzar de manera equivalente la responsabilidad de los demás actores que intervienen en la operación. Existe así el riesgo de que una norma concebida para aportar mayor seguridad jurídica genere nuevas controversias sobre la interpretación de sus límites y desplace nuevamente a los tribunales la tarea de precisar cuestiones que el texto no termina de resolver.

El equilibrio alcanzado tampoco puede considerarse definitivo, pues la propia norma prevé revisar en cinco años tanto la lista de circunstancias extraordinarias como los umbrales y los importes de compensación. Para las aerolíneas, la anticipación –en sistemas, procedimientos, contratos, formación y documentación– será, por ello, esencial para reducir la exposición a reclamaciones y poder acreditar de forma consistente la actuación seguida ante cada incidencia. El plazo de adaptación comenzará a correr con la publicación del Reglamento y, pese a su aparente amplitud, puede resultar insuficiente ante la magnitud de los cambios exigidos.

*PionAirLaw*

Silvia Frade Sosa  
Diego Olmedo de Cáceres