

EL NUEVO PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RECLAMACIÓN EN EL TRANSPORTE AÉREO*

*Pascual Martínez Espín***
Catedrático de Derecho Civil
Centro de Estudios de Consumo
Universidad de Castilla-La Mancha

Fecha de publicación: 30 de septiembre de 2020

I. Antecedentes

En pleno estado de alarma se filtró que las reclamaciones de transporte aéreo se llevarían a la vía administrativa. Que el Gobierno preparaba una modificación legal para que las reclamaciones de los consumidores a las aerolíneas se diriman por la vía administrativa en lugar de a través de los juzgados mercantiles. El bloqueo de estos juzgados viene de lejos: solo en los mercantiles de Barcelona hay más de 20.000 demandas acumuladas. En el conjunto de España, las demandas rondan las 100.000¹.

Son previsibles numerosas reclamaciones como consecuencia del incumplimiento de las compañías aéreas de los derechos de los consumidores como consecuencia de la Covid-19, reivindicando los derechos de información, asistencia, transporte alternativo y especialmente, reembolso en el plazo de 7 días (art. 8 Reglamento 261/2004). La opción reconocida en el art. 5 del Reglamento entre el reembolso del coste íntegro del importe

* Trabajo realizado en el marco del Proyecto de Investigación PGC2018-098683-B-I00, del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades (MCIU) y la Agencia Estatal de Investigación (AEI) cofinanciado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) titulado “Protección de consumidores y riesgo de exclusión social” y dirigido por Ángel Carrasco Perera y Encarna Cordero Lobato y a la Ayuda para la financiación de actividades de investigación dirigidas a grupos de la UCLM Ref.: 2020-GRIN-29156, denominado “Grupo de Investigación del Profesor Ángel Carrasco” (GIPAC) y a la ayuda para la realización de proyectos de investigación científica y transferencia de tecnología, de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha cofinanciadas por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) para el Proyecto titulado “Protección de consumidores y riesgo de exclusión social en Castilla-La Mancha” (PCRECLM) con SBPLY/19/180501/000333, dirigido por Ángel Carrasco Perera y Ana Isabel Mendoza Losana.

** ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-4466-7128>

¹ <https://www.lavanguardia.com/economia/20200428/48772534549/reclamaciones-aereas-cancelaciones-vuelos-coronavirus.html>



del billete y un transporte alternativo (lo más rápido o en fecha posterior que convenga al pasajero) la tiene el usuario. Las cancelaciones por Covid no suponen el derecho adicional a obtener una compensación.

Las mayores reclamaciones consisten en la solicitud de devolución del importe del billete, al considerarse cancelación por fuerza mayor, una tesis que apoya la Unión Europea en la RECOMENDACIÓN (UE) 2020/648 DE LA COMISIÓN de 13 de mayo de 2020 relativa a los bonos ofrecidos a los pasajeros y a los viajeros como alternativa al reembolso de viajes combinados y servicios de transporte cancelados en el contexto de la pandemia de COVID-19. Dicho texto se refiere a los bonos que los transportistas o los organizadores pueden proponer a los pasajeros o viajeros como alternativa al reembolso del dinero, a condición de que el pasajero o viajero los acepte de forma voluntaria, en caso de cancelación por parte del transportista o del organizador efectuada a partir del 13 de marzo de 2020 por motivos relacionados con la pandemia de COVID-19. Sin embargo, las compañías aéreas se niegan a abonar el importe y ofrecen cambios de fecha de los viajes, o bonos sin informar a los consumidores de su derecho al reembolso del dinero.

En lo que respecta al reembolso, en caso de que el pasajero reserve por separado los vuelos de ida y de vuelta y sea el vuelo de ida el cancelado, el pasajero solo tendrá derecho al reembolso del vuelo cancelado, es decir, al reembolso del vuelo de ida, en este caso. No obstante, si el vuelo de ida y el de vuelta forman parte de la misma reserva (aunque estén operados por compañías aéreas diferentes) y es el vuelo de ida el cancelado, deberá ofrecerse a los pasajeros dos opciones: el reintegro del precio total del billete (es decir, de ambos vuelos), o el transporte alternativo en otro vuelo para el trayecto de ida.

II. Ley 3/2020, de 18 de septiembre, de medidas procesales y organizativas para hacer frente al COVID-19 en el ámbito de la Administración de Justicia

El Real Decreto-ley 16/2020 de 28 de abril, de medidas procesales y organizativas para hacer frente al COVID-19 en el ámbito de la Administración de Justicia tuvo por finalidad, entre otras, procurar una salida ágil a la acumulación de los procedimientos suspendidos por la declaración del estado de alarma cuando se produjera el levantamiento de la suspensión.

