CONSUMO MULTA CON 150 MILLONES DE EUROS A CUATRO AEROLÍNEAS *LOW COST* POR PRÁCTICAS ABUSIVAS*

María Zaballos Zurilla
Profesora Ayudante Doctora
Universidad Autónoma de Madrid

Fecha de publicación: 15 de junio de 2024

Resumen: El Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030, sanciona a las aerolíneas Ryanair, Easyjet, Vueling y Volotea, al pago de una multa de 150 millones de euros por considerar que llevaban a cabo ciertas prácticas abusivas, contrarias a la normativa de Consumo.

Palabras clave: Aerolíneas, sanción, cláusulas abusivas, equipaje de mano, consumidores y usuarios.

1. Introducción

El 31 de mayo de 2024 el Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030, hizo pública la sanción impuesta a las aerolíneas Ryanair, Easyjet, Vueling y Volotea, por considerar que llevaban a cabo ciertas prácticas abusivas y, por tanto, contrarias a la normativa de Consumo[1]. Entiende el citado Ministerio que estas han cometido las siguientes infracciones:

* Este trabajo es parte del Proyecto de I+D+i PID2021-128913NB-I00, titulado "Protección de consumidores y riesgo de exclusión social: seguimiento y avances", financiado/a por MICIU/AEI/10.13039/501100011033/ y "FEDER Una manera de hacer Europa" dirigido por Ángel Carrasco Perera y Encarna Cordero Lobato y del Proyecto de Investigación SBPLY/23/180225/000242 "El reto de la sostenibilidad en la cadena de suministros y la defensa del consumidor final" cofinanciado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, en el marco del Programa Operativo de Castilla-La Mancha 2021-2027, dirigido por Ángel Carrasco Perera y Ana Carretero García.

[1] Los expedientes se abrieron en agosto de 2023. Vid. Consumo expedienta a compañías aéreas cobran equipaje mano (efe.com) [Último acceso: 13-06-2024]

1. Tarificación extra por la reserva del asiento contiguo para acompañar a menores de edad o a personas dependientes.
2. Exigir sobrecoste por el transporte de equipaje de mano en cabina.
3. Opacidad en la información precontractual sobre el precio final del servicio.
4. Prohibición de pago en metálico tanto en el aeropuerto como a bordo de la nave.
5. Establecer un suplemento de 20 euros por reimpresión de la tarjeta de embarque en el aeropuerto (Ryanair ha sido la única aerolínea sancionada por esta práctica).

La sanción a las cuatro compañías, que suma 150 millones de euros, es la primera impuesta por Consumo desde que en mayo de 2022 asumiera la potestad sancionadora en la materia.

2. Legislación aplicable

La Organización de Consumidores y Usuarios (OCU) denunciaba que el equipaje de mano (me refiero en el trabajo específicamente a este asunto por ser la sanción que ha acaparado la atención de los medios y asociaciones de consumidores) debe ser considerado como un elemento indispensable del transporte de pasajeros. Ello implica que no pueda ser objeto de un suplemento en el precio del billete de avión. También, FACUA -Consumidores en Acción-, venía denunciando desde finales de 2018, el cobro ilegal del recargo por el equipaje de mano, cuando Ryanair implantó esta práctica a la que después se le sumaron otras compañías.

¿Qué dice la legislación vigente aplicable al caso?

El art. 97, de la Ley 48/1960, sobre Navegación Aérea, regula este extremo. Determina:

"El transportista estará obligado a transportar juntamente con los viajeros, y dentro del precio del billete, el equipaje con los límites de peso, independientemente del número de bultos, y volumen que fijen los Reglamentos.

El exceso será objeto de estipulación especial.

No se considerará equipaje a este efecto los objetos y bultos de mano que el viajero lleve consigo. El transportista estará obligado a transportar de forma gratuita en cabina, como equipaje de mano, los objetos y bultos que el viajero lleve consigo, incluidos los artículos adquiridos en las tiendas situadas en los aeropuertos. Únicamente podrá denegarse el embarque de estos objetos y bultos en atención a razones de seguridad, vinculadas al peso o al tamaño del objeto, en relación con las características de la aeronave".

