



RECURSO Nº: 116-24

RECURRENTE: NORWEGIAN AIR SHUTTLE ASA

VISTO el recurso de alzada interpuesto por [REDACTED], en nombre y representación de la mercantil **NORWEGIAN AIR SHUTTLE ASA**, frente a la Resolución de la Secretaría General de Consumo y Juego de 26 de julio de 2024, por la que se resuelve el procedimiento sancionador de referencia SAN0014/23, y se le impone una sanción en forma de multa de 1.610.001 euros, como consecuencia de la comisión de dos infracciones muy graves, tipificadas en la letra j) y dos infracciones graves, tipificadas en las letras m) y ñ), todas ellas previstas en el artículo 47.1 del texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, así como una sanción accesoria prevista en el artículo 50.4 de la misma norma, **EL MINISTRO DE DERECHOS SOCIALES, CONSUMO Y AGENDA 2030** dicta la presente **ORDEN**, con fundamento en los siguientes

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 5 de junio de 2023, la Subdirección General de Inspección y Procedimiento Sancionador (en adelante SGIPS), acordó el inicio de actuaciones preliminares de información, con el número de expediente INF0075/23, a raíz del conocimiento de información según la cual la mercantil Norwegian Air Shuttle ASA (en adelante, NORWEGIAN) podría estar introduciendo en sus condiciones de transporte una cláusula por la que se exigiría a los pasajeros de sus vuelos un pago adicional al precio del billete por el transporte del equipaje de mano en la cabina del avión. Ello, con el objeto de determinar la concurrencia de los hechos y de las circunstancias que pudieran motivar la incoación de un procedimiento de naturaleza sancionadora con relación a dichas prácticas, conforme a lo establecido en el artículo 55, apartados 1º y 2º de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Adicionalmente, se procedió a investigar de oficio otras prácticas detectadas que también podrían estar siendo desarrolladas por NORWEGIAN y que podrían ser igualmente constitutivas de infracciones previstas en el artículo 47 del TRLGDCU.

SEGUNDO. A la vista de los antecedentes, la Dirección General de Consumo, el 6 de junio de 2023, acuerda el inicio de un procedimiento sancionador de referencia SAN0014/23, incorporándose al expediente lo actuado en el marco de la fase de investigaciones previas en el expediente INF0075/23.

El acuerdo de inicio se notifica el 19 de octubre de 2023.

Dado que en el momento de dictar dicho acuerdo de iniciación no existían elementos suficientes para la calificación inicial de los hechos que motivan la incoación del procedimiento, la citada calificación se realizó posteriormente, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 64 apartado 3 de La Ley 39/2015 de 1 de octubre, mediante la elaboración de un pliego de cargos que fue notificado el 26 de enero de 2024. Frente al mismo la entidad presentó, el 26 de febrero de 2024, escrito de alegaciones y solicitud de práctica de prueba documental.



TERCERO. El 12 de abril de 2024, el Director General de Consumo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 52.7 del TRLGDCU, resuelve suspender el plazo para resolver el procedimiento sancionador SAN0014/23 desde la fecha de solicitud del informe preceptivo a las autoridades de consumo autonómicas, relativo a las sanciones que previamente hubieran impuesto a NORWEGIAN, hasta su remisión y, en todo caso, transcurridos 20 días desde su solicitud. NORWEGIAN fue notificada de dicha suspensión el mismo 12 de abril.

El 30 de abril de 2024, una vez transcurridos 20 días sin haber recibido todos los informes de las autoridades autonómicas, se levanta la suspensión del plazo para resolver el procedimiento sancionador por el órgano instructor, lo que se notifica a NORWEGIAN el 3 de mayo de 2024.

CUARTO. El 10 de junio, la SGIPS dicta propuesta de resolución en la que se recoge la imposición a la entidad NORWEGIAN de una sanción en forma de multa por una cuantía de 3.181.958,27 euros, con motivo de la comisión de dos infracciones muy graves tipificadas en la letra j) y dos infracciones graves, tipificadas en las letras m) y ñ), todas ellas previstas en el art. 47.1 del TRLGDCU, así como la sanción accesoria prevista en el artículo 50.4 de la misma norma.

El subsiguiente 2 de julio, NORWEGIAN presenta escrito de alegaciones a dicha propuesta de resolución y, posteriormente, el día 15 de julio, NORWEGIAN presentó un nuevo escrito en el que informaba sobre hechos nuevos y aportaba prueba documental adicional, solicitando con ello la realización de las actuaciones complementarias previstas en el artículo 87 de la ley 39/2015 de 1 de octubre.

QUINTO. Posteriormente, el 26 de julio, la Secretaria General de Consumo y Juego resuelve el procedimiento sancionador SAN0014/23, con fundamento en la propuesta de resolución, si bien, con la imposición de una sanción en forma de multa de 1.610.001 euros (inferior a la contemplada en la propuesta), como consecuencia de la comisión de dos infracciones muy graves, tipificadas en la letra j) y dos infracciones graves, tipificadas en las letras ñ) y m), todas ellas previstas en el artículo 47.1 del TRLGDCU, así como una sanción accesoria prevista en el artículo 50.4 de la misma norma.

Como consta en el expediente, dicha resolución se notifica ese mismo 26 de julio.

SEXTO. El 1 de agosto, [REDACTED] actuando en nombre y representación de NORWEGIAN, presenta recurso de alzada frente a la precitada Resolución de 26 de julio de 2024, en el que, sobre la base de las alegaciones que se dan por reproducidas íntegramente, solicita, con carácter principal, la declaración de no existencia de infracción o responsabilidad por parte de la compañía y, con carácter subsidiario: la declaración de nulidad del pliego de cargos y del acuerdo de inicio, con retroacción de actuaciones hasta el dictado de unos nuevos; y la calificación de la infracción o infracciones cuya imputación se mantenga, sin apreciar ninguna circunstancia agravante e imponiendo, en su caso, sanciones en grado mínimo y cuantía legal mínima.

Asimismo, mediante OTROSÍ, solicita, de un lado, la práctica de la prueba documental que refiere; y de otro, la suspensión *ad cautelam* del carácter ejecutivo de la resolución sancionadora, así como de la tramitación y resolución del recurso interpuesto, solicitud ésta que ha sido resuelta mediante Resolución del Ministro de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030 de 30 de agosto de 2024.



SÉPTIMO. El 2 de agosto, la Subdirección General de Recursos y Relaciones con los Tribunales de este Departamento remite copia del citado recurso de alzada a la SGIPS, solicitando la emisión de informe y la remisión del correspondiente expediente administrativo.

El 26 de agosto se recibe el expediente administrativo e informe sobre la suspensión solicitada. Posteriormente, el 26 de septiembre se recibe informe emitido en esa misma fecha, sobre el fondo del asunto.

OCTAVO. Asimismo, el 2 de agosto, desde la Secretaría del Gabinete del Ministro del Departamento se solicita, a través de la Subdirección General de Recursos y Relaciones con los Tribunales, a la Abogacía del Estado delegada en el Departamento, la emisión de informe en relación a las competencias relativas al control de abusividad ex artículo 86.1 del TRLGDCU, con ocasión de los procedimientos sancionadores y sus resoluciones respecto de determinadas aerolíneas, entre la que se encuentra la hoy recurrente.

La Abogacía del Estado en el Departamento remite el 12 de septiembre, el informe **A.G. DERECHOS SOCIALES, CONSUMO Y AGENDA 2030 5/24 (R- 1360/24) (e-Reges 500/2024)** de fecha 12 de septiembre, cuyo borrador fue confirmado por la Abogacía General del Estado.

NOVENO. Asimismo, la Abogacía del Estado delegada en el Departamento remite el 12 de septiembre, con ocasión de las sanciones impuestas a las aerolíneas, el informe de referencia **A.G. TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE 6/24 (R – 1434/2024)** emitido por la Dirección General de lo Consultivo de la Abogacía General del Estado a instancias de la Secretaría General de Transportes Aéreo y Marítimo del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible y relativo a *“la competencia, la proporcionalidad y la aplicación práctica del tipo sancionador, a la vista de la falta de una definición normativa sobre el equipaje de mano, a la práctica consistente en la exigencia de un sobrecoste sobre el precio del equipaje de mano en cabina cuando exceda de los límites establecidos por la aerolínea”*.

Por lo que se refiere a la cuestión de la competencia, el mismo se remite, como criterio de ese Centro Directivo, al expresado en el Dictamen A.G. DERECHOS SOCIALES, CONSUMO Y AGENDA 2030 5/24 (R- 1360/24).

DÉCIMO. Posteriormente, el 7 de octubre, la Subdirección General de Recursos y Relaciones con los Tribunales del Departamento traslada a la SGIPS los referidos informes de 12 de septiembre, solicitando la emisión de informe complementario sobre los mismos, el cual es recibido el mismo día de su emisión, 11 de octubre de 2024.

A estos hechos son de aplicación los siguientes

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Son de aplicación a este expediente las siguientes normas:

- Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.



- 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 (TRLGDCU).
- Directiva 93/13/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993, sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores. Dicha Directiva se transpuso en España, lo más relevante, a los efectos de esta resolución, por los artículos 82.1, 86.1 y 87 del TRLGDCU.
- Ley 48/1960, de 21 de julio, sobre Navegación Aérea.
- Reglamento (UE) 965/2012 de la Comisión de 5 de octubre de 2012 por el que se establecen requisitos técnicos y procedimientos administrativos en relación con las operaciones aéreas en virtud del Reglamento (CE) 216/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo.
- Reglamento (CE) 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.
- Reglamento (UE) 965/2012 de la Comisión de 5 de octubre de 2012 por el que se establecen requisitos técnicos y procedimientos administrativos en relación con las operaciones aéreas en virtud del Reglamento (CE) 216/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo.
- Reglamento (CE) 1107/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, sobre los derechos de las personas con discapacidad o movilidad reducida en el transporte aéreo
- Convenio para la unificación de ciertas reglas para el transporte aéreo internacional, hecho en Montreal el 28 de mayo de 1999.
- Real Decreto 829/2023, de 20 de noviembre, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales.
- Real Decreto 209/2024, de 27 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030.

SEGUNDO. El artículo 121 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, establece que podrán ser recurridos en alzada, ante el órgano superior jerárquico de quien los dictó, las resoluciones y actos recogidos en el artículo 112.1 de la misma ley. Por lo tanto, corresponde en este caso su resolución al Ministro, de acuerdo con el Real Decreto 209/2024, de 27 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030, por ser el superior jerárquico del órgano que dictó la resolución que ahora se impugna.

Asimismo, el recurso de alzada ha sido interpuesto por persona titular de un interés legítimo, por lo que se encuentra facultada para ello.

TERCERO. Según el artículo 122 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, “el plazo para la interposición del recurso de alzada será de un mes, si el acto fuera expreso. Transcurrido dicho plazo sin haberse interpuesto el recurso, la resolución será firme a todos los efectos”.

En el caso que nos ocupa, se entiende interpuesto en plazo el recurso, ya que la resolución de la Secretaría General de Consumo y Juego que ahora se impugna fue notificada el día 26 de julio de 2024 y la recurrente interpone el recurso de alzada el 1 de agosto de 2024.



CUARTO. Entrando a conocer sobre las alegaciones de la recurrente, esta realiza una **alegación previa** en la que, resumidamente, señala que se ratifica en las alegaciones formuladas en la tramitación del expediente argumentando la **falta de respuesta motivada** en la Resolución a las cuestiones planteadas por la mercantil.

En este sentido, procede confirmar que las alegaciones de la ahora recurrente fueron analizadas y valoradas por el órgano instructor tal y como se recoge en la propuesta de resolución, párrafos (236) a (377) y por el órgano resolutor en el Anexo I de la propia resolución. Cuestión distinta es que esta respuesta no sea compartida por la mercantil, a la vista de los hechos probados recogidos en Resolución, tras la investigación e instrucción llevadas a cabo, así como de la fundamentación jurídica expuesta, que pone de manifiesto, de forma extensamente motivada, la concurrencia de las cuatro infracciones que se le imputan.

Junto a ello, cabe añadir que, si bien de acuerdo con el artículo 24.2 de la Constitución Española, los ciudadanos tienen derecho a conocer la *ratio decidendi* de sus resoluciones, no existe, de acuerdo con la jurisprudencia, un derecho a una determinada extensión de la motivación. La motivación ha de ser suficientemente indicativa, lo que significa que su extensión estará en función de la mayor o menor complejidad de lo que se cuestione, o de la mayor o menor dificultad del razonamiento que se requiera, lo que implica que pueda ser sucinta o escueta, sin necesidad de amplias consideraciones, cuando no son precisas ante la simplicidad de la cuestión que se plantea y que se resuelve. La motivación, en suma, afirman las SSTC 109/1996 y 26/1997: *“no está necesariamente reñida con la brevedad y concisión”* (véase también la STC 108/2001). Y es que, a fin de cuentas, *“no existe un derecho fundamental del justiciable a una determinada extensión de la motivación”* (STC 108/2001). Por todo ello, la suficiencia de la motivación, según explica la STC 116/1998, *“no puede ser apreciada apriorísticamente, con criterios generales, requiriendo por el contrario examinar el caso concreto para comprobar si, a la vista de las circunstancias concurrentes, se ha cumplido o no este requisito”*.

En este caso, en la Resolución se detalla la prueba obrante en el expediente y se razona por qué se considera acreditada la comisión de las infracciones correctamente tipificadas, no vulnerándose el principio de presunción de inocencia, por lo que, no cabe, en modo alguno, apreciar falta de motivación.

Igualmente, la propuesta de resolución y la Resolución recogen de forma pormenorizada y rigurosa el cumplimiento de todos los trámites seguidos en la instrucción, que se detallan en los antecedentes, recogiendo una prueba pormenorizada de los hechos que se imputan, así como la fundamentación jurídica de las infracciones, tanto de su tipificación como de su graduación y fundamentación jurídica y, finalmente, las sanciones que se imponen y su graduación. Por ende, no es posible argumentar la falta de motivación, pues es incuestionable la plena exposición de la *“ratio decidendi”* que se recoge tanto en el pliego de cargos como en la propuesta de resolución y, por ende, en la Resolución.

Se desestima, por tanto, esta alegación.

QUINTO. Seguidamente, la recurrente solicita la anulación de la resolución recurrida al considerar que **este Departamento carece de competencia** para “entablar el presente procedimiento sancionador, en general, y en especial para sancionar a NORWEGIAN por alguno de los supuestos incumplimientos legales que le atribuye”.



Esta alegación tampoco puede ser acogida favorablemente, pues, como señalan los citados informes emitidos por la SGIPS en fechas 26 de septiembre y 11 de octubre, la Resolución sanciona infracciones tipificadas en el artículo 47.1 del TRLGDCU que vulneran derechos de los consumidores y que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 52 bis apartado 1 de la misma norma, deben ser sancionadas por las administraciones de consumo que, en cada caso, resulten competentes disponiendo, su apartado 5, que: *“cuando la infracción produzca lesiones o riesgos para los intereses de los consumidores o usuarios de forma generalizada en el territorio de más de una comunidad autónoma, de tal forma que se pueda ver afectada la unidad de mercado nacional y la competencia en el mismo de acuerdo con lo establecido en este precepto, la competencia corresponderá a los órganos competentes en materia de consumo de la Administración General del Estado.”*

Esta, además, es la línea mantenida jurisprudencialmente tanto en el ámbito nacional, pudiéndose citar, por todas, las sentencias del Tribunal Supremo 1557/2017, de 16 de septiembre de 2017 y 554/2021, de 20 de julio de 2021; como en el ámbito europeo en el Asunto C-28/19, Ryanair.

SEXTO. Asimismo, la recurrente alega la **nulidad del acuerdo de inicio y el pliego de cargos** por no informar acerca de las sanciones que pudieran corresponder a NORWEGIAN por los hechos imputados.

Esta alegación ya fue contestada en la propuesta de resolución, apartados (255) a (261), cuyo contenido, en aras de los principios de economía y celeridad, se da por reproducido.

No obstante, interesa añadir que los supuestos de nulidad del artículo 47 de la LPACAP son tasados y no concurre ninguno de los supuestos contemplados en dicho precepto.

Tampoco cabría apreciar la anulabilidad de la Resolución pues, en ningún caso, la omisión que refiere ha ocasionado indefensión a NORWEGIAN y ello porque, de un lado, la propuesta de resolución sí recoge la posibilidad de ejercer el derecho a la reducción (con anterioridad no se había podido cuantificar la sanción) y, de otro lado, porque de haberse recogido la posibilidad de reducción de la sanción en el acuerdo de inicio, lo habría sido únicamente a título informativo, pues, como se ha indicado, es en la propuesta de resolución cuando se cuantifica la sanción de forma concreta.

En cualquier caso, cabe señalar también que NORWEGIAN no ha ejercido el referido derecho a la reducción de la sanción.

SEPTIMO. Por lo que respecta a la alegación relativa al **principio de libertad de fijación de precios y su aplicación al equipaje de mano**, esta alegación debe ser igualmente rechazada, de acuerdo con lo indicado en los informes de la SGIPS realizados con ocasión del recurso interpuesto pues, en aplicación de la normativa y doctrina jurisprudencial que seguidamente se expone, no puede aceptarse la argumentación según la cual la aplicación del principio de libertad de fijación de precios en los servicios aéreos permite la segmentación de los servicios en distintas tarifas por parte de NORWEGIAN y que esta sea aplicable al equipaje de mano.

Así, la sentencia de 18 de septiembre de 2014 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) en el Asunto C-487/12, Vueling Airlines (Sentencia Vueling), en interpretación del artículo



22.1 del Reglamento (CE) 1008/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de septiembre de 2008, considera que la libertad de fijación de precios no es aplicable al equipaje de mano, por entender que este es parte intrínseca del título de transporte. Por tanto, en contra de lo que afirma la recurrente, las compañías pueden aplicar la libertad de precios a los servicios accesorios, pero no al equipaje de mano, que es parte del título de transporte.

Resulta de especial relevancia la consideración que otorga el TJUE al equipaje de mano al considerarlo, en los párrafos 39 y 40 de la referida sentencia, como elemento esencial del transporte, distinción esta que justifica, en sus párrafos 41 y 42, con base en los diferentes regímenes de responsabilidad y costes que les son aplicables. Este criterio es compartido por el Abogado General en el párrafo 54 de sus Conclusiones a la Sentencia Vueling.

Por tanto, teniendo en cuenta la fundamentación jurídica esgrimida por el TJUE para aplicar un régimen jurídico diferenciado de libertad de precios al equipaje facturado y de gratuidad al equipaje no facturado, o equipaje de mano, debe concluirse que ello no es compatible con la admisión de un equipaje de mano de pago y otro equipaje de mano gratuito. Ello porque, en el caso del equipaje de mano de pago, la compañía sigue sin asumir responsabilidad alguna sobre dicho equipaje, ni este le devenga costes de manipulación, selección, almacenamiento o custodia. Admitir este pago adicional supondría un desequilibrio evidente entre los derechos y obligaciones de las partes en el supuesto de que la aerolínea no fuese responsable por daños causados en el equipaje de mano en cabina sobre el que está imponiendo un sobrecoste; desequilibrio que contextualiza la interpretación llevada a cabo por el TJUE al efecto y que se entronca en el acervo de la Unión Europea en materia de consumo.

De igual modo, el TJUE circunscribe ese derecho a llevar equipaje en cabina a que dicho equipaje tenga un peso y unas medidas razonables, así como que cumpla con los requisitos de seguridad aplicables. En consecuencia, la Sentencia Vueling establece que las compañías aéreas no podrán cobrar por el equipaje de mano, si bien corresponde a las compañías aéreas determinar las dimensiones y pesos máximos de los equipajes de mano que se pueden transportar en sus aeronaves, con base en “exigencias razonables” y “seguridad”.

Así, si bien se comparte que las aerolíneas tienen libertad para determinar qué entienden como equipaje de mano razonable y seguro, lo que no pueden hacer es que, una vez que han definido cuál es el equipaje de mano que cumple dichos requisitos y que permiten embarcar a bordo, se decida cobrar por él. Lo que veda la Sentencia Vueling es establecer una segunda distinción entre equipaje de cabina sujeto a pago y equipaje de cabina no sujeto a pago. Es esta distinción la que es contraria a la jurisprudencia de la Unión Europea, que establece que el equipaje de mano debe ser gratuito.

Aceptar que solo se aplican los criterios de razonabilidad y seguridad al equipaje de cabina que se sitúa debajo del asiento del pasajero y, por tanto, debe ser gratuito, supondría aceptar que la compañía permite la admisión a bordo de equipaje de mano que no cumple con los criterios de seguridad, lo que resulta contrario a lo expuesto por el TJUE.

Es preciso tener en consideración que el TJUE, a través de su jurisprudencia, garantiza la aplicación efectiva y homogénea de la legislación de la Unión, evitando interpretaciones divergentes por parte de los jueces nacionales. Sus sentencias vinculan no solo al órgano que ha planteado la cuestión prejudicial, sino al resto de los órganos jurisdiccionales o administrativos nacionales que conocen de un problema idéntico.



Por tanto, las alegaciones de NORWEGIAN en este punto contradicen, no solo otros fundamentos jurídicos de la Sentencia Vueling, sino la propia fundamentación jurídica utilizada por el TJUE para llegar a su conclusión, por la que se justifica la aplicación de un régimen jurídico diferenciado al equipaje de mano y al equipaje facturado sobre la base de la diferencia de derechos y obligaciones de las partes en cada caso.

Si bien, tanto las Conclusiones del Abogado General como la propia Sentencia Vueling se emitieron de forma previa a que las compañías empezasen a utilizar estas prácticas comerciales, el razonamiento es plenamente extrapolable a la situación actual. De hecho, el Abogado General, en el párrafo 55 de sus Conclusiones, también zanja la cuestión del pago por equipaje de cabina de cara al futuro, señalando que “no puedo admitir el principio, ni siquiera in futurum, del pago por el equipaje de cabina”.

Como se señala en la resolución recurrida, otras instituciones de la UE han mostrado su rechazo al cobro de equipaje de mano por parte de las aerolíneas, lo que viene a respaldar que sí existe un criterio sólido y unánime por parte de las instituciones respecto de este hecho. En este sentido, cabe citar la Resolución de Parlamento Europeo, de 4 de octubre de 2023 sobre las dimensiones estándar para el equipaje de mano (2023/2774(RSP)); o el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo, aprobado el 22 de marzo de 2024, por la Sección de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, relativo a la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.º 261/2004, (CE) n.º 1107/2006, (UE) n.º 1177/2010, (UE) n.º 181/2011 y (UE) 2021/782.

Por lo que se refiere a la *Carta abierta sobre la estandarización de pesos y dimensiones del equipaje de mano*, remitida por la Comisaria Europea de Transportes el 6 de diciembre de 2023, en la misma se pone otra vez de manifiesto que, una vez sentado el derecho de los pasajeros a no ser cobrados de forma adicional por el equipaje de mano, el test de razonabilidad y seguridad realizado por las compañías puede dar lugar a prácticas desleales o abusivas. Es por ello por lo que, desde las instituciones, se anima a las compañías a tener criterios sólidos y fundamentados al respecto, lo que, en opinión de la Comisaria, también favorecería el control por parte de las autoridades.

En cuanto a la Carta de la Dirección General de Competencia de la Comisión Europea, de 19 de febrero de 2024, esta no hace sino confirmar el criterio sostenido en la Resolución. Así, la Comisión señala lo siguiente: “Corresponde a cada compañía aérea decidir individualmente las tarifas de equipaje de mano incluidas en sus diferentes clases de tarifas, así como informar claramente a los pasajeros para que tomen su decisión de compra con pleno conocimiento de todas las condiciones de venta. No obstante, de acuerdo con la sentencia prejudicial VUELING, el equipaje de mano de peso y dimensiones razonables constituye un elemento inevitable y previsible de una tarifa aérea, y no puede estar sujeto a un suplemento de precio.”

Este mismo criterio ha sido posteriormente ratificado por la Abogacía General del Estado en su informe, ya citado, de 12 de septiembre de 2024. En el mismo se refiere a la existencia de sentencias contradictorias entre los órganos judiciales unipersonales españoles, si bien la existencia de sentencias contradictorias en relación con este asunto no conlleva la eliminación de la culpa por parte del infractor, a lo que se debe añadir la ya referida existencia de una sentencia clave que es la Sentencia Vueling del TJUE, que es superior, en cuanto a la interpretación



conforme del derecho de la Unión Europea y, por tanto, a los pronunciamientos de órganos unipersonales de la Administración de Justicia española.

Respecto al resto de las alegaciones formuladas por la recurrente en este apartado, y al objeto de evitar repeticiones innecesarias, nos remitimos a la contestación a las mismas recogidas tanto en la propuesta de resolución como en la Resolución recurrida.

OCTAVO. Asimismo, la recurrente alega, en síntesis, la **validez de la política de asientos de NORWEGIAN y de su clausulado**, así como de la reserva de asientos contiguos para acompañantes de menores entre 12 y 16 años.

El Reglamento (UE) n.º 965/2012, de la Comisión, de 5 de octubre de 2012, establece la obligación de que los consumidores vulnerables viajen junto con sus acompañantes. Esta obligación es directamente aplicable, de conformidad con los principios de aplicación directa del Derecho de la Unión Europea, en lo que se refiere a los reglamentos y de primacía del mismo.

En este sentido, el Reglamento identifica como “pasajeros con necesidades especiales” (en adelante, SCP), sobre los que se imponen estas obligaciones a todas aquellas “personas que requieran condiciones especiales, ayuda o dispositivos al viajar”. No limita esta consideración a personas con movilidad reducida o bebés y menores no acompañados, sino que señala estas categorías de pasajeros como pasajeros que siempre tendrán la condición de SCP, no siendo esta enumeración excluyente respecto de otros pasajeros que necesiten ayuda para viajar, y que también tendrán la consideración de SCP. En consecuencia, las personas menores también entrarían en las SCP desde el momento en que necesitan de ayuda para viajar por parte de sus acompañantes.

Respecto de la asignación de asientos sobre los SCP, el Reglamento indica que “[el] operador establecerá procedimientos para garantizar que los pasajeros estén sentados de modo que, en caso de que fuera necesaria una evacuación de emergencia, puedan colaborar con mayor facilidad y no dificultar la evacuación de la aeronave”.

La infracción de NORWEGIAN deriva del carácter abusivo que supone la imposición, en sus propias condiciones contractuales, de obligaciones para los pasajeros que, a su vez, implican un costo adicional para aquellos sobre los que se imponen, es decir los acompañantes de los citados consumidores vulnerables.

La compañía realiza una declaración de intenciones de que “intentará” sentar a los menores “cerca” y que va a “intentar” sentarlos uno al lado del otro, pero sin garantizarlo en ningún momento e informando a su vez expresamente de que solo es posible garantizar que se van a sentar juntos si se compra el servicio adicional de reserva de asientos, durante o después de hacer la reserva.

Por consiguiente, tanto para cumplir con las obligaciones impuestas por el Reglamento (UE) n.º 965/2012, como con las derivadas de las condiciones de NORWEGIAN, es necesario que las personas incluidas entre las SCP puedan viajar con un acompañante en el asiento contiguo. El hecho de imponer un precio adicional para poder garantizar, de forma efectiva, este emplazamiento contiguo supone un desequilibrio manifiesto entre los derechos y obligaciones de las partes.



En ese sentido, se argumenta por NORWEGIAN que tiene un sistema de asignación de asientos, para aquellos pasajeros que han optado por no reservar asientos concretos, que da prioridad a los adultos que viajan acompañando a menores de 12 años y a pasajeros con discapacidad, mediante un modelo de ranking llamado “PCV – Valor percibido del cliente”

Al no respetarse su derecho a sentarse al lado de sus acompañantes, se les está generando no solo el perjuicio económico que se deriva del sobrecoste del asiento, sino también una situación que podría afectar a su seguridad, ya que, como se señala en la Resolución, los menores de edad y las personas dependientes podrían no estar en grado de comprender las instrucciones de seguridad, de abrocharse y desabrocharse el cinturón de seguridad de manera autónoma, de ponerse el chaleco salvavidas, de alcanzar las salidas de emergencia en caso de evacuación o de ponerse la máscara de oxígeno o, simplemente, estar en condiciones de levantarse y hacer uso del aseo del avión. Por tanto, es a los menores y a las personas dependientes a las que pone en riesgo la práctica.

En un sector como el del transporte aéreo, donde existe un gran desequilibrio entre el poder de negociación de las partes y los contratos se perfeccionan en su práctica totalidad por adhesión de los consumidores, el predominio que exige la norma se constata por el poder que puede ejercer NORWEGIAN frente a los consumidores, a la hora de imponer determinadas condiciones, siendo estos cautivos de las mismas.

En el caso de NORWEGIAN, este poder en el sector, que acredita su predominio a los efectos de la normativa de consumo, se constata por el hecho de haber podido mantener su cuota de mercado en España en torno al 0,6% en términos globales, a pesar de haber introducido cláusulas abusivas que restringen los derechos de los consumidores en relación con el equipaje de mano, que es un elemento esencial del transporte de pasajeros.

NOVENO. En relación con la **negativa a aceptar el pago en metálico**, la recurrente resalta que sí acepta el pago en efectivo en los mostradores, al haberse aquietado a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, y que no acepta el pago en efectivo en la aeronave, por cuanto que dicha práctica es conforme con la legislación noruega, por la que se rige.

En los hechos probados de la Resolución recurrida quedó recogida la redacción del artículo 18 de sus “Términos y condiciones Generales de Transporte”, redacción que fue modificada, como resulta acreditado, tras el inicio del procedimiento sancionador.

La existencia de una cláusula contractual en la que se recoge la negativa a aceptar el pago en metálico es, sin lugar a duda, una prueba clara de que no se acepta el pago en efectivo, pues el contenido de los contratos tiene fuerza de ley entre las partes, de acuerdo con el artículo 1091 del Código Civil.

En lo que respecta a que los cambios realizados en la página informativa de NORWEGIAN sobre “Opciones de pago”, los mismos no resultan atenuantes de la infracción imputada, sino una aclaración de que simplemente ha incluido el apartado “pagos en el aeropuerto”, a fin de dejar claro y de manera expresa que sí acepta el pago en efectivo o metálico en los aeropuertos españoles, lo que no negaba ni rechazaba tampoco en septiembre de 2023.

Por consiguiente, se desestima esta alegación.



DÉCIMO. La recurrente refiere, en su sexta alegación, que su **política de publicidad de precios** “cumple con los requisitos de información transparente del Artículo 23.1 del Reglamento (CE) 1008/2008, respecto de los suplementos opcionales de precio” y con “los requisitos de transparencia dimanantes de la Directiva 2005/29/CE, transpuesta en España, en su momento, mediante reforma de la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal y reforma del artículo 60 TRLGDCU”.

Asimismo, invoca de nuevo la Resolución de 24 de octubre de 2019 de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), emitida en el expediente S/0651/18 “*Equipaje de mano*”, en la que se archivó la denuncia formulada por la asociación FACUA, frente a las compañías aéreas RYANAIR y WIZZ AIR, denunciando una supuesta información sesgada sobre el precio de sus billetes, a raíz de la modificación de sus políticas de equipaje de mano.

Esta alegación debe ser igualmente rechazada, remitiéndonos a tal efecto al párrafo 135A y siguientes de la Resolución recurrida.

No obstante, se reitera que los consumidores tienen que ser capaces de comparar los precios del mismo trayecto operado por diferentes aerolíneas desde el primer momento, previamente al inicio de la contratación, siendo necesario para esta comparación que las compañías faciliten información sobre los “elementos similares” de los vuelos.

Aun en el supuesto de que se entendiese que el equipaje de mano no forma parte intrínseca del título de transporte, sí supone un elemento esencial del título de transporte de la mayoría de las aerolíneas. En consecuencia, para poder comparar el precio final entre diferentes aerolíneas, es necesario que las aerolíneas que cobran un precio extra por el transporte de equipaje de mano faciliten información, en todo momento, de lo que costaría el vuelo con el derecho a transportar este equipaje de mano en condiciones similares al resto de las aerolíneas y, por tanto, previamente al inicio del proceso de compra para que el consumidor pueda realizar dicha comparación, lo que no ocurre.

Frente a lo alegado por la recurrente, según la cual existe una vinculación necesaria entre la infracción relativa al cobro del equipaje de mano y la relativa a este cargo, de acuerdo con lo expuesto en la Resolución, nos encontraríamos ante dos infracciones diferenciadas e independientes, no derivando necesariamente la una de la otra, por lo que corresponde aplicar las sanciones que correspondan a cada una de ellas de forma autónoma.

Así, la primera infracción consiste en la imposición de un sobrecoste en el equipaje de mano de cabina que, conforme a la doctrina del TJUE, se considera como un elemento indispensable del título de transporte, por el que no se puede imponer ningún cargo adicional. Por el contrario, la infracción relativa a la falta de claridad en los precios publicados, dificultando la comparabilidad de ofertas y la toma de decisión de las personas consumidoras, se considera una infracción autónoma de la anterior.

No obstante, la comisión de la primera infracción no deriva necesariamente la comisión de la otra. Así, NORWEGIAN podría cesar en la presente infracción modificando sus precios publicados incluyendo el equipaje de mano, y seguir cobrando por dicho equipaje de mano, por lo que seguiría cometiendo la primera infracción. *A sensu contrario* podría no cobrar por el equipaje de mano y seguir incumpliendo con su obligación de transparencia de precios.



En cuanto al archivo del expediente por parte de la CNMC, debe ponerse de manifiesto que en nada vincula al presente expediente, considerando que las infracciones y sanciones de uno y otro responden a bienes jurídicos protegidos diferentes. Así, mientras la normativa de competencia protege la libre competencia entre operadores, el TRLGDCU defiende los derechos de las personas consumidoras.

UNDÉCIMO. En cuanto a la alegación sobre la **vulneración, tanto de la presunción de inocencia, como del derecho de defensa del expedientado en el procedimiento sancionador**, en su vertiente de derecho a la prueba, esta debe ser igualmente rechazada remitiéndonos, a tal efecto, a la contestación recogida en el anexo de la Resolución, en respuesta a la alegación octava (141A) a (142A), que remite a su vez a los párrafos (116) a (124) de la propuesta de resolución

Cabe señalar, en relación con la solicitud de información a la Comisión Europea sobre si ha iniciado un proceso de consultas para fijar un estándar común sobre dimensiones y pesos del equipaje de mano, que el procedimiento sancionador que nos ocupa debe resolverse de conformidad con lo previsto en la normativa vigente y la jurisprudencia interpretativa de la misma. Por ello, se considera que la consulta a la Comisión Europea es una prueba innecesaria que en nada afectaría a los hechos probados de este procedimiento sancionador.

DUODÉCIMO. NORWEGIAN reitera que no concurren las **circunstancias previstas en el artículo 48.3 del TRLGDCU**. También alega, respecto al cargo segundo, que la Resolución se refiere a “mejoras en relación a la información suministrada en el proceso de reserva”, cuando en realidad se trata de una actualización informativa de la página web, llevada a cabo antes de la propuesta de resolución, por lo que debería haberse apreciado para graduar la sanción en grado medio y haberse apreciado como una de las previstas en el artículo 49.4 del TRLGDCU, lo que cambiaría la infracción a leve. Respecto al cargo tercero, sobre el pago en efectivo, no solo se debería haber tenido en cuenta, en opinión de la recurrente, la modificación en las condiciones generales de contratación para graduarse en su grado mínimo, sino que también debería haberse apreciado como una de las previstas en el artículo 49.4. del TRLGDCU lo que cambiaría la infracción a leve.

Esta alegación debe ser desestimada remitiéndonos al efecto a lo expuesto en la Resolución sancionadora apartados (224) a (236), en los que se justifica la aplicación de cada una de las agravantes de las infracciones. Nos remitimos igualmente a la contestación a la alegación novena recogida en anexo de la Resolución, apartados (150A) a (156A) así como a los apartados (338) a (354) de la propuesta de resolución.

Reiterar, también, que ni en la propuesta de resolución ni en la Resolución, a la hora de fijar la sanción en el grado máximo del arco sancionador, se han tenido en cuenta las circunstancias agravantes de la calificación de la infracción recogidas en el artículo 48.3, sino las circunstancias para la determinación de las sanciones a las que alude el artículo 49.2. del TRLGDCU, tales como la afectación a un número de consumidores elevado, el carácter continuado de la sanción, la culpabilidad o la limitación del derecho de los consumidores a tomar una decisión óptima para sus intereses entre otros, remitiéndonos, sobre este punto, a los párrafos (224) a (236) de la Resolución.

Adicionalmente, se pone de manifiesto que los cambios realizados por la mercantil han sido tenidos en cuenta en la graduación de la sanción.



DÉCIMOTERCERO. La recurrente argumenta que resulta **improcedente y desproporcionado que se impongan por los cargos primero y cuarto sanciones graduadas al máximo de las horquillas legales, e incluso para el cargo primero, por encima**, mediante una sanción impuesta a razón de 6 veces el supuesto beneficio ilícito obtenido. Alega que lo mismo ocurre con la sanción impuesta en grado medio al cargo segundo.

En relación con el primer cargo, exigencia de un sobrecoste sobre el precio del billete por el transporte de equipaje de mano en cabina, de acuerdo con lo expuesto en la Resolución, apartado (259), la sanción se impone en su grado máximo teniendo en consideración la concurrencia de las siguientes circunstancias previstas en el artículo 49.2 del TRLGDCU: (i) se trata de una infracción continuada, sobre la que existe jurisprudencia de la Unión Europea, con eficacia directa y, a pesar de ello, sigue llevándose a cabo por parte de la mercantil, lo que pone de manifiesto el grado de culpabilidad de la conducta; (ii) afectación a un número elevado de consumidores, teniendo en cuenta los pasajeros transportados por la mercantil; y (iii) los perjuicios económicos que la conducta infractora conlleva para los pasajeros.

Y en relación con el cuarto cargo, omisiones engañosas de información y falta de claridad en los precios publicados, dificultando la comparabilidad de ofertas y la toma de decisión de las personas consumidoras, de acuerdo con lo expuesto en el apartado (271) de la Resolución, la sanción se impone en su grado máximo, de acuerdo con los criterios previstos en el artículo 49.2 del TRLGDCU, puesto que concurren las siguientes circunstancias, conforme se observa en el expediente sancionador: (i) se trata de una infracción continuada; (ii) afectación a un número de consumidores elevado, no solo sus pasajeros sino cualquier persona consumidora que sea potencial pasajero tanto de NORWEGIAN como de otra compañía y quiera comprar un billete y comparar precios; (iii) la conducta conlleva no solo perjuicios económicos para los pasajeros, sino que dificulta su posibilidad de realizar una compra informada y restringe la posibilidad de comparar las ofertas de las diferentes compañías aéreas, lo que limita la capacidad de los pasajeros para elegir la oferta que mejor se ajuste a sus intereses

Asimismo, y en relación con la supuesta falta de concurrencia de culpabilidad, nos remitimos a la contestación dada en los apartados (171A) a (175A) de la Resolución.

Se desestima, por tanto, esta alegación.

DÉCIMOCUARTO. En relación con la alegación relativa a la **desproporcionalidad de la sanción impuesta por el primer cargo**, esta alegación debe ser desestimada.

El artículo 49.1 del TRLGDCU establece que la imposición de sanciones no puede resultar más beneficiosa para la parte infractora que el incumplimiento de las normas infringidas.

De acuerdo con ello, la Resolución aceptó las alegaciones presentadas por la mercantil y, dado que el beneficio era inferior a la multa legalmente prevista, sustituyó la aplicación del criterio del beneficio ilícito. Ello a pesar de que, a la hora de determinar el beneficio ilícito para sancionar el primer cargo, y por criterios prudenciales, solo se tomó como referencia la información económica facilitada por la propia compañía, que no cubre el total del periodo objeto de infracción ni el total de los ingresos obtenidos por las prácticas infractoras, sino únicamente unos meses del ejercicio 2023 en relación con la tarifa *Lowfare*. La imposición del rango máximo de la horquilla legalmente establecida se justifica, en aras de conseguir una sanción proporcional, efectiva y disuasoria, como dicta la normativa. Y, asimismo, teniendo en cuenta la concurrencia de las circunstancias



agravantes previstas en el artículo 49.2 del TRLGDCU: (i) se trata de una infracción continuada, sobre la que existe jurisprudencia de la Unión Europea, con eficacia directa y, a pesar de ello, sigue llevándose a cabo por parte de la mercantil, lo que pone de manifiesto el grado de culpabilidad de la conducta; (ii) afectación a un número elevado de consumidores, teniendo en cuenta los pasajeros transportados por la mercantil; y (iii) los perjuicios económicos que la conducta infractora conlleva para los pasajeros.

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que la sanción no puede resultar más beneficiosa para la empresa que el beneficio obtenido y que, en aras de conseguir un efecto efectivo y disuasorio en la imposición de sanciones pecuniarias, el propio TRLGDCU permite incluso utilizar un multiplicador por ocho, superior al utilizado en la Resolución a la hora de fijar la sanción final en un la propuesta de resolución.

DÉCIMOQUINTO. Por último, NORWEGIAN alega que la **sanción accesoria**, ex artículo 50.4 del TRLGDCU, es **improcedente**.

Se rechaza igualmente esta alegación pues, como señala el informe emitido por la SGIPS el 26 de agosto de 2024, no corresponde al infractor determinar si la imposición de una sanción accesoria es o no necesaria, sino que dicha valoración corresponde a la Administración que ostenta la potestad sancionadora.

En cuanto a la posibilidad de incluir la sanción accesoria en la propuesta de resolución, ello queda amparado por lo dispuesto en el artículo 90 apartado 2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, que establece que: “En la resolución no se podrán aceptar hechos distintos de los determinados en el curso del procedimiento, con independencia de su diferente valoración jurídica. No obstante, cuando el órgano competente para resolver considere que la infracción o la sanción revisten mayor gravedad que la determinada en la propuesta de resolución, se notificará al inculpado para que aporte cuantas alegaciones estime convenientes en el plazo de quince días”.

Por tanto, el citado apartado deja claro que lo que no puede variar la resolución son los hechos que se imputan. Sí puede modificarse la calificación jurídica de los mismos, siendo necesario que se dé plazo de alegaciones al interesado si la sanción prevista en la resolución es de mayor gravedad que la contemplada en la propuesta de resolución.

Debe resaltarse que la doctrina jurisprudencial emanada del Tribunal Supremo, en idéntica línea que el Tribunal Constitucional, establece que la imposición de una sanción más grave que la anunciada en la propuesta de resolución exige un nuevo trámite de audiencia si ello deriva de hechos distintos a los contenidos en la propuesta o si es consecuencia de una modificación de la calificación jurídica de los mismos (SSTS 30 de diciembre de 2002, rec. 595/2000; 3 de noviembre de 2003, rec. 4896/2000; 2 de marzo de 2009, rec. 564/2007; 2 de noviembre de 2009, rec. 611/2007; 14 de diciembre de 2011, rec. 232/2011; 18 de junio de 2013, rec. 380/2012).

Por tanto, en el presente caso, NORWEGIAN ha tenido ocasión de presentar alegaciones frente a la propuesta de resolución en la que ya se recogía la sanción accesoria prevista en el artículo 50.4 del TRLGDCU, por lo que, en ningún caso, se puede alegar indefensión.

En cuanto a la motivación de la medida, como indica el informe de la SGIPS, en la Resolución queda acreditado que, a pesar de que la Sentencia Vueling dejó clara la ilegalidad de



cobrar por el equipaje de mano y, pese a las sanciones impuestas por otras autoridades autonómicas, la mercantil continúa llevando a cabo las conductas constitutivas de infracción de forma habitual, por lo que es necesario, en aras de la efectividad de la sanción, que se rectifiquen los incumplimientos eliminando las cláusulas abusivas de las condiciones generales de NORWEGIAN, así como adoptando las medidas necesarias para que los precios cumplan con los criterios de transparencia exigidos por el artículo 23 del Reglamento (CE) 1008/2008, de 24 de septiembre.

En este sentido, es preciso tener en cuenta que la sanción accesoria prevista en el artículo 50.4 del TRLGDCU fue introducida en virtud de la Ley 23/2022, de 2 de noviembre, por la que se modifica la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego. Como se indica en la parte expositiva de dicha norma, esta sanción accesoria se incorporó al TRLGDCU “con la finalidad de garantizar la protección efectiva de los derechos de las personas consumidoras, mediante la posibilidad de imponer al infractor la obligación de rectificar los incumplimientos sancionados. Solo entonces, rectificándose los incumplimientos, podrá garantizarse que los derechos de las personas consumidoras son respetados. Esta sanción accesoria es necesaria para garantizar la proporcionalidad de la sanción y el despliegue de su carácter disuasorio”.

DÉCIMOSEXTO. En consecuencia, con los argumentos apuntados y, en atención a los informes obrantes en el expediente referidos en la precedente exposición fáctica, no cabe sino concluir que no existen elementos o fundamentos de parte por los que se deba modificar o anular la Resolución recurrida, que debe, por tanto, confirmarse en sus propios términos.

En su virtud, **VISTOS** los fundamentos apuntados, los preceptos legales y los demás de pertinente aplicación, **EL MINISTRO DE DERECHOS SOCIALES, CONSUMO Y AGENDA 2030 DESESTIMA** el recurso de alzada interpuesto por [REDACTED], en nombre y representación de la mercantil **NORWEGIAN AIR SHUTTLE ASA**, frente a la Resolución de la Secretaría General de Consumo y Juego de 26 de julio de 2024, por la que se resuelve el procedimiento sancionador de referencia SAN0014/23.

Contra la presente Orden, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de recepción de la presente notificación de conformidad con lo dispuesto en los artículos 11 y 46 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, sin perjuicio de que puedan interponer cualquier otro recurso que se considere pertinente.

EL MINISTRO DE DERECHOS SOCIALES, CONSUMO Y AGENDA 2030
Pablo Bustinduy Amador