La Ley 3/2020, de 18 de septiembre, introduce importantes mejoras respecto del Real Decreto-ley 16/2020, adaptando las medidas previstas en el mismo, ampliando en algunos casos los plazos para su aplicación e introduciendo nuevos aspectos en las mismas.



Entre ellas, y con relación a los **derechos del pasajero aéreo**, destacamos tres novedades:

A) INFRACCIONES EN MATERIA DE ASISTENCIA Y COMPENSACIÓN DE VIAJEROS

De un lado la modificación de la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea por la Disposición final tercera.

La modificación consiste en la adición de dos preceptos:

En primer lugar, un nuevo artículo 45 bis relativo a las infracciones en relación con la asistencia y compensación a los pasajeros.

Dicho precepto procede a la tipificación de las siguientes infracciones:

- a) Infracción grave: el incumplimiento de las decisiones emitidas por la AESA en relación con las reclamaciones de los pasajeros formuladas al amparo del Reglamento (CE) 261/2004, del Parlamento 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.
- b) Infracción leve: el cumplimiento tardío o defectuoso de las decisiones emitidas por la AESA en relación con las reclamaciones de los pasajeros formuladas al amparo del Reglamento (CE) 261/2004. A estos efectos se considera que el cumplimiento es tardío o defectuoso cuando el mismo se efectúa una vez interpuesta demanda de ejecución por el pasajero ante el juzgado competente para conocer de la misma. A estos efectos, el juzgado competente notificará a la AESA, a la vez que al pasajero y a la compañía aérea, el auto por el que despacha ejecución. Igualmente, se incorporarán en ese momento todas las actuaciones realizadas para dictar dicha decisión, sin necesidad de ningún trámite adicional.

En segundo lugar, se añade nuevo artículo 62 bis, sobre las especialidades de la iniciación de determinados procedimientos sancionadores.

La AESA, a los efectos de dictar el acuerdo de inicio de los procedimientos sancionadores que instruya por infracciones previstas en la Ley, podrá tomar como hechos que motivan su incoación los que constituyan antecedentes de la decisión adoptada en el procedimiento previsto para la resolución alternativa de litigios en



materia de consumo en la disposición adicional segunda de la Ley 7/2017, de 2 de noviembre, por la que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 2013/11/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013.

B) RESPONSABILIDAD DE LAS COMPAÑÍAS AÉREAS

La responsabilidad administrativa por las infracciones reguladas en esta ley corresponderá a las compañías aéreas en las infracciones en relación con la asistencia y compensación a los pasajeros.

C) RESOLUCIÓN ALTERNATIVA DE LITIGIOS EN EL TRANSPORTE AÉREO

Por último, la Disposición final sexta procede a la modificación de la Ley 7/2017, de 2 de noviembre, por la que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 2013/11/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, relativa a la resolución alternativa de litigios en materia de consumo.

Para la resolución alternativa de litigios en materia de protección de los usuarios del transporte aéreo, será acreditada y notificada a la Comisión Europea una única entidad, que conocerá, con arreglo a lo establecido en esta disposición, de aquellos conflictos que afecten a todos los pasajeros, aunque no tengan la condición de consumidores y ya esté la compañía establecida en la Unión Europea o fuera de ella. Las entidades a las que se hace referencia en el artículo 6.2 que den cobertura a reclamaciones de consumo de todos los sectores económicos, podrán conocer igualmente de este tipo de litigios en el ámbito de aplicación de esta Ley, siempre que ambas partes se hayan sometido voluntariamente a tales procedimientos.

Por Orden del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana se regulará el procedimiento de resolución alternativa de los litigios, siendo de aceptación obligatoria y resultado vinculante para las compañías aéreas.

Hasta la entrada en vigor de esa Orden por la que se regule el procedimiento de resolución alternativa de los litigios, la AESA deberá acomodar su funcionamiento y procedimiento a lo previsto en la ley con el fin de poder ser acreditada como entidad de resolución alternativa de litigios en materia de derechos de los usuarios del transporte aéreo.

Con carácter previo, el pasajero deberá realizar una reclamación a la compañía aérea correspondiente. La reclamación la debe dirigir directamente al departamento de



atención al usuario, bien por carta o bien por medios electrónicos si la compañía dispone de ellos. En caso de no recibir respuesta de la compañía en el plazo de un mes, o ésta no ser satisfactoria puede acudir al nuevo procedimiento que instaura la Ley 3/2020.

Las reclamaciones que AESA puede tramitar son aquellas que están relacionadas con un vuelo con origen en un aeropuerto español, o un aeropuerto de un país no comunitario y destino aeropuerto español si la compañía aérea es comunitaria.

En incidentes en vuelos que tengan origen en otro país de la Unión Europea, se recomienda presentar su reclamación directamente ante la Autoridad designada en ese país.

Si el incidente ha ocurrido en otro Estado Miembro y presenta su reclamación en AESA deberá tener en cuenta que los períodos en la resolución de su reclamación van a demorarse significativamente ya que se acumulan los tiempos de resolución de ambas Autoridades.

Las características de este procedimiento de resolución alternativa de conflictos son las siguientes:

- 1.- Efectos no suspensivos de la impugnación. El procedimiento no se suspenderá por la impugnación de la decisión por la compañía aérea.
- 2.- Duración y silencio. La entidad acreditada pondrá fin al procedimiento mediante decisión motivada en el plazo máximo de noventa días naturales contados desde la fecha de la presentación de la reclamación o, en su caso, desde la fecha en que conste en soporte duradero que se ha recibido la documentación completa y necesaria para tramitar el procedimiento. Transcurrido dicho plazo sin que se haya notificado la decisión se entenderá que la decisión es desestimatoria de la reclamación formulada por el pasajero.
- 3.- Desistimiento del procedimiento. El pasajero podrá retirarse en cualquier momento del procedimiento si no está satisfecho con su funcionamiento o tramitación, debiendo ser informado por la entidad acreditada de este extremo al inicio del procedimiento.
- 4.- Impugnación ante los tribunales. La decisión adoptada por la entidad acreditada podrá ser impugnada por parte de la compañía aérea, ante el



juzgado de lo mercantil competente. Puesto que la decisión de la entidad acreditada no será vinculante para el pasajero, en todo caso se entenderá sin perjuicio de las acciones civiles que el pasajero tenga frente a la compañía aérea. La impugnación de la decisión, mediante la formulación de la correspondiente demanda por la compañía, habrá de efectuarse dentro de los dos meses siguientes a su notificación o, en caso de que se haya solicitado corrección o aclaración, desde la notificación de la respuesta a esta solicitud, o desde la expiración del plazo de diez días desde que esta se efectuó sin que se haya notificado respuesta expresa. La demanda se tramitará por los cauces del juicio verbal. El pasajero podrá no comparecer en el procedimiento judicial, entendiéndose que se remite a la decisión de la entidad acreditada. En este procedimiento nunca se impondrán las costas al pasajero.

- 5.- Ejecución de la decisión. Sin perjuicio del derecho de la compañía aérea a impugnar la decisión de la entidad acreditada, transcurrido un mes desde que fuera emitida la decisión podrá solicitarse por el pasajero su ejecución ante el juzgado de lo mercantil competente. A estos efectos, la decisión, debidamente certificada por la entidad acreditada, tendrá la consideración de título ejecutivo extrajudicial, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 9.º del apartado 2 del artículo 517 LEC. En todo caso, la compañía aérea remitirá a la entidad acreditada justificante del cumplimiento de la decisión tan pronto como esta se produzca, indicando si ha impugnado la decisión ante el juzgado competente.
- 6.- La AESA como entidad acreditada. Hasta que entre en vigor la orden, la AESA deberá acomodar su funcionamiento y procedimiento a lo previsto en la nueva Ley con el fin de poder ser acreditada como entidad de resolución alternativa de litigios en materia de derechos de los usuarios del transporte aéreo.

III. Valoración de la reforma

La reforma expuesta tendrá una evidente repercusión en el sector de las reclamaciones por motivo del transporte aéreo.

De un lado, afectará a la agilidad de las reclamaciones de los pasajeros, sin necesidad de acudir a costosos procedimientos judiciales (en tiempo y dinero).



De otro lado, las compañías aéreas encontrarán un incentivo a respetar los derechos de los pasajeros y no podrán dilatar u hacer caso omiso a las reclamaciones de los pasajeros, escudándose en lo desincentivador que resulta acudir a los tribunales, en unos casos, dada la escasa cuantía a reclamar, y, en otros, dados los altos costes de su judicialización.

También los despachos de reclamaciones masivas de vuelos pueden ver disminuidos sus ingresos, que se basan en un porcentaje del dinero recuperado (20-25%), y deberán buscar nuevos nichos de negocios o adaptar su protocolo al nuevo procedimiento.

Por último, AESA sufrirá un aluvión de reclamaciones, para lo que deberá adaptar sus infraestructuras y procedimiento al nuevo sistema².

² En la web de AESA dice: “AVISO: Los plazos de resolución de las reclamaciones se están viendo demorados debido al elevado número de ellas que se están recibiendo en AESA consecuencia de las cancelaciones masivas provocadas por el COVID-19. Lamentamos las molestias que esto pueda causar y continuamos trabajando para recuperar los plazos habituales lo antes posible”.
https://www.seguridadaerea.gob.es/lang_castellano/particulares/cancelac_retraso/default.aspx