Por tanto, es obligación del transportista de llevar de manera gratuita "equipaje de mano, los objetos y bultos que el viajero lleve consigo, incluidos los artículos adquiridos en las tiendas situadas en los aeropuertos", con las excepciones de seguridad que señala[2].

También conviene en este punto recordar la noción de cláusulas abusivas, establecida en el artículo 82 del Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias.

Las define como "…Todas aquellas estipulaciones no negociadas individualmente, y todas aquellas prácticas no consentidas expresamente, que en contra de las exigencias de la buena fe causen, en perjuicio del consumidor y usuario, un desequilibrio importante de los derechos y obligaciones de las partes, que se deriven del contrato".

No cabe duda de la concurrencia de tales circunstancias en el caso presente y, por tanto, de abusividad en todas las acciones sancionadas, como considera el órgano sancionador de Consumo.

Sobre esta cuestión, el TJUE tuvo ocasión de pronunciarse el 18 de septiembre de 2014, en el asunto C-487/12. En ella distingue entre el equipaje de mano y el equipaje facturado señalando, respecto a este último que, "el precio que debe pagarse por el transporte del equipaje facturado de los pasajeros aéreos puede constituir un suplemento opcional de precio, en el sentido del artículo 23, apartado 1, del Reglamento nº 1008/2008[3], dado que tal servicio no puede considerarse obligatorio o indispensable para el transporte de dichos pasajeros", mientras que "el equipaje de mano (…) debe considerarse, en principio, un elemento indispensable del transporte de los pasajeros y que su transporte, por consiguiente, no puede ser objeto de un suplemento de precio, siempre y cuando dicho equipaje responda a las exigencias razonables relativas a su peso y dimensiones y cumpla con los requisitos de seguridad aplicables".

En la misma línea, recientemente, la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo (PETI), aprobó el pasado 21 de septiembre de 2023, por unanimidad, una resolución que insta a las aerolíneas que operan en la Unión Europea, a garantizar que los pasajeros puedan llevar equipaje de mano en las cabinas sin costes adicionales.

---

[2] En términos similares, también el art. 294, de la Ley 14/2014, de 24 de julio, de Navegación Marítima que: "El porteador deberá transportar, juntamente con los viajeros e incluido en el precio del billete, el equipaje, con los límites de peso y volumen fijados por el porteador o por los usos. Lo que exceda de los límites indicados será objeto de estipulación especial, con obligación de informar previamente al pasajero de estas limitaciones de equipaje y su coste".

[3] Este Reglamento regula las normas comunes para la explotación de servicios aéreos en la Comunidad Europea- Estableció la total liberalización de precios en el servicio del transporte.

3. Pronunciamientos judiciales en España

En España, hay hasta la fecha varios pronunciamientos judiciales que siguen la estela de la STSUE, mencionada.

La primera fue la sentencia 373/2019, del Juzgado de lo mercantil, número 13 de Madrid, de 24 de octubre de 2019, en la que condena a Ryanair a abonar los 20 euros que pagó la pasajera en el momento del embarque, al considerar, en contra de lo que afirma la aerolínea demanda, que no está amparada en el Reglamento CE 1008/2008, al tratarse de una maleta de mano que cumplía con el peso y condiciones necesarios para transportarse en cabina. Por este motivo, el juzgado declara nula la cláusula que aplica Ryanair a este respecto y ordena que sea desterrada del contrato[4].

En términos similares, la sentencia del juzgado de lo Mercantil número de 6 de Lleida, de 16 de diciembre de 2020, en la que el juez sostiene que "la compañía no establece con claridad, qué criterio va a utilizar para autorizar con o sin complemento, el traslado de ese equipaje de mano, "indispensable"... Equipaje que, por sus dimensiones, obviamente sí puede viajar en cabina, sin problema alguno, si se paga una tarifa "priority", ... pero de no pagarla, en el momento del embarque, no en el de contratación, la compañía "puede" -sin conocer ni estar claro el criterio-, cargar el suplemento". Establece asimismo que "No tiene sentido que sea por las dimensiones, -si pagas la tarifa "priority" no hay problema alguno-, ni por la calificación de equipaje indispensable, -lo define claramente la STJUE citada[5], y está claro que no es un supuesto que permita la denegación de embarque, por razones de seguridad, por razón de peso o tamaño del objeto, en relación con las características de la aeronave (ex. art. 97 de la LNA), o al menos, ninguna prueba al respecto se ha planteado en este procedimiento. Es decir, no consta qué "exigencias razonables" no cumplía el equipaje del actor, salvo no haber pagado la tarifa "priority"".

En esta misma línea cabe mencionar la sentencia del juzgado de lo Mercantil número 1 de Madrid, de 17 de junio de 2022, que considera que los usuarios afectados están amparados por la Ley de Navegación Aérea, por la que con el precio del billete se incluye el equipaje de mano de hasta 10 kgs, y no únicamente el simple bolso de escasas dimensiones que se suele utilizar para llevar la cartera, móvil etc. Más recientemente, en la misma dirección, se pronuncian el juzgado de lo mercantil número 6 de Pamplona en

[4] Vid. Un juzgado de Madrid condena a Ryanair a devolver un suplemento cobrado a una pasajera que llevó una maleta de mano en la cabina al considerarlo abusivo | CGPJ | Poder Judicial | Noticias Judiciales [Último acceso 13-06-2024]
[5] Se refiere a la STJUE de 2014, antes mencionada.

la sentencia núm. 480/2023 de 21 noviembre y el juzgado de lo mercantil número 23 de Valencia en la sentencia núm. 14/2024 de 15 enero[6].

Las líneas aéreas también se han pronunciado. Desde la Asociación de Líneas Aéreas (ALA) destacan que, en la actualidad, cobrar por el equipaje de mano no es una práctica ilegal, haciendo hincapié también en que las sanciones aún no son firmes.

Las aerolíneas ya están movilizándose para recurrir la cuantiosa sanción (a mediados de este mes termina el plazo para el recurso de alzada) y, llegado el caso, acudir a la vía judicial. Por este motivo, el presidente de ALA pide cautela, a fin de evitar un levantamiento en masa de los consumidores al pensar que son víctimas de una práctica ilegal, cuando todavía no existe decisión firme al respecto[7].

También subraya ALA que la resolución del Ministerio español, "conllevaría que de eliminarse esta práctica (el cobro del equipaje de mano) se suprimiría la opción de pagar sólo por los servicios indispensables. Se acabaría así con la práctica de dar capacidad de elección al consumidor, de forma que pudiese elegir aquellos servicios que precisa"[8]. Entiendo que las manifestaciones de los representantes de ALA tergiversan los términos del asunto, son falaces, e inducen a confusión. Exigir la gratuidad del equipaje de mano,

[6] En sentido contrario, la Sentencia núm. 242/2020 de 13 octubre, del juzgado de lo mercantil de A Coruña, tras aludir a la sentencia 373/2019, del Juzgado de lo mercantil, número 13 de Madrid, de 24 de octubre de 2019, sostiene que "más allá de asegurar a todo pasajero ese derecho al transporte de un equipaje de mano mínimo, concierne a las compañías aéreas determinar las dimensiones y pesos máximos de los equipajes de mano que se puedan transportar en sus aeronaves, con base en *"exigencias razonables"*. Por lo tanto, las compañías aéreas pueden decidir -y deciden- cuáles son los límites de las dimensiones y peso del equipaje de mano que puede llevarse a bordo; principalmente en atención a razones de seguridad, también vinculadas al peso o dimensiones del equipaje y en función de las características y capacidades concretas de las aeronaves con las que operan los vuelos. Eso sí, siempre contemplando unos mínimos razonables de dimensiones y/o peso (franquicias del equipaje de mano o *allowances*), que en todo caso podrá llevar cualquier pasajero consigo. Esto es, las compañías aéreas deben -ni más ni menos- asegurar a todos los pasajeros que pueden llevar un mínimo de equipaje de mano en cabina (entendido como los objetos más valiosos o imprescindibles, "objetos y bultos de mano". A partir de aquí, si las dimensiones de la cabina lo permiten y conforme a la autonomía de la voluntad y libertad de empresa y de prestación de servicios aéreos intracomunitarios [Artículo 38 de la Constitución Española (RCL 1978, 2836) , TFUE (RCL 2009, 2300), Reglamento (CE) 1008/2008], las compañías aéreas tienen perfecto derecho a establecer en sus condiciones contractuales si admiten o no como equipaje de mano aquellas maletas que exceden de la condición de *"objetos y bultos de mano"* ; o bajo en qué condiciones los admiten". Desestima las pretensiones ejercitadas por la parte actora frente a Ryanair.

[7] FACUA ya ha puesto a disposición de los usuarios una plataforma de afectados por el cargo extra por viajar con equipaje de mano y otras irregularidades del sector aéreo, como los sobreprecios por imprimir la tarjeta de embarque en el aeropuerto o sentarse junto a una persona dependiente. FACUA lanza una plataforma de afectados por el cobro ilegal del equipaje de mano y otras irregularidades del sector aéreo | FACUA [Último acceso: 13-06-2024]

[8] Consumo quiere obligar a 50 millones de pasajeros a contratar servicios adicionales que no necesitan, ignorando la opinión de la Comisión Europea y en contra de la normativa europea - Alaspain [Último acceso: 13-06-2024]

conforme impone la legislación mencionada, y sancionar por cobrarlo, no supone privar al consumidor de optar pagar por elegir solo un servicio indispensable, sino precisamente permitirle que pueda optar por él sin tener que pagarlo.

El quid de la cuestión está en determinar qué se considera como "equipaje de mano". Entiendo, en la línea de las sentencias mencionadas, que como tal no puede considerarse únicamente la bolsa/o que se introduce habitualmente debajo del asiento de delante, sino la maleta cuyo peso no exceda de 10 Kg, siempre que cumpla con las reglas de seguridad, en los términos de la Ley de Navegación Aérea. Claramente, tanto la legislación española como la interpretación mayoritaria que vienen realizando los jueces del Reglamento UE 1008/2008, resultan claros al respecto: el precio pagado por el billete incluye el equipaje de mano -postura que comparto-.

Tampoco comparto la opinión, sostenida por la representación de ALA, de que la resolución sancionadora del Ministerio, al exigir la gratuidad del equipaje de mano vulnere el Reglamento 1008/2008. Que el mismo permita, como se ha mencionado ya, la libertad de las empresas para la fijación de tarifas no abre la puerta a cobrar por algo que la legislación vigente considera que va incluido en el precio del billete.

4. Reflexión final

Estamos ante un asunto interesante y de gran trascendencia económica para las líneas aéreas y para los usuarios de las mismas.

Habrá que seguir de cerca su trayectoria para ver el curso que sigue y su desenlace, y confiar en que, más pronto que tarde, se produzca un pronunciamiento desde Europa, que garantice que los pasajeros puedan llevar equipaje de mano en las cabinas sin costes adicionales, estableciendo criterios uniformes para toda la Unión. Confío en este sentido en que la resolución de la PETI de 2023 no caiga en saco roto.

En cualquier caso, las compañías podrán mantener su política de precios actual hasta que la sanción sea firme. En tanto se resuelvan los recursos de alzada, y, recaiga sentencia, de acudirse a la vía judicial, así lo seguirán haciendo, con toda seguridad.

Entre tanto, los sufridos consumidores de estas aerolíneas *low cost* seguiremos pagando religiosamente por el equipaje de mano, aunque la resolución del Ministerio y las sentencias recaídas en este asunto posiblemente nos animen a reclamar. No queremos que, como sostienen estas compañas, pretendidamente, se nos defienda porque se nos esté privando de la facultad de optar por un servicio indispensable, pagando. Queremos optar por él, pero gratuitamente.