



**RECURSO Nº: 90-24**

**RECURRENTE: RYANAIR DAC OFICINA REPRESENTACIÓN ESPAÑA**

**VISTO** el recurso de alzada interpuesto por [REDACTED], en nombre y representación de la mercantil **RYANAIR DAC OFICINA REPRESENTACIÓN ESPAÑA** (en adelante RYANAIR), contra la Resolución de la Secretaría General de Consumo y Juego de 10 de mayo de 2024, por la que se resuelve el procedimiento sancionador de referencia SAN0013/23, y se le impone una sanción en forma de multa de 107.775.777 euros, como consecuencia de la comisión de tres infracciones muy graves, tipificadas, las tres, en la letra j), y dos infracciones graves, tipificadas en las letras ñ) y m), todas ellas previstas en el artículo 47.1 del 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 16 de marzo de 2023, la Dirección General de Consumo de Illes Balears traslada a la Subdirección General de Inspección y Procedimiento Sancionador (en adelante, SGIPS) adscrita a la Dirección General de Consumo de este Departamento, el sobreseimiento del expediente sancionador de referencia CO 183/2022 contra la mercantil RYANAIR, remitiéndose las actuaciones llevadas a cabo en el marco del mismo, por considerar que la competencia sancionadora corresponde a la Administración General del Estado.

Según dicho procedimiento sancionador: (...) *existen indicios razonables de que dicha mercantil estaría llevando a cabo prácticas abusivas relativas al cobro de un sobre coste respecto al precio del billete por el equipaje de mano transportado en cabina por los pasajeros, así como por otros servicios que tradicionalmente se incluían en el precio del billete, como, entre otros, la reserva de asiento contiguo a otro pasajero en el caso de menores y personas dependientes.*

*Así a través de esta práctica de desgajar servicios tradicionalmente incluidos en el precio del billete y cobrar al pasajero un suplemento por ellos, las compañías low cost ofrecen en su publicidad precios muy competitivos que les permiten tener un posicionamiento SEO privilegiado en los motores de búsqueda y en los comparadores respecto a competidores que sí incluyen estos servicios en el precio del billete que se anuncia en el comparador. No obstante, este precio inicialmente ofertado en la publicidad no es como consecuencia de estas prácticas el precio que finalmente acaba pagando el consumidor por el billete de la mercantil investigada. Adicionalmente, la citada mercantil no estaría permitiendo el pago en metálico, en el aeropuerto por los servicios adicionales.*

**SEGUNDO.** A la vista de los antecedentes, la Dirección General de Consumo el 21 de julio de 2023, acuerda el inicio de un procedimiento sancionador, de referencia SAN0013/23, al entender que RYANAIR ha podido cometer varias infracciones 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 (en



adelante, TRLGDCU), en concreto las recogidas en sus letras j), m) y ñ) respectivamente, por la potencial introducción de las cláusulas abusivas citadas, la negativa a aceptar el pago en efectivo como medio de pago y el uso de prácticas comerciales desleales con los consumidores o usuarios.

Dado que, en el momento de dictar dicho acuerdo de iniciación, no existían elementos suficientes para la calificación inicial de los hechos que motivaron la incoación del procedimiento, la citada calificación se realizó, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 64.3 de La Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, posteriormente, mediante la elaboración de un pliego de cargos que fue notificado el 28 de diciembre de 2023 y frente al cual RYANAIR presentó, el 29 de enero de 2024, escrito de alegaciones y solicitud de práctica de prueba documental consistente en la petición de que el instructor del expediente solicitara dos documentos: confirmación documental de la Comisión Europea acerca del inicio efectivo de un procedimiento de consultas con el sector del transporte aéreo y del Juzgado de lo Mercantil n.º 5 de Madrid, sobre si a fecha del pliego de cargos, 27 de diciembre de 2023, se había promovido o no algún incidente de ejecución forzosa de sentencia, en el Juicio Verbal 703/2011.

Asimismo, a dicho procedimiento sancionador, de referencia SAN0013/23, se incorporó lo actuado en el marco de la fase de investigación previa, de referencia INF0076/23.

**TERCERO.** El 19 de febrero 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 SAN0013/23 desde la fecha de solicitud del informe preceptivo a las comunidades y ciudades autónomas relativo a las sanciones que previamente hubieran impuesto a RYANAIR, hasta su remisión y, en todo caso, transcurridos 20 días desde su solicitud. RYANAIR fue notificada de dicha suspensión el 20 de febrero de 2024.

El 11 de marzo de 2024, una vez transcurridos 20 días sin haber recibido todos los informes de las autoridades autonómicas, se levanta por el Director General de Consumo, la suspensión del plazo para resolver el procedimiento sancionador, notificándose a RYANAIR el 21 de marzo de 2024.

El mismo 21 de marzo, RYANAIR presenta escrito de alegaciones complementarias frente al pliego de cargos.

**CUARTO.** El 1 de abril de 2024, la SGIPS dicta propuesta de resolución, notificada el 11 de abril, que recoge la imposición a la entidad RYANAIR de una multa por importe de 107.825.777,00 euros, con motivo de la comisión de tres infracciones muy graves tipificadas en la letra j) del apartado 1 del artículo 47 del TRLGDCU, dos infracciones graves tipificadas en las letras m) y ñ) del apartado 1 del artículo 47 del citado texto refundido, así como la sanción accesoria prevista en el artículo 50.4 del TRLGDCU. En dicha propuesta se le concede un plazo de quince días para la formulación de alegaciones y se le informa, asimismo, de la posibilidad de reconocer voluntariamente su responsabilidad y de proceder al pago voluntario de la sanción en cualquier momento anterior a la resolución.

El 6 de mayo, RYANAIR presenta escrito de alegaciones a dicha propuesta de resolución.

**QUINTO.** Posteriormente, el 10 de mayo de 2024, la Secretaria General de Consumo y Juego resuelve el procedimiento sancionador de referencia SAN0013/23, con fundamento en la



propuesta de resolución, con la imposición de una sanción en forma de multa de 107.775.777,00 euros, como consecuencia de la comisión de tres infracciones muy graves, tipificadas, las tres, en la letra j), dos infracciones graves, tipificadas en las letras ñ) y m), todas ellas previstas en el artículo 47.1 del citado Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, 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 10 de mayo.

**SEXTO.** El 10 de junio de 2024, [REDACTED], en nombre y representación de la mercantil interpone, en nombre y representación de RYANAIR, recurso de alzada frente a la precitada resolución de 10 de mayo de 2024 de la Secretaria General de Consumo y Juego, en el que, con base en las alegaciones que se dan por reproducidas íntegramente, solicita, con carácter principal, la declaración de no existencia de infracción o responsabilidad por parte de RYANAIR y, con carácter subsidiario, el dictado de resolución en los términos que detallan.

En dicho recurso solicita también la suspensión *ad cautelam* del carácter ejecutivo de la resolución sancionadora, así como de la tramitación y resolución del recurso interpuesto, solicitud esta que ha sido resuelta mediante Resolución del Ministro de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030 de 11 de julio de 2024.

El 22 de julio de 2024, la recurrente presenta escrito con nuevas alegaciones.

**SÉPTIMO.** El 11 de junio, la Subdirección General de Recursos y Relaciones con los Tribunales de este Departamento remite copia del citado recurso de alzada a la Subdirección General de Inspección y Procedimiento Sancionador (en adelante, SGIPS), solicitando la emisión de informe y la remisión del correspondiente expediente administrativo. El 24 de junio se recibe informe sobre la suspensión solicitada, mientras que el 25 de junio se recibe el expediente administrativo.

Posteriormente, el 1 de agosto se recibe informe de 31 de julio de 2024 de la SGIPS, sobre el fondo del asunto.

**OCTAVO.** El 2 de agosto subsiguiente, 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 en el Departamento, la emisión de informe en relación con 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 día 13 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 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).

**DECIMO.** 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 lo previsto en 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, el recurso entiende interpuesto en plazo, ya que la resolución de la Secretaría General de Consumo y Juego que ahora se impugna fue notificada el día 10 de mayo de 2024 y la recurrente interpone el recurso de alzada el 10 de junio 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. Asimismo, argumenta que se “adoptó la resolución sancionadora el 10 de mayo de 2024, tan sólo cuatro (4) días después de que RYANAIR presentase, el 6 de mayo de 2024, sus alegaciones a la propuesta de resolución”, reproduciendo la propuesta de resolución y difiriendo “el examen de las alegaciones de RYANAIR a un Anexo de la misma”. Y, por último, señala “que se ve en la necesidad de solicitar *ad cautelam* al Ministro de Consumo la suspensión de dicho carácter ejecutivo”.

En relación con la ratificación de las alegaciones ya realizadas a lo largo del expediente, como refiere el citado informe de la SGIPS de 31 de julio de 2024 emitido con ocasión de este recurso, estas fueron plenamente contestadas tanto en el pliego de cargos, como en la propuesta de resolución y en la propia resolución. Por ello, en aras de evitar repeticiones innecesarias y habida cuenta de los principios de economía procedimental y celeridad, se dan por reproducidos los argumentos frente a dichas mismas alegaciones, contenidos en esos documentos.

En este sentido procede confirmar que se ha seguido el procedimiento legalmente establecido, sin que los tiempos y la forma en la que se adopta la resolución recurrida afecte a los derechos de la mercantil, que ha realizado el acceso al expediente y ha podido alegar cuanto consideró oportuno, como por otra parte reflejan los antecedentes de hecho anteriormente recogidos. 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 (206) a (382) y, por el órgano resolutor, en el Anexo I de la propia resolución, en la que se da puntual contestación a las alegaciones presentadas.

En cuanto a la solicitud de **suspensión de la ejecución de la sanción impuesta**, esta ha sido resuelta mediante Resolución de 11 de julio de 2024 del Ministro de Derechos Sociales,



Consumo y Agenda 2030, y notificada a la recurrente al día siguiente 12 de julio, estimando la suspensión legal automática prevista en el artículo 90.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, que se prolongará hasta la resolución judicial de la medida cautelar de suspensión, siempre que se interponga en plazo recurso contencioso administrativo frente a la resolución de este recurso de alzada, y se solicite dicha cautelar, siendo que, asimismo, dicha resolución resolvió no imponer caución o garantía prevista en el artículo 117.4 de ese mismo cuerpo legal, y desestimó la suspensión pretendida con fundamento en el artículo 22.1 g) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, por los motivos expuestos en su fundamento jurídico sexto.

En cuanto a la eventual **falta de competencia de este Departamento** para imponer las sanciones por las infracciones cometidas por la recurrente, no puede ser acogida esta alegación favorablemente, según se recoge en el informe complementario emitidos por la SGIPS el 11 de octubre. De acuerdo con lo indicado en el mismo, la Resolución sanciona infracciones tipificadas 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 (en adelante, 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 a nivel europeo en el Asunto C-28/19 Ryanair Ltd.

**QUINTO.** La recurrente en su primera alegación argumenta, en primer término, que “la primera infracción vulnera el artículo 82.1 TRLGDCU y el artículo 3 de la Directiva 93/13: **la política de equipaje de mano de RYANAIR no incluye ninguna cláusula abusiva**”, y sostiene, por tanto, en primer término, que **“la apreciación de la primera infracción vulnera el Derecho de la Unión y el Derecho español”**.

Según la mercantil, tanto el artículo 3.1 de la Directiva 93/13/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993, sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores (“Directiva 93/13”), como el artículo 82.1 del TRLGDCU, que transpone el anterior precepto al Derecho español, exigen, para que se pueda declarar el carácter abusivo de una cláusula, que la misma cause, en detrimento del consumidor (i) un desequilibrio importante entre los derechos y obligaciones de las partes que se derivan del contrato, y (ii) que ello ocurra de forma contraria a las exigencias de la buena fe.

La mercantil añade que no se ha examinado la finalidad con la que RYANAIR implantó su política de equipaje de mano en 2018. Además, refiere que en la sentencia de 6 de julio de 2017, dictada en el asunto Air Berlín (C-290/16), el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (“TJUE”) declaró que el Derecho de la Unión no se opone a que los Estados miembros regulen aspectos relativos al contrato de transporte aéreo, especialmente a efectos de proteger a los consumidores



contra las prácticas abusivas, todo ello debe hacerse “siempre que no se cuestionen las disposiciones sobre precios del Reglamento 1008/2008”.

Esta alegación debe ser rechazada sobre la base de los siguientes argumentos:

A la vista del expediente administrativo, procede señalar que, en efecto, la Administración no ha valorado ni la política comercial de la compañía ni las razones que le llevaron a adoptar la misma, y esto es así porque, tanto la fase instructora como después la sancionadora del presente procedimiento, tienen el objeto de detectar eventuales incumplimientos por la compañía en orden a velar por los derechos de los consumidores para que no sean conculcados y, en el caso de constatar dichos incumplimientos, como ha acontecido, sancionar dichas infracciones de acuerdo con la competencia que otorga el artículo 52 bis apartado 5 del TRLGDCU.

No obstante, en la Resolución que ahora se recurre sí se hace referencia a la *política de equipaje de mano*, refiriendo en el punto (24), tras analizar dicha política y las tarifas aplicables al equipaje de mano, lo siguiente: *“Por otro lado, según consta en las actas de 6 y 7 de junio de 2023, en caso de que el equipaje de mano no quepa debajo del asiento y no se haya adquirido previamente este servicio, el coste en la puerta de embarque es de hasta 69,99 euros”*.

Y en su punto (25): *«Debe aclararse que, aunque Ryanair se refiere a la “segunda pieza de equipaje” como el equipaje de mano sujeto a coste, de los términos de la política de equipaje de mano de Ryanair se desprende que un pasajero que lleve únicamente una maleta que no quepa debajo del asiento y deba alojarse en los compartimentos superiores de la cabina, deberá pagar un importe adicional por ese único equipaje»*.

La Administración, tras constatar los hechos probados recogidos en el expediente y en la Resolución ahora recurrida, considera que ha quedado probado que RYANAIR ha cometido varias infracciones recogidas en el artículo 47.1 del TRLGDCU y que, dado que se cumplen los requisitos establecidos en el artículo 52 bis, apartado 5, son competentes para su sanción los órganos de la Administración General del Estado.

En cuanto a la referencia de la recurrente al Asunto Air Berlín (C-290/16), de la propia documentación que obra en el expediente queda acreditado que en ningún momento este Departamento ha cuestionado las disposiciones sobre precios del Reglamento (CE) 1008/2008, de 24 de septiembre. Sin embargo, sí es preciso acudir a la interpretación que realiza el TJUE en dicha sentencia y, más en concreto, en su sentencia de 18 de septiembre de 2014 en el Asunto C-487/12, Vueling Airlines (en adelante, Sentencia Vueling), la cual, en interpretación del artículo 22.1 del citado Reglamento (CE) 1008/2008, de 24 de septiembre de 2008, considera el equipaje de mano (equipaje no facturado) como un «elemento indispensable» del transporte de los pasajeros, siempre y cuando dicho equipaje responda a las «exigencias razonables» relativas a su peso y dimensiones, afirmando asimismo que su transporte, por consiguiente, no puede ser objeto de un suplemento de precio.

Así, de acuerdo con dicha interpretación que el TJUE hace del Reglamento (CE) 1008/2008, de 24 de septiembre, cabe concluir que la libertad de precios no es aplicable al equipaje de mano, puesto que dicho equipaje forma parte intrínseca del título de transporte y, por tanto, no puede aplicarse un sobrecoste para su transporte. Así se recoge en los párrafos 39 a 42 de la referida Sentencia Vueling.



Todo lo dicho, además, se fundamenta en el artículo 17.2 del Convenio de Montreal que establece la base diferenciada de derechos y obligaciones en relación con el transporte aéreo de equipaje facturado y no facturado.

En efecto, de forma más extensa, el Abogado General también expone esta argumentación en sus conclusiones, en los párrafos o puntos 54 y siguientes. La resolución ahora recurrida recoge una profusa fundamentación con base en dichas conclusiones y, así, y sin ánimo de exhaustividad, el Abogado General refiere las diferencias que existen entre las características del servicio de transporte del equipaje facturado, por un lado, y las del servicio de transporte del equipaje de mano, por otro. A este respecto, cuando el equipaje facturado se confía al transportista aéreo, este se encarga de garantizar su tratamiento y custodia, lo cual puede generarle costes adicionales. No ocurre así con el transporte del equipaje no facturado, en particular, los efectos personales que el pasajero lleva consigo.

Así, como señala el TJUE en el párrafo 42 de la referida Sentencia Vueling, conforme al artículo 17, apartado 2, del Convenio de Montreal, *“el transportista aéreo es responsable de los daños ocasionados al equipaje facturado cuando el hecho que causó tales daños se ha producido a bordo de la aeronave o durante cualquier período en que dicho equipaje se hallaba bajo la custodia del transportista, mientras que, en el caso del equipaje no facturado, el transportista sólo es responsable si el daño se debe a su culpa o a la de sus dependientes o agentes”*

Adicionalmente, el Abogado General señala en el párrafo 49 de sus conclusiones que *“[r]especto al cobro por la facturación del equipaje, a mi entender, no hay duda alguna de que está incluido en este concepto, por lo que está comprendido en la libertad de fijación de precios reconocida en el artículo 22, apartado 1, del Reglamento nº1008/2008. En efecto, recordemos que la facturación de una maleta es un servicio comercial **que supone un coste para la compañía aérea, ya que incluye gastos de manipulación, selección, almacenamiento, entrega e incluso custodia de los equipajes**”* (énfasis añadido). Ello, no obstante, no es aplicable al equipaje de mano, o equipaje no facturado.

Por tanto, teniendo en cuenta lo referido, y la fundamentación jurídica esgrimida por el TJUE en la tan citada Sentencia Vueling para aplicar un régimen jurídico diferenciado de libertad de precios al equipaje facturado y de gratuidad al equipaje no facturado, sobre la base de un régimen de responsabilidad y costes diferenciados (Convenio de Montreal), debe concluirse que tal régimen no es compatible con la admisión, ni con la distinción, dentro del equipaje de mano, entre un equipaje de mano de pago y un equipaje de mano gratuito. Y ello, además, porque en el supuesto de la existencia de un “equipaje de mano de pago”, la compañía, según dicha normativa, podría seguir sin asumir responsabilidad alguna sobre el mismo, siendo que dicho equipaje de mano de pago, ni devengaría ni produciría costes de manipulación, selección, almacenamiento o custodia.

Cabe apuntar que la ahora recurrente refirió que dicho equipaje de mano sí generaba costes adicionales durante el procedimiento, pero no ha aportado, en ningún momento, documentación o prueba que acreditara dichos costes, pese a haberle sido solicitado.

Este pago adicional supone, por tanto, un desequilibrio evidente entre los derechos y obligaciones las partes, tanto porque la compañía no asume gasto (coste) alguno de manipulación, selección, almacenamiento, entrega o incluso custodia de los equipajes de mano, como porque la aerolínea no sería tampoco responsable de los daños causados en el equipaje de mano en la





cabina de pasaje, sobre el cual sin embargo exige 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.

En el ámbito nacional y en esa misma línea, el artículo 97 de la vigente Ley 48/1960, de 21 de julio, sobre Navegación Aérea (en adelante, LNA), en sus dos últimos párrafos establece: *“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.”*

Adicionalmente, hay que recordar que, en cualquier caso, la interpretación de las normas es competencia de los Tribunales y, al efecto, ya lo hizo el TJUE en la tantas veces citada Sentencia Vueling, con carácter vinculante para todos los órganos judiciales y administrativos de los Estados miembros.

Este mismo criterio ha sido posteriormente ratificado por la Abogacía General del Estado en su informe de 12 de septiembre de 2024, aunque el mismo recuerde también la existencia de sentencias contradictorias, si bien, conforme indica la SGIPS en su informe de 11 de octubre de 2024, 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 que una de esas sentencias es precisamente la citada Sentencia Vueling del TJUE que alude expresamente a normativa española y que es superior a los pronunciamientos de órganos unipersonales de la Administración de Justicia española.

La recurrente continúa, en esta primera alegación, en segundo término, señalando que **“la política tarifaria de equipaje de mano de RYANAIR no supone la aplicación de ninguna cláusula abusiva”**.

No obstante, conforme a lo ya argumentado con base en la citada Sentencia Vueling y en las conclusiones en ella del Abogado General, en el Convenio de Montreal, y en lo dispuesto en el precitado artículo 97 de la LNA, resulta que el equipaje de mano tiene la consideración de elemento indispensable para el pasajero, no puede ser considerado como un servicio adicional sujeto a la libertad de precios y, además, no supone un coste para la compañía en los términos ya referidos, siendo que la compañía podría no asumir asimismo responsabilidad alguna sobre el mismo. Por ello las compañías aéreas están obligadas a su transporte sin poder exigir ningún tipo de suplemento o sobrecoste.

Por lo tanto, la aplicación de cargos adicionales por el transporte del equipaje de mano en los compartimentos superiores de la cabina de pasaje de la aeronave cabe concluir, incumple la normativa en vigor aplicable, tanto la europea referida, como el artículo 97 LNA y contraviene, asimismo, lo dispuesto en los arts. 82.1, 82.4, 86.7, 87 y 89.5 del TRLGDCU.

Es preciso reiterar que el desequilibrio entre derechos y obligaciones a los que aluden tanto la Sentencia Vueling como las conclusiones del Abogado General se residencia en los costes concretos y cuantificables que el equipaje facturado supone para las aerolíneas, frente a los “no costes” del equipaje de mano (equipaje no facturado). Es menester traer de nuevo a colación, en



este punto, el párrafo 41 de la citada Sentencia Vueling: *“Por tanto, la imposición de un cobro sobre el mismo supone desequilibrar la relación comercial en perjuicio del consumidor sin justificación alguna, puesto que no se deriva ningún coste adicional por dicho equipaje para la compañía.”*

A este respecto, la Comisión de Cooperación de Consumo, órgano ejecutivo de la Conferencia Sectorial del Consumo, ya estableció tempranamente en su consulta nº 53/1998 que las cláusulas abusivas, según la normativa de defensa del consumidor y, concretamente, en virtud de lo dispuesto en el artículo 10.1 c) 3º de la entonces vigente Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, son *“aquellas cláusulas que perjudiquen, de manera desproporcionada o no equitativa, al consumidor, o comporten una posición de desequilibrio entre los derechos y obligaciones de las partes, en perjuicio de los consumidores y usuarios”*.

Por otra parte, la reciente Comunicación de la Comisión Europea *“Dimensiones estándar para el equipaje de mano”* (C/2024/1182), DOUE 23 de febrero de 2024, precisamente sobre la referida Sentencia Vueling del TJUE, recoge lo siguiente (...):

*“2. Recuerda que, de conformidad con la sentencia del TJUE en el asunto C487/12, el equipaje de mano (es decir, el equipaje no facturado) debe considerarse un «elemento indispensable» del transporte de los pasajeros, siempre y cuando dicho equipaje responda a las «exigencias razonables» relativas a su peso y dimensiones, y que su transporte, por consiguiente, no puede ser objeto de un suplemento de precio (...)*

*4. Reconoce que lo que más preocupa a los pasajeros son las políticas incoherentes con respecto al equipaje de mano permitido por las diferentes compañías aéreas, lo que podría considerarse una práctica abusiva o desleal, además de un reto para los viajeros que suelen volar con varias compañías aéreas o realizan vuelos de conexión con diferentes aerolíneas, así como el hecho de que no todas las compañías cumplen la sentencia del TJUE en el asunto C-487/12; (...).*

*6. Recuerda que la «libertad de fijación de precios» de las compañías aéreas en relación con las tarifas y fletes aéreos, reconocida en el artículo 22 del Reglamento (CE) n.º 1008/2008, no incluye los precios del equipaje de mano;*

*7. Considera que los costes ocultos y adicionales restringen la posibilidad de comparar las ofertas de las diferentes compañías aéreas, lo que limita la capacidad de los pasajeros para elegir con conocimiento de causa la mejor oferta”.*

Todo lo referido entraría de lleno en lo previsto tanto en el artículo 3.1 de la Directiva 93/13/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993, sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores (“Directiva 93/13”), como en el artículo 82.1 del TRLGDCU, que transpone el anterior precepto al Derecho español, respecto de cláusulas abusivas, ya que tales preceptos exigen, para que se pueda declarar el carácter abusivo de una cláusula, que la misma cause, en detrimento del consumidor (i) un desequilibrio importante entre los derechos y obligaciones de las partes que se derivan del contrato, y (ii) que ello ocurra de forma contraria a las exigencias de la buena fe.

En definitiva, las cláusulas relativas al cobro del equipaje de mano son contrarias a las buenas prácticas, abusiva para los derechos de los consumidores como pasajeros y genera un



grave desequilibrio de prestaciones entre las partes contratantes en perjuicio del consumidor, y son contrarias a las exigencias de la buena fe.

Y por ello constituyen una infracción del artículo 47.1 j) del TRLGDCU.

Adicionalmente, es preciso recordar que RYANAIR también ha sido sancionada por esta cláusula por autoridades de consumo autonómicas por esta misma infracción y su consideración como cláusula abusiva, lo que respalda la línea interpretativa realizada por la AGE en la Resolución recurrida.

Continúa la recurrente en tercer lugar, dentro de su primera alegación, sosteniendo que **“la política de equipaje de mano de RYANAIR responde a finalidades legítimas que el Ministro de Consumo debe valorar”**.

Esta alegación debe, asimismo, desestimarse. Sin perjuicio de lo ya apuntado en los párrafos precedentes, cabe indicar aquí que no corresponde al órgano instructor o resolutor y, por ende, a este Departamento, entrar a valorar las motivaciones que han llevado a RYANAIR a implementar su política de equipaje de mano, pues, como se ha explicado, el procedimiento sancionador que en su momento se abrió, y que finalizó con la Resolución que ahora se recurre, no tiene por objeto principal, ni adicional, valorar las decisiones comerciales adoptadas por la compañía.

Por el contrario, sí que debe valorar su compatibilidad con el Derecho de la Unión Europea y español, en lo que se refiere a la normativa de consumo y los derechos que esta otorga a los consumidores. Dicha política comercial, como cualquier otra, debe respetar los derechos de los consumidores que, como establece el artículo 10 del TRLGDCU, son irrenunciables. En este sentido, la normativa no alude a ninguna motivación comercial u operacional a la hora de restringir el equipaje que puede portarse en cabina, sino exclusivamente a razones de seguridad en atención a las características de la propia aeronave.

Dentro de esta primera alegación, **en cuarto lugar**, la recurrente sostiene que **“la interpretación que la resolución sancionadora hace del artículo 97 de la LNA es manifiestamente errónea”**.

En este sentido, RYANAIR argumenta, resumidamente, que la LNA es una ley de 1.960, anterior, no solo a la adhesión de España a la actual Unión Europea, sino también a la creación del mercado interior del transporte aéreo y, en síntesis, que obedece a otro sistema comercial pasado. Pero debe decirse que, si bien la LNA se aprobó en los años 60, la misma fue objeto de modificación en 2011, precisamente a fin de adaptarla a la normativa comunitaria y a la liberalización del sistema de fijación de la tarifa aérea. Esta libertad de precios no aplica al equipaje de mano, puesto que este no se considera equipaje, de acuerdo con el artículo 97 de la LNA, tal y como se ha transcrito parcialmente con anterioridad.

En cualquier caso, dicho artículo está en consonancia con lo referido respecto de la llamada Sentencia Vueling, y con la diferenciación de equipajes que realiza el Convenio de Montreal, siendo que además se trata de un precepto y de una norma vigente que debe ser aceptada y aplicada.



Por otra parte, debe oponerse a dicha alegación que en la Resolución, ahora recurrida, se procede a realizar una interpretación literal del artículo 97 de la LNA, dada la claridad de su redacción, sin que sea necesario recurrir a otro tipo de criterios interpretativos considerando por tanto la claridad de la norma y en aras del aforismo *in claris non fit interpretatio*: "(...) 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".

Tampoco, por contra, se puede admitir la interpretación que realiza RYANAIR del artículo 97 de la LNA, según la cual dicho artículo avalaría su política de equipaje de mano de pago para el equipaje que no cabe debajo del asiento de los pasajeros.

El artículo 97 de la LNA establece una obligación de transportar de forma gratuita el equipaje en cabina dentro del cual incluye el equipaje de mano, así como los objetos y bultos que el viajero lleve consigo. De acuerdo con dicho artículo, la mercantil RYANAIR podrá denegar el embarque en cabina de un equipaje por considerar este equipaje no razonable o seguro por razones de peso tamaño o seguridad. A sensu contrario, debe interpretarse que, si RYANAIR permite su embarque en cabina, ya no podrá cobrar por él un coste adicional, precisamente porque ya lo ha definido como equipaje susceptible de ser embarcado.

Por tanto, de acuerdo con el artículo 97, y lo hasta aquí argumentado, en su conjunto, cabe concluir que las únicas razones por las que se podrá denegar el embarque de los bultos de equipaje de mano son "razones de seguridad, vinculadas al peso o al tamaño del objeto, en relación con las características de la aeronave".

Estos serán los mismos criterios que recoge el TJUE en la tan citada Sentencia Vueling para limitar el equipaje de mano. En contra de la interpretación de la mercantil, el TJUE no declaró en ella que el artículo 97 de la LNA fuera incompatible con el artículo 22 del Reglamento (CE) 1008/2008, de 24 de septiembre, sino que lo que declaró fue que el artículo 97 era incompatible con dicho reglamento en la medida en que se entendiera incluido en el mismo la gratuidad de todo equipaje, es decir, la gratuidad también del equipaje facturado.

De acuerdo con el principio de primacía del derecho de la Unión Europea, el derecho nacional debe interpretarse de forma acorde al mismo. Es precisamente por ello por lo que, dado que el artículo 97 de la LNA se refiere exclusivamente a la gratuidad del equipaje de mano, se ha considerado acorde con el derecho de la Unión Europea.

También en esta primera alegación, en quinto lugar, la recurrente sostiene que **"la lectura que la resolución sancionadora hace de la sentencia del TJUE en el asunto Vueling (C487/12) también es claramente errónea"**.

Respecto de ello, cabe oponer que la Sentencia Vueling establece una clara distinción entre equipaje facturado y equipaje no facturado, aplicando a cada uno de ellos un régimen jurídico diferenciado, quedando solo el equipaje facturado bajo el paraguas de la libertad de fijación de precios, mientras que el equipaje de mano queda fuera de esta. Así, solo el equipaje facturado puede someterse a cobro adicional, no así el equipaje no facturado que, tal y como establece el TJUE, debe ser gratuito por formar parte intrínseca del título de transporte y no poder ser considerado como servicio adicional.



En contra de lo que señala RYANAIR, se deja claro en dicha sentencia cuál es la naturaleza que debe otorgarse al equipaje de mano, la distinción de regímenes jurídicos aplicables al equipaje de mano y al equipaje facturado y las razones por las que al equipaje de mano no se le aplica la libertad de precios, cerrándose incluso la discusión sobre la de gratuidad del equipaje de mano para el futuro (apartados 54 y 55 de las Conclusiones del Abogado General). Así, de acuerdo con el TJUE, el equipaje de mano es un elemento esencial del servicio de transporte y, por ello, parte intrínseca del título de transporte, como se señala en los párrafos 39 y 40 de la Sentencia Vueling.

Por ello, queda claro, en contra de los señalado por RYANAIR, que el párrafo 40 de la Sentencia Vueling hace una equiparación entre los conceptos “equipaje no facturado” y “equipaje de mano”. Es decir, el TJUE considera como equipaje de mano todo equipaje no facturado. No hace distinción respecto de derechos y obligaciones en relación con equipaje de mano de distintos pesos y tamaños.

Las alegaciones aducidas por la recurrente yerran al utilizar los mencionados párrafos de las Conclusiones del Abogado General para contextualizar de forma exclusiva el párrafo 40 de la Sentencia. Si bien el Abogado General alude al transporte gratuito de los objetos que se consideran más valiosos o indispensables para los pasajeros, al estar relacionados con la dignidad de la propia persona, ni de esas conclusiones, ni de la propia Sentencia Vueling, ni de la LNA, se desprende que las aerolíneas puedan hacer un juicio subjetivo sobre lo que consideran “valioso o indispensable” para los pasajeros a la hora de permitir o no portar en cabina un determinado equipaje.

En este sentido, el único juicio que se permite a las aerolíneas, a la hora de determinar los pesos y tamaños del equipaje de mano que permitan portar en cabina, es el de razonabilidad y seguridad en atención a las características de cada aeronave. Una vez establecidos los pesos y tamaños que se consideran seguros llevar en cabina, teniendo en cuenta la capacidad de las aeronaves, corresponde a cada pasajero, de forma individual, portar consigo aquello que considere valioso o indispensable.

Esta interpretación es avalada igualmente por la Resolución del Parlamento Europeo de fecha 4 de octubre de 2023, sobre las dimensiones estándar para el equipaje de mano (2023/2774 RSP), publicada con fecha 23 de febrero de 2024; y por el informe del Comité Económico y Social, de fecha 22 de marzo de 2024, de la Sección de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, que aprobó el Dictamen 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, tal y como se recoge en la Resolución apartados (109) a (113).

A esta misma interpretación llega la Abogacía del Estado delegada en el Ministerio de Fomento en su informe de 23 de marzo de 2011, aportado por la mercantil ahora recurrente, al interpretar el artículo 97 (Anexo 4 de la documentación): “(...) *A juicio de esta Abogacía del Estado este precepto debe interpretarse en el sentido de que la denegación del embarque de los bultos de mano no puede efectuarse arbitraria o caprichosamente por la compañía, basándose, por ejemplo, en motivos comerciales. Debe recordarse que la obligación del transportista es portar gratuitamente los bultos de mano, por lo que no puede obstaculizar arbitrariamente dicha obligación. Para que un transportista pueda excepcionarse de la obligación de transportar gratuitamente en cabina un bulto de mano, es decir, pueda negarse a cumplir con la obligación que*



*le impone el art. 97 LNA, debe basarse en razones objetivas de seguridad relacionadas con el peso y tamaño del objeto o vinculadas con las características de la aeronave.*

*Es decir, las compañías pueden determinar a partir de qué volumen, peso o en función de qué características van a denegar el embarque gratuito de los bultos de mano, pero tales reglas de embarque deberán poder ser justificadas por la compañía en atención a las características de la aeronave o razones de seguridad.*

*(...), además, no será admisible cualquier limitación, aun cuando se haya informado de ella al pasajero, si no que las mismas deberán ser razonables y objetivas basadas en razones de seguridad, peso, volumen y características de la aeronave.”*

Por tanto, en contra de lo manifestado por RYANAIR, en la Resolución recurrida se hace una interpretación ajustada a derecho de la Sentencia Vueling, sobre la base de lo siguiente:

- En el propio párrafo 40 de la Sentencia Vueling, se reitera, se hace una equiparación entre los conceptos “equipaje no facturado” y “equipaje de mano”. Es decir, el TJUE considera como equipaje de mano todo equipaje no facturado. No hace distinción respecto de derechos y obligaciones en relación con equipaje de mano de distintos pesos y tamaños.
- A la vista de la argumentación citada, se concluye que el cobro de un precio extra por transporte de determinados bultos en la cabina de pasajeros generaría un importante desequilibrio entre derechos y obligaciones de las partes, como asimismo ya se ha argumentado, dado que las aerolíneas no asumen costes ni responsabilidades por este transporte.

En sexto lugar, en esta primera alegación, continúa la recurrente sosteniendo que **“la Resolución sancionadora vulnera el artículo 22.1 del Reglamento 1008/2008”**.

En contra de lo que alega RYANAIR, como ya se ha mencionado, al equipaje de mano no le es aplicable la libertad de precios de acuerdo con la jurisprudencia del TJUE, a diferencia del equipaje facturado, que sí está sujeto al artículo 22.1 del Reglamento (CE) 1008/2008, de 24 de septiembre, que establece la libertad de fijación de precios. En este sentido, y de conformidad con su artículo 22.1, las compañías aéreas pueden optar por incluir el coste de los servicios adicionales en el precio base del billete de avión o pueden optar por excluir tales servicios del precio base, ofreciéndolos como un suplemento adicional y opcional al precio base del billete. No obstante, el equipaje de cabina, frente a la interpretación sostenida por RYANAIR, no es un suplemento adicional o servicio accesorio, sino parte intrínseca del billete y es por ello por lo que no le aplica la libertad de precios, tal y como señala el TJUE en el tan citado párrafo 40 de la Sentencia Vueling.

Como se ha mencionado, el TJUE establece una distinción entre equipaje de mano y equipaje facturado, quedando solo el equipaje facturado bajo el paraguas de la libertad de fijación de precios, mientras que el equipaje de mano queda fuera de esta.

Esta es también la interpretación sostenida por la Abogacía del Estado delegada en el Ministerio de Fomento, en cuyo informe de 23 de marzo de 2011, aportado por RYANAIR, expresamente se recoge sobre el tercer párrafo del artículo 97 de la LNA *“[q]ue los objetos o bultos de mano que el pasajero lleve consigo no se considerará equipaje a efectos de lo señalado en los*



*párrafos I y II” y, por tanto, no se encuentran afectados por las disposiciones sobre precios del artículo 22 del Reglamento (CE) nº 1008/2008.”*

Debe por tanto desestimarse esta alegación, como las anteriores.

En séptimo lugar, y también dentro de su alegación primera, la recurrente alega que **“la exigencia de la Administración a RYANAIR para que explique sus costes por el transporte de equipaje en cabina no guarda relación alguna con el examen del carácter abusivo de la cláusula y supone una injerencia de la Administración en la libertad de gestión de RYANAIR, por lo que vulnera también el artículo 22 del Reglamento 1008/2008”**.

Como ya se ha afirmado, la Resolución recurrida no discute ni cuestiona la libertad de las compañías para determinar sus precios de acuerdo con el artículo 22 del Reglamento (CE) 1008/2008, de 24 de septiembre. Por otro lado, la solicitud de información de los costes derivados del equipaje de mano se justifica en la competencia de investigación que ostentan los órganos competentes de la Administración General del Estado y, en concreto, la Dirección General de Consumo, de acuerdo con el artículo 7.3 del 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.

A este respecto, cabe indicar, de nuevo, que existen claras diferencias entre el servicio que presta la compañía aérea en el transporte del equipaje facturado y en el del equipaje de mano, puesto que el tratamiento y custodia del equipaje facturado sí genera costes adicionales al transportista aéreo (entre ellos, los asociados a su manipulación, selección, almacenamiento, entrega y custodia), que no concurren en el transporte del equipaje de mano, siendo además muy diferente la responsabilidad del transportista por los daños ocasionados al equipaje facturado, que es total, a cuando este no lo ha sido.

En este sentido, es preciso reiterar que el “cobro a los pasajeros del equipaje de mano no facturado” supone por ello una de las bases para el análisis del carácter abusivo de una determinada cláusula, al analizar el desequilibrio que se puede generar entre los derechos y obligaciones de las partes, así como la falta de reciprocidad que pueda surgir en el contrato, tal como prevén expresamente los artículos 82, 85 y 87 del TRLGDCU.

Por último, reiterar, también que la ahora recurrente refirió que dicho equipaje de mano sí generaba costes adicionales durante el procedimiento, pero, pese a serle solicitado, no ha aportado, en ningún momento, documentación o prueba que acreditara dichos costes.

En definitiva, esta alegación debe ser desestimada.

En octavo lugar, en su alegación primera, la recurrente argumenta que **“la calificación como abusiva de esta práctica pone en riesgo la seguridad aérea, sin que la Secretaría General de Consumo y Juego haya recabado la posición de AESA y del Ministerio de Transportes a este respecto”**.

Frente a ello, cabe oponer, que tal y como se desprende el expediente analizado, este ha sido conocido, en fase de diligencias previas, tanto por la Agencia Estatal de Seguridad Aérea (AESA) como por el propio Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible, a los que, en fecha 2 de junio de 2023, se les remitió sendos requerimientos de información, lo que se recoge además



en el apartado 7 de la Resolución ahora recurrida, y tal y como ha podido comprobar y conocer la mercantil en su acceso al expediente.

Por otra parte, debe recordarse que, uno de los criterios a los que alude el TJUE en la Sentencia Vueling para determinar el equipaje que puede ir en cabina es la seguridad; criterio que debe ser interpretado por las propias compañías teniendo en cuenta las características de sus aeronaves, para establecer qué equipaje de mano es seguro y puede ser llevado a bordo. En consecuencia, si RYANAIR permite llevar a bordo equipaje en la cabina de pasaje con un tamaño determinado, es porque considera que el mismo es seguro en atención a las características de la aeronave y, una vez admitido esto, no procede el cobro de dicho equipaje de mano no facturado.

Asimismo, debe reiterarse que ni la Resolución recurrida, ni el procedimiento del que trae causa, entran a valorar el test de razonabilidad y seguridad llevado a cabo por las aerolíneas para implementar su política de equipajes, en orden a implementar dicha seguridad, sino que lo que se pretende es que se cumpla con la normativa vigente en materia de protección de los consumidores. Pero sí conviene recordar que son estos test los que carecen de regulación y que, tal y como señala la resolución de 4 de octubre de 2023 del Parlamento Europeo, sobre las dimensiones estándar para el equipaje de mano (2023/2774 RSP), publicada el 23 de febrero de 2024: *“lo que más preocupa a los pasajeros son las políticas incoherentes con respecto al equipaje de mano permitido por las diferentes compañías aéreas, lo que podría considerarse una práctica abusiva o desleal”*.

En consecuencia, la Administración competente aplica exclusivamente la normativa en protección de consumidores, sin entrar a valorar los análisis de seguridad y razonabilidad llevados a cabo por las aerolíneas a la hora de determinar los pesos y medidas del equipaje que permiten llevar en cabina, que es su competencia y responsabilidad, por lo que esta alegación debe asimismo desestimarse.

En noveno lugar, en esta primera alegación, la recurrente manifiesta también que **“la calificación como abusiva de esta práctica discrimina a los ciudadanos de otros Estados miembros en un momento en que las instituciones europeas han decidido armonizar esta materia precisamente para evitar este tipo de discriminación”**.

En relación con esta alegación, cabe referir, por un lado, que la inexistencia de estándares comunes de medidas y pesos de equipaje de mano en nada afecta a la necesaria gratuidad de este, de acuerdo con lo dispuesto en la jurisprudencia de la Unión Europea recogida en la Sentencia Vueling y con lo ya razonado sobre la seguridad en el apartado anterior. La inexistencia de dicho estándar no es óbice para que las personas consumidoras vean garantizados los derechos que la normativa vigente les atribuye.

Y, por otro, que el llamamiento contenido en la Resolución de 4 de octubre de 2023 del Parlamento Europeo para la armonización de equipaje de mano, a la que alude RYANAIR, es respecto de los tamaños permitidos como equipaje de mano, no sobre la posibilidad de que este pueda ser cobrado o no, y con el objeto, precisamente, de favorecer a los pasajeros, en los términos ya apuntados a lo largo de esta resolución.

En efecto, tanto el Parlamento Europeo como el Comité Económico y Social Europeo (CESE) ponen de manifiesto la necesidad de estos estándares pues, tal y como señala la indicada resolución del Parlamento Europeo, *“lo que más preocupa a los pasajeros son las políticas*





*incoherentes con respecto al equipaje de mano permitido por las diferentes compañías aéreas, lo que podría considerarse una práctica abusiva o desleal”. La propia resolución del Parlamento Europeo recuerda que la «libertad de fijación de precios» de las compañías aéreas en relación con las tarifas y fletes aéreos, reconocida en el artículo 22 del Reglamento (CE) n.º 1008/2008, no incluye los precios del equipaje de mano”.*

El Dictamen del CESE, 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 en lo que respecta a la garantía del cumplimiento de los derechos de los viajeros en la Unión, señalaba que: “(...) el CESE recuerda la sentencia del TJUE en el asunto C-487/121, según la cual el equipaje de mano no debe estar sujeto a un suplemento de precio; por ello, señala que es necesario definir cuanto antes el alcance y los requisitos específicos de peso y dimensiones del equipaje de mano. En línea con lo solicitado en anteriores dictámenes, debe incorporarse a la legislación sobre protección de consumidores el acervo del Tribunal de Justicia de la Unión en esta materia”.

En el mismo sentido se pronunció la Comisión en 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 ella 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, expresándose en estos términos: “La publicación de informes de implementación por parte de los operadores sobre sus estándares de calidad debería permitir a los usuarios comparar y tomar elecciones informadas, fomentar la competencia basada en la calidad de los servicios y facilitar un seguimiento y aplicación uniformes por parte de los organismos nacionales competentes”.

Por último, la propuesta de la Comisión de reforma de los reglamentos del sector aeronáutico va en el mismo sentido, al señalar que “es habitual que exista confusión entre los viajeros en cuanto al equipaje de mano autorizado dependiendo de la compañía aérea y de la clase de tarifa, debido a la proliferación de dimensiones y pesos diferentes permitidos por las distintas compañías aéreas y para distintas clases de billetes”.

En décimo lugar, también dentro de su primera alegación, la recurrente manifiesta que “**la calificación como abusiva de esta práctica se opone a una cincuentena de sentencias de tribunales españoles y la jurisprudencia de tribunales extranjeros**”.

Respecto de ello, cabe señalar que, si bien existen pronunciamientos judiciales que avalan la tesis sostenida por las aerolíneas, existen asimismo numerosos pronunciamientos judiciales que avalan la tesis mantenida en la Resolución sancionadora recurrida. Cabe añadir, no obstante, la mayor importancia del contenido de la tan comentada Sentencia Vueling, dictada en una cuestión prejudicial, por lo que vincula a todos los órganos judiciales de los Estados miembros. Por lo tanto, todos ellos deben asumir la interpretación recogida por el TJUE a la hora de dictar sus sentencias, así como la supremacía del Derecho de la Unión Europea: conforme indica la SGIPS en su informe de 11 de octubre de 2024, 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 que la citada



Sentencia Vueling del TJUE es superior a los pronunciamientos de órganos unipersonales de la Administración de Justicia española. Ello, sin perjuicio de la facultad de los tribunales nacionales de poder realizar nuevas cuestiones prejudiciales.

En esta primera alegación, y en undécimo término, la recurrente alega asimismo la **“especial improcedencia de la imputación de una infracción de conformidad con los principios de presunción de inocencia y de responsabilidad o culpabilidad”**.

Respecto de la presunta vulneración del principio de presunción de inocencia, cabe oponer que ha quedado probada de manera suficiente la comisión de las infracciones imputadas en un procedimiento, que ha estado presidido en todo momento por el principio contradictorio. En este sentido, por todas, STC nº 74/2004, de 22 de abril, que en su Fundamento Jurídico 4º cita, además, otras anteriores, como las SSTC 76/1990, de 26 de abril y 169/1998, de 21 de julio. El contenido esencial del derecho a la presunción de inocencia según la doctrina constitucional exige que la sanción esté basada en actos o medios probatorios de cargo de la conducta reprochada y que la carga de la prueba corresponda a quien acusa, sin que nadie esté obligado a probar su propia inocencia. En este sentido, es constatable de manera documental, como se prueba en las actas aportadas al procedimiento, el cobro por el equipaje de mano adicional, de dimensiones superiores a 40x20x25 cm. pero inferiores a 55 cm x 40 cm x 20 cm, a través de tarifas prioritarias o paquetes de servicios extra.

Por otro lado, ninguna indefensión se le ha producido a la entidad expedientada por cuanto el procedimiento se tramita respetando todas las fases de instrucción, dando cumplida cuenta al sujeto responsable de los hechos de: su calificación jurídica, nombre del instructor, plazo de alegaciones y autoridad competente para resolver, separando, además, la fase instructora de la decisora.

En cuanto a la atribución a RYANAIR de la responsabilidad en la comisión de la infracción, surge del propio funcionamiento de la potestad sancionadora, que ha sido escrupulosamente respetado, con unas actuaciones realizadas por la ahora recurrente, que trasgreden la normativa vigente y, por tanto, suponen incumplimientos normativos subsumibles en infracciones tipificadas, por lo que surge la responsabilidad por dichas actuaciones y, por ende, la posibilidad de ser sancionada.

La necesidad de que exista una conducta dolosa o culposa por parte del administrado, para que proceda la imposición de una sanción administrativa, es reconocida por la jurisprudencia y la norma jurídica. Por otra parte, debe señalarse que la culpabilidad no es el fundamento de la sanción, sino un requisito para exigir la responsabilidad por el ilícito cometido. Asimismo, conviene señalar que la culpabilidad, en el aspecto material, consiste en la capacidad de obrar de otro modo, es decir, en la capacidad de adoptar una resolución de voluntad diferente, acorde con las exigencias del ordenamiento jurídico, o lo que es lo mismo: actúa culpablemente el que con arreglo al ordenamiento jurídico pudo actuar de otra manera a como lo hizo, es decir, el que pudo abstenerse de realizar la acción típicamente antijurídica. En consecuencia, la culpabilidad ha quedado suficientemente acreditada en la Resolución.

A mayor abundamiento, cabe referir que la mercantil ahora recurrente, ha sido asimismo sancionada por las autoridades autonómicas de consumo por la citada práctica, sin que ello haya producido una corrección en su actuación. Ello también pone de manifiesto que concurre culpabilidad.



La Resolución recurrida cumple por tanto con los principios que sobre la potestad sancionadora recoge la Ley 40/2015, de 1 de octubre, y para llegar a la misma se ha seguido el procedimiento con las especialidades que recoge para los procedimientos sancionadores la Ley 39/2015, de 1 de octubre, por lo que asimismo esta alegación debe ser desestimada.

En particular cabe reiterar, sobre la culpabilidad de la hoy recurrente, el apartado 6.1 de la Resolución que ahora se recurre, páginas 51 y 52, apartados o puntos (190) a (195), y su apartado 6.2, página 52 y 53, apartado (196).

**SEXTO.** La recurrente realiza una segunda alegación en la que manifiesta que “**la segunda infracción vulnera los artículos 82, 86 y 87 del TRLGDCU. La política de asientos familiares de RYANAIR y su clausulado no constituyen cláusulas abusivas**”.

En este sentido, resumidamente, sostiene lo siguiente:

- La apreciación de la segunda infracción por la Resolución sancionadora prescinde por completo del marco jurídico sectorial que, en modo alguno, exige que el asiento de estos acompañantes sea gratuito.
- La Resolución sancionadora infringe los artículos 82, 86 y 87 del TRLGDCU. Con una especial referencia a la parte de la infracción relativa a los asientos contiguos para el adulto acompañante de un pasajero menor, de entre 12 y 16 años, puesto que, ni RYANAIR exigiría contractualmente que pasajeros menores de 16 años, pero mayores de 11 años deban tener un adulto a su lado, ni tampoco lo exige el Reglamento 965/2012.

Esta alegación debe ser igualmente rechazada.

La Resolución recurrida recoge, en el apartado relativo a los “hechos probados”, apartados (38) a (46), referidos a las actas levantadas y a sus fechas, que la compañía establece un sobrecoste por la reserva de asientos de los acompañantes de menores de 16 años, así como que RYANAIR establece dicha obligación de acompañamiento hasta los 16 años, puesto que un menor de entre 12 y 16 años no puede comprar un billete si en la misma reserva no figura un adulto mayor de 16 años.

Así en su apartado (39) recoge: *En acta de 6 de junio de 2023 se constata que, en los “Términos y Condiciones Generales de Transporte” de Ryanair, la reserva de asiento del adulto que acompaña a los menores está sujeta a cargo, así como la de los niños mayores de 12 años. Solo la reserva de hasta 4 niños menores de 12 años, en los asientos de las filas 18 a 33, es gratuita, estando en el resto de los casos también sujeta a cargo la reserva de los asientos de los menores de 12 años.*

Y en el apartado (42): *En la simulación de compra recogida en el acta referida, para una reserva de un vuelo de ida y vuelta para un adulto, mayor de 16 años, y un niño, de entre 2 y 11 años, se constata que, a pesar de que en el proceso de compra se indica que la selección de asientos es gratuita en la tarifa seleccionada y en las filas anteriormente indicadas como gratuitas<sup>12</sup>, al final del proceso de reserva se imputa un coste de 12,00 euros por la reserva de asientos del adulto en el vuelo de ida y vuelta.*



En este sentido, la cláusula contractual consistente en la imposición de un coste por la reserva del asiento del acompañante contiguo al menor de 16 años, constituye una práctica abusiva recogida en el artículo 47.1 j) del TRLGDCU, en relación con los artículos 82, 86 y 87 del mismo texto legal, que determina el carácter abusivo de 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 (artículo 82 del TRLGDCU).

En particular, es correcto considerar esta cláusula contractual como abusiva por privar al consumidor de los derechos reconocidos por normas (artículo 86 del TRLGDCU), así como por la falta de reciprocidad en el contrato (artículo 87 del TRLGDCU). Adicionalmente, se debe tener en cuenta que esta práctica abusiva tiene como destinatarios a consumidores vulnerables, en el sentido del artículo 3.2 del TRLGDCU, sobre los que los poderes públicos tienen un especial deber de protección, de acuerdo con el artículo 9 del mismo texto legal.

A mayor abundamiento, sí existe una normativa de directa aplicación de la Unión Europea, que establece dicha obligación. En este sentido, el Reglamento (UE) 965/2012, de 5 de octubre, que establece la regla CAT.OP.MPA.155 Transporte de categorías especiales de pasajeros (SCP), dispone: *“a) Las personas que requieran condiciones especiales, ayuda o dispositivos al viajar a bordo de un vuelo serán consideradas SCP, incluidas al menos:*

- 1) personas con movilidad reducida (PRM), es decir, sin perjuicio de lo dispuesto en el Reglamento (CE) no 1107/2006, toda persona cuya movilidad se halle reducida por motivos de incapacidad física, sensorial o locomotora, ya sea permanente o temporal; incapacidad o discapacidad intelectual, así como cualquier otra causa de discapacidad, o edad;*
- 2) bebés y niños no acompañados (...).”*

La fundamentación para imponer estas obligaciones, como señala el propio Reglamento, y reproducen las condiciones de contratación, es garantizar la seguridad de los propios pasajeros menores y personas con movilidad reducida (PMR) que, ante determinadas eventualidades, necesitarán la asistencia de un adulto acompañante.

En este sentido, existen determinadas operaciones que justifican la obligación de acompañamiento por la compañía si el menor y el acompañante no viajan juntos, como son:

- Desabrocharse su cinturón de seguridad, abandonar su asiento y alcanzar una salida de emergencia sin ayuda;
- Obtener y ajustarse un chaleco salvavidas;
- Ponerse una mascarilla de oxígeno sin asistencia; y
- Entender las instrucciones de seguridad, así como cualquier asesoramiento e instrucción proporcionada por la tripulación en caso de emergencia.

Adicionalmente, es la propia compañía la que establece una obligación de que los menores viajen con un adulto, que asume su guarda y custodia, tanto para los menores de 12 años, a los que también se les aplica el citado Reglamento, como para los menores de entre 12 y 16 años, a los que las normas contractuales de la compañía no permiten viajar solos.



Por tanto, a la vista de lo expuesto, resulta abusivo que la compañía cobre por el cumplimiento de esta obligación de acompañamiento cuando en sus condiciones generales la propia compañía no deja viajar solo al menor e impone al acompañante la obligación de asumir su responsabilidad durante el viaje.

**SÉPTIMO.** La recurrente sostiene en su tercera alegación que “**la tercera infracción vulnera el artículo 85.6 del TRLGDCU: validez del suplemento de 20 euros por reimpresión de la tarjeta de embarque en el aeropuerto**” y, asimismo, alega infracción de normas esenciales del procedimiento sancionador que afectan a la competencia del entonces Ministerio de Consumo para tramitarlo en relación con esta infracción.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 52 bis apartado 5 del TRLGDCU, y tal y como consta en los antecedentes de la Resolución, se comunicó motivadamente a las autoridades de consumo autonómicas el inicio del expediente sancionador, de conformidad con la obligación que establece el citado artículo. En contra de lo señalado por la recurrente, no se establece ninguna obligación de comunicar el pliego de cargos a las comunidades autónomas, por lo que, en ningún caso, se puede incurrir en nulidad de pleno derecho cuando no existe un deber legal.

Adicionalmente, antes de emitir la propuesta de resolución y a efectos de poder cumplir con la obligación de proporcionalidad (graduación) que impone el artículo 52 bis apartado 5 –que otorga la competencia sancionadora a los órganos competentes en materia de consumo de la Administración General del Estado “*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*”–, se solicitó a las autoridades de consumo autonómicas que informaran sobre si habían impuesto sanciones a RYANAIR por las 5 infracciones que se recogerían en la propuesta de resolución, entre las que se incluía el cobro por la tarjeta de embarque de 20 euros.

En este sentido el Ministerio de Consumo, hoy de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030, es competente para imponer estas sanciones.

Por otra parte, y en relación con el contenido material de esta alegación, cabe remitirse a lo ya fundamentado en los párrafos (173) a (175) de la resolución que ahora se recurre, y en la contestación a la alegación SEXTA del Anexo I de dicha resolución.

Por otro lado, respecto del “pago de una tasa de 20 euros por impresión de tarjeta de embarque en el aeropuerto”, el Tribunal Supremo, en la STS 554/2021, de 20 de julio, deja claro que la naturaleza del cargo al pasajero por reimpresión de la tarjeta de embarque no es, como alegó la compañía, un suplemento opcional de precio del artículo 23 del Reglamento (CE) 1008/2008, de 24 de septiembre, sino que tiene una naturaleza indemnizatoria. En efecto, el Tribunal Supremo deja bien claro en la citada sentencia que esa responsabilidad debe ser acorde y proporcionada al perjuicio causado, correspondiendo a la compañía su acreditación. Una reimpresión de una tarjeta de embarque por la que se cobran 20 euros es notorio que no se corresponde, en principio, con el verdadero precio de la impresión de un folio que, en el mercado ronda los 0,10 euros, como pondría de manifiesto cualquier muestreo de empresas de copistería.

En cualquier caso, de conformidad con dicha sentencia, corresponde a la compañía acreditar ese “daño” por tener que imprimir la tarjeta de embarque, y que sea proporcionado a la “indemnización” que se pide. RYANAIR, en este sentido, no ha justificado el perjuicio que le



supone la reimpresión de la tarjeta de embarque, ni los costes aparejados a la misma, suponiendo, por tanto, una infracción del artículo 47.1 j) del TRLGDCU, en relación con el artículo 85.6 del mismo texto legal, que determinan el carácter abusivo de todas aquellas cláusulas que vinculen cualquier aspecto del contrato a la voluntad del empresario y, en particular, las que supongan la imposición de una indemnización desproporcionadamente alta al consumidor y usuario que no cumpla sus obligaciones.

Por lo tanto, si bien puede corresponder al pasajero la obligación de imprimir la tarjeta de embarque e incurrir en responsabilidad si no la imprime, el Tribunal Supremo deja claro que esa responsabilidad debe ser acorde y proporcionada al perjuicio causado, correspondiendo a la compañía su acreditación.

Por todo ello debe desestimarse asimismo esta alegación.

**OCTAVO.** La recurrente refiere una cuarta alegación: “**la cuarta infracción vulnera el artículo 47.1 ñ) del TRLGDCU: aceptación del pago en metálico en los aeropuertos españoles y cumplimiento de la STS 20.7.2021**”. Asimismo, RYANAIR alega sobre la agravante del artículo 48.3, letra c) del TRLGDCU que esta cláusula ya no está incluida en las condiciones generales de transporte (TCGC) de RYANAIR, por lo que no cabría esta sanción por esta práctica.

Esta alegación debe ser también desestimada.

En los hechos probados de la Resolución que ahora se recurre, se acredita que, de acuerdo con el acta levantada en fecha de 14 de junio de 2023, se constató que, en los *Términos y Condiciones Generales de Transporte* (1.3.2.1. Acta INF0041\_23 RYANAIR, pág. 7), se indicaba, con relación a los medios de pago, que en el aeropuerto *los pagos debían realizarse con las principales tarjetas de crédito o débito*. Esta información recogida en el artículo 18 de los *Términos y Condiciones Generales de Transporte*, fue modificada, posteriormente tras la apertura del procedimiento sancionador, como se acreditó en acta de fecha 26/03/2024, lo que pone de manifiesto la comisión de la infracción imputada en fecha 14 de junio de 2023.

Debe recordarse que la existencia de una cláusula contractual en la que se recoge la negativa a aceptar el pago en metálico y que ha de regir todos los contratos de la compañía con las personas consumidores es 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.

**NOVENO.** La recurrente argumenta que “**la quinta infracción es una consecuencia necesaria de la primera infracción, que vulnera el artículo 23 del Reglamento 1008/2008**”, que desarrolla en argumentos que se dan por reproducidos.

Respecto de ello, y en contra de lo manifestado por RYANAIR, la falta de transparencia no se refiere únicamente a la no inclusión del equipaje de mano en los precios publicados de los billetes, sino que abarcaba otras prácticas como la publicidad de precios por packs de servicios indivisibles o las horquillas de precios.

Así, en el procedimiento y como se refleja en los hechos probados de la Resolución que ahora se recurre, se constató que RYANAIR realizaba una publicidad de precios, tanto en su página web como en los comparadores de vuelos, que no recogía todos los conceptos que



formaban parte del título de transporte. En este sentido, la información inicial de los precios de los vuelos RYANAIR, publicados tanto en su página web como en comparadores, no incluía todos los servicios que forman parte intrínseca de ese título como, por ejemplo, el equipaje de mano. Al desgajarse dicho concepto del precio del título de transporte, como si fuera un complemento optativo que se cobraba de forma adicional, el consumidor recibía una información poco transparente sobre el precio final que tendría que pagar por el billete, lo que dificultaba sus posibilidades de hacer una comparación adecuada con los precios de otras compañías que sí incluían en los precios publicados en sus páginas y en los comparadores el concepto equipaje de mano.

La persona consumidora en el caso de RYANAIR solo puede conocer el precio del billete con derecho a llevar equipaje de mano que no quepa debajo de su asiento, una vez selecciona el vuelo, pero no de forma previa, como exige el TJUE. De tal forma que, cuando un pasajero visualiza los precios publicados en la web de la compañía, o en los buscadores, previamente al inicio del proceso de compra, este es solo un precio parcial que obvia información relevante para que el consumidor pueda elegir de forma informada y en condiciones transparentes.

Esta falta de transparencia también se manifiesta, como se recoge en los hechos probados, en relación con los precios de los paquetes de servicios adicionales ofertados por RYANAIR, previamente al inicio del proceso de compra, informando al consumidor de los precios mediante horquillas de precios, como es el caso de los paquetes, por ejemplo “Flexiplus” o “Estándar”, con un coste entre 6 y 35,99 euros. Esto significa que el precio de este servicio adicional puede multiplicarse por 6 de un viaje a otro y que el consumidor, solo cuando inicie y finalice el proceso de compra, sabrá cuál es el coste de dicho paquete.

Lo mismo ocurre con las tasas de hasta 69,9 euros que se imponen por Ryanair en el aeropuerto cuando el equipaje supera las medidas de 40 x 20 x 25 y el consumidor ha comprado una tarifa básica, o en relación con los precios de reserva de asiento de acompañante, de entre 4 y 10 euros.

Por otro lado, Ryanair impide a los consumidores adquirir por separado cada uno de los servicios que conforman tal pack, que incluye la reserva de asiento y la posibilidad de subir su equipaje de mano en la parte superior de la aeronave, y sin que se le provea de información del coste de cada uno de estos servicios. Así las cosas, el consumidor que desea adquirir tan solo uno de esos servicios del pack no puede hacerlo y se ve obligado a comprar un paquete que incluya ambos servicios.

El TJUE se ha pronunciado en varias ocasiones sobre las obligaciones de información y transparencia, jurisprudencia que debe ser conocida por cualquier operador diligente que lleve a cabo actividades en ese sector. En la Sentencia de 19 de julio de 2012, en el Asunto C-112/11, *ebookers.com Deutschland*, el órgano jurisdiccional estableció que la finalidad de la norma es proteger al cliente de los servicios aéreos y garantizar que la información se le trasmite de forma transparente, para que pueda comparar las múltiples ofertas existentes. Tales suplementos deben ser objeto de una elección expresa por parte del cliente.

Esta preocupación por la falta de transparencia de los precios se trasluce también en la referida Resolución de Parlamento de 4 de octubre de 2023 sobre las dimensiones estándar para el equipaje de mano (2023/2774-RSP-). En ella, el Parlamento Europeo “[c]onsidera que los costes ocultos y adicionales restringen la posibilidad de comparar las ofertas de las diferentes compañías



*aéreas, lo que limita la capacidad de los pasajeros para elegir con conocimiento de causa la mejor oferta”.*

En cuanto a la alegación relativa a que la quinta infracción es una consecuencia necesaria de la primera, también debe inadmitirse.

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. En consecuencia, la vulneración de este derecho constituye, como ya se ha recogido en la presente resolución, una cláusula abusiva tipificada como infracción en el artículo 47.1j) del TRLGDCU.

Por el contrario, la infracción recogida en el cargo quinto, relativa a las 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, se considera una infracción autónoma de la anterior, tipificada como infracción en el artículo 47.1 m) del TRLGDCU.

No obstante, la comisión de la primera infracción no deriva necesariamente la comisión de la quinta infracción. Así, RYANAIR podría cesar en la infracción quinta 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 que, como se ha acreditado, no se refiere únicamente al equipaje de mano. Por ejemplo, como consecuencia de la utilización de horquillas de precios, la publicación de precios relativos a packs sin disociar el precio de cada servicio o la falta de claridad de incluir el precio del equipaje de mano.

Por tanto, no se da el presupuesto contemplado en el apartado 6 del artículo 46 del TRLGDCU, siendo dos infracciones independientes, debiéndose desestimar esta alegación.

**DÉCIMO.** La recurrente sostiene, asimismo, que “la graduación de las infracciones, la cuantificación de las sanciones económicas y la imposición de la sanción accesoria incurren en diversas infracciones legales”.

La recurrente sostiene que se ha producido una “errónea valoración del grado de culpabilidad de las infracciones y consecuente errónea cuantificación económica de las sanciones” y sentido alega por cada infracción determinadas cuestiones respecto de la graduación o calificación de las infracciones cometidas, siendo que la mayoría ya se ha fundamentado de contrario, a lo largo de la presente resolución.

Así respecto de la **infracción** relacionada con la **exigencia de un sobrecoste sobre el precio del billete por el transporte de equipaje de mano en cabina**, y su deficiente calificación (graduación), y en contra de lo manifestado por la mercantil y, tal y como ya se ha fundamentado en esta orden con ocasión del análisis de la primera alegación, a lo cual debemos remitirnos, cabe concluir que la política de equipaje de mano de pago aplicada por RYANAIR es contraria a la Sentencia Vueling.





Tampoco el propio informe de la Abogacía del Estado que aporta RYANAIR recoge lo que la mercantil sostiene. Baste con recordar que dicho informe de la Abogacía del Estado delegada en el Ministerio de Fomento de 23 de marzo de 2011 señala que: “(...) *A juicio de esta Abogacía del Estado este precepto debe interpretarse en el sentido de que la denegación del embarque de los bultos de mano no puede efectuarse arbitraria o caprichosamente por la compañía, basándose, por ejemplo, en motivos comerciales. Debe recordarse **que la obligación del transportista es portar gratuitamente los bultos de mano**, por lo que no puede obstaculizar arbitrariamente dicha obligación. Para que un transportista pueda **excepcionarse de la obligación de transportar gratuitamente en cabina un bulto de mano, es decir, pueda negarse a cumplir con la obligación que le impone el art. 97 LNA**, debe basarse en razones objetivas de seguridad relacionadas con el peso y tamaño del objeto o vinculadas con las características de la aeronave.*” (énfasis añadido)

Por tanto, la aplicación de cargos adicionales por el transporte del equipaje de mano en los compartimentos superiores de la aeronave es contraria, no solo la citada sentencia Vueling, sino que: incumple el Reglamento 1008/2008, de 24 de septiembre, en los términos ya referidos; atenta contra el Convenio de Montreal en cuanto a la clara diferencia en la responsabilidad de la compañía aérea entre el equipaje facturado y el de mano (no facturado) así como la normativa en vigor aplicable, en concreto, el artículo 97 de la LNA, y lo dispuesto en los arts. 82. 1 y 4, 86.7, 87 y 89.5 del TRLGDCU; es contraria a las buenas prácticas, y genera un grave desequilibrio de prestaciones entre las partes contratantes en perjuicio del consumidor por lo que dicha actuación o práctica es abusiva para los derechos de los consumidores como pasajeros.

Asimismo, cabe reiterar que la mercantil ahora recurrente ha sido también sancionada por diversas autoridades autonómicas de consumo por la citada práctica, que la realiza habitualmente, sin que dicha circunstancia haya dado lugar a corregir dicha práctica. Ello pone de manifiesto la existencia de culpabilidad.

En este sentido y por los argumentos recogidos, y ampliamente reflejados en la resolución que ahora se recurre, se reitera, de acuerdo con lo expuesto, se trata de una infracción muy grave por concurrir los apartados a), b), c) y e) del artículo 48.3 del TRLGDCU, por lo que debe desestimarse esta alegación.

Respecto de la segunda infracción, relativa a la **exigencia de pago de un sobrecoste sobre el precio del billete por la reserva de asientos de los acompañantes en el caso de menores de entre 2 y 12 años, y de menores entre 12 y 16 años**, la mercantil considera que, en este supuesto, no concurre la agravante del artículo 48.3, letra b) del TRLGDCU ya que no es correcto entender que esta práctica se refiera a consumidores vulnerables. De igual modo, también considera errónea la agravante del artículo 48.3, letra c) del TRLGDCU al basarse en una decisión adoptada por las autoridades italianas.

La argumentación sobre esta infracción ha sido asimismo ampliamente recogida en esta orden, con ocasión del análisis de la primera alegación de la hoy recurrente. En definitiva, los motivos que subyacen tras las obligaciones, tanto legales, como establecidas en los términos contractuales de RYANAIR, por los que los menores deben ir acompañados durante el viaje de un adulto que asuma su guarda, están relacionadas, principalmente, con la seguridad. Es además la propia compañía la que obliga al menor a viajar acompañado precisamente para que el adulto acompañante le asista.



Por tanto, la práctica infractora genera unos perjuicios directos a los menores, con independencia de que haya sido el adulto, obviamente, el que haya adquirido los billetes de pasaje, vulnerando sus derechos al imponerse un coste para que dicho adulto acompañante pueda garantizar su seguridad en determinados supuestos de emergencia, pero no únicamente, sino asimismo para que pueda satisfacer sus necesidades básicas como la comida si no puede hacerlo autónomamente.

En este sentido y por los argumentos recogidos, se reitera, de acuerdo con lo expuesto, se trata de una infracción muy grave por concurrir los apartados a), c) y e) del artículo 48.3 del TRLGDCU, por lo que debe desestimarse esta alegación.

Respecto de la tercera infracción, relativa al **“pago de una tasa de 20 euros por impresión de tarjeta de embarque en el aeropuerto”**, ya ha sido analizada tanto en la Resolución que ahora se recurre como en esta misma orden, en su fundamento de derecho séptimo, por lo que procede remitir al mismo.

Sin perjuicio de ello, cabe reiterar, que como se ha acreditado en el expediente, RYANAIR está cobrando una tasa por emisión de la tarjeta de embarque en el aeropuerto de 20 euros, como se recoge en el acta de fecha 6 de junio de 2023 y a tenor de lo dispuesto en el artículo 6 punto 2 de sus “Términos y Condiciones Generales de Transporte”. En este sentido, el Tribunal Supremo confirmó la nulidad de este tipo de cláusulas, que supone una infracción del artículo 47.1.j) del TRLGDCU.

Alega la recurrente, en síntesis, que la ya citada STS 20 de julio de 2021, que examinó la cláusula por la que RYANAIR exigía el cobro de 40 euros, y que en cumplimiento de la misma lo situó en 20 euros, es un importe proporcionado a su finalidad y que se aplica de un modo coherente con la misma (a todos los pasajeros por igual). Esta cuestión ha sido asimismo analizada tanto en la resolución que se recurre, como en esta misma orden, siendo que dicha STS recoge la naturaleza indemnizatoria de la impresión de la tarjeta de embarque y RYANAIR no ha explicado los costes reales, efectivos, que tal daño le irroga el pasajero, al no portar la tarjeta de embarque en papel. Esta práctica, es asimismo habitual, y la cifra que en estos momentos cobra de 20 euros (antes 40 euros), no ha sido explicada por la hoy recurrente.

En este sentido y por los argumentos recogidos, y ampliamente reflejados en la resolución que ahora se recurre, se reitera, de acuerdo con lo expuesto, que se trata de una infracción muy grave por concurrir los apartados a), c) y e) del artículo 48.3 del TRLGDCU, por lo que debe desestimarse esta alegación.

En cuanto a la cuarta infracción, relativa a **“no permitir el pago en metálico en el aeropuerto y servicios adicionales que se adquieren en el avión”**, asimismo ya ha sido analizada tanto en esta misma orden, en su fundamento de derecho octavo, por lo que procede remitir al mismo.

En este sentido, por los argumentos indicados, se reitera que, de acuerdo con lo expuesto, se trata de una infracción grave por concurrir los apartados a), c) y e) del artículo 48.3 del TRLGDCU, por lo que debe desestimarse esta alegación.

En cuanto a la quinta infracción, relativa a las **“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**”, asimismo ya ha sido analizada en esta misma orden, en su fundamento de derecho noveno, por lo que procede remitir al mismo.

En este sentido, por los argumentos indicados, se reitera que, de acuerdo con lo expuesto, se trata de una infracción grave por concurrir los apartados a), c) y e) del artículo 48.3 del TRLGDCU, por lo que debe desestimarse esta alegación.

Como segundo argumento concreto, la recurrente manifiesta que **“las sanciones impuestas por autoridades autonómicas no deben ser tomadas en consideración como una circunstancia agravante”**, alegación que no se acepta.

Al efecto se señala que el hecho de que la mercantil haya sido sancionada por estas mismas prácticas por las autoridades de consumo sin que haya corregido su conducta pone de manifiesto, no solamente su culpabilidad, siendo este uno de los criterios contemplados por el artículo 49.2 del TRLGDCU, sino también la habitualidad de la conducta infractora y el desprecio de la mercantil por los derechos de los consumidores haciendo caso omiso de dichas sanciones.

Por lo demás, la Resolución que ahora se recurre recoge ampliamente un apartado completo (IV) a las sanciones que se imponen, en sus páginas 53 a 62, puntos (197) a (236), con diversos subapartados, a la cual cabe remitirse en este momento, por lo que, en su virtud, debe asimismo desestimarse esta alegación.

Como tercer argumento concreto, la recurrente sostiene que se produce un **“erróneo cálculo del beneficio ilícito** de 105.782.976 euros respecto a la primera infracción”. En este sentido, la recurrente sostiene, en primer término, que “los datos empleados por la Secretaría General de Consumo para hacer la estimación del beneficio son erróneos”, por lo que RYANAIR alega que el cálculo del beneficio ilícito es desproporcionado y, en segundo término, alega la “improcedente toma en consideración de determinados documentos para calcular el supuesto beneficio”.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 47.1 j) TRLGDCU, es infracción grave “[l]a introducción o existencia de cláusulas abusivas en los contratos, así como la no remoción de sus efectos una vez declarado judicialmente su carácter abusivo o sancionado tal hecho en vía administrativa con carácter firme”, que ha sido calificada de infracción muy grave habida cuenta de la concurrencia de las circunstancias agravantes del artículo 48.3 TRLGDCU motivadas en la resolución que ahora se recurre.

En relación con el presente supuesto, queda claro que 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, en aplicación de la citada norma, procede el cálculo de la multa en función del beneficio ilícito obtenido en aplicación del artículo 49.3 del TRLGDCU pues, de lo contrario, el infractor obtendría beneficios de la conducta infractora.

Asimismo, como se recoge en la Resolución sancionadora, dicha estimación se adoptó como consecuencia de las alegaciones realizadas precisamente para garantizar el principio de proporcionalidad de la sanción. Por otro lado, se pone de manifiesto que la estimación se realiza sobre la base de unos criterios sumamente conservadores y un espacio temporal muy reducido, de solo un año, siendo que la práctica lleva implementada desde noviembre de 2018.



En efecto, a la hora de determinar el beneficio ilícito para sancionar el primer cargo y por criterios prudenciales, solo se ha tomado como referencia información económica publicada por la propia compañía, que no cubriría el total del periodo objeto de infracción, sino únicamente el ejercicio acabado en marzo de 2023. Es decir, un periodo, como se dice, muy reducido en relación con todo el tiempo que viene desarrollándose la práctica infractora, desde noviembre de 2018.

Por otro lado, se acredita en la documental que obra en el expediente, que los requerimientos de información solicitados a RYANAIR fueron sumamente concretos. Tal y como se recoge en la Resolución recurrida, el órgano instructor solicitó datos a la compañía relativos a los ingresos obtenidos derivados de su política de equipaje de mano en su *Requerimiento 1* (pregunta 10) y en su *Requerimiento 2* (pregunta 4), manifestándose por parte de RYANAIR la imposibilidad de responder a dicha cuestión, argumentando la imposibilidad de desglosar dichos ingresos, dado que la maleta grande de cabina se vende siempre junto con el paquete de embarque prioritario o con una de las tarifas Regular o Flexi Plus, lo que por otra parte viene a acreditar, asimismo, la falta de claridad en los precios publicados, dificultando la comparabilidad de ofertas y la toma de decisión de las personas consumidoras.

Adicionalmente, se solicitó a la ahora recurrente que aportase datos relativos a los costes en que incurre por la práctica del equipaje de mano, los cuales tampoco fueron aportados por RYANAIR.

Por tanto, por un lado, cabe concluir que la Resolución sancionadora recoge, de forma clara y transparente, los criterios utilizados para la estimación, ante la falta de colaboración por parte de la mercantil a la hora de aportar los datos de ingresos y costes generados por la práctica infractora y que le fueron requeridos reiteradamente y, por otro lado, que, en cualquier caso, la propia norma permite a la Administración la posibilidad de realizar estas estimaciones, en caso de no poder realizar el cálculo directo del beneficio ilícito. Cálculo que la Resolución realiza de forma razonada, objetivable y aplicando el principio de proporcionalidad, con los datos que se pudieron barajar.

Por otro lado, cabe apuntar que no existe impedimento legal alguno para que la resolución definitiva sancionadora de un procedimiento sancionador modifique la graduación de la sanción recogida en la propuesta de resolución, incluso para agravarla y con la única obligación de dar trámite de alegaciones al infractor, lo que no ocurre en el presente caso, puesto que la Resolución que ahora se recurre no agrava la sanción propuesta en la propuesta de resolución.

Tal y como queda constatado en el expediente, el cambio de criterio adoptado en el cálculo del beneficio ilícito se hizo, precisamente, a efectos de tener en cuenta no solo los ingresos derivados de la conducta ilícita, sino el beneficio obtenido de ella, de forma que se tuvieran en cuenta los costes que proporcionalmente pudieran serle imputados. La Resolución recoge de forma clara y transparente los criterios utilizados para la estimación, ante la falta de colaboración por parte de la mercantil a la hora de aportar los datos de ingresos y costes generados por la práctica infractora y que le fueron requeridos reiteradamente.

La compañía aporta ahora, sin embargo, en el recurso de alzada, determinados datos internos, verificados por un experto, y sostiene que los mismos permitirían comprobar que la estimación del beneficio de la Resolución que ahora se recurre es errónea.



Sin perjuicio de que en el propio recurso de alzada la recurrente defiende, por un lado, que los datos de costes de una empresa entran en la categoría de **secreto empresarial**, conforme a la definición del artículo 1 de la Ley 1/2019, de 20 de febrero, de Secretos Empresariales, a los que se aplican las medidas de tratamiento de la información que se contienen en su artículo 15, y por otro, que RYANAIR no ha facilitado estos datos a la Secretaría General de Consumo y Juego porque considera que carece de competencia para requerirle la aportación de toda su estructura de costes de forma general, cabe señalar, de conformidad con lo establecido en el segundo párrafo del artículo 118.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, *que no se tendrán en cuenta en la resolución de los recursos, hechos, documentos o alegaciones del recurrente, cuando habiendo podido aportarlos en el trámite de alegaciones no lo haya hecho. Tampoco podrá solicitarse la práctica de pruebas cuando su falta de realización en el procedimiento en el que se dictó la resolución recurrida fuera imputable al interesado.*

En este sentido no es el momento procedimental oportuno de aportar documentación que ya se pudo aportar en reiteradas ocasiones durante la tramitación del procedimiento de la que la resolución recurrida trae causa.

Por último, se debe reiterar que la Resolución que ahora se recurre recoge ampliamente un apartado completo (IV) a las sanciones que se imponen, en sus páginas 53 a 62, puntos (197) a (236), con diversos subapartados, a la cual cabe remitirse en este momento, por lo que, en su virtud, y por todo lo expuesto, debe asimismo desestimarse esta alegación.

En tercer término, dentro de este mismo tercer argumento, la recurrente refiere el deber de coordinación en materia de protección de consumidores, señalando que se **“han invadido las competencias de las autoridades de consumo de otros Estados miembros.”**

Respecto de ello, procede tan solo añadir que el artículo 52 bis apartado 1 del TRLGDCU establece que *“[l]as administraciones españolas que en cada caso resulten competentes sancionarán las infracciones del consumo cometidas en territorio español cualquiera que sea la nacionalidad, el domicilio o el lugar en que radiquen los establecimientos del responsable”*. Por tanto, la competencia sancionadora para sancionar las infracciones prevista en el TRLGDCU corresponde en exclusiva a las autoridades españolas competentes.

Por su parte el Reglamento (UE) 2017/2394, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2017, sobre la cooperación entre las autoridades nacionales responsables de la aplicación de la legislación en materia de protección de los consumidores, al que alude la mercantil, tiene por objetivo que las autoridades de consumo con competencia sancionadora puedan recabar asistencia de otros Estados miembros en el ámbito de sus funciones, o coordinar sus actuaciones cuando los derechos de sus consumidores se hayan visto vulnerados y si así lo deciden. En ningún caso se puede entender que las competencias sancionadoras de los Estados miembros puedan verse condicionadas por el citado Reglamento y no puedan ejercerse en caso de que no acuerde una medida coordinada, por lo que asimismo debe desestimarse este argumento de parte.

La recurrente hace referencia también a **“los datos de RYANAIR que permiten realizar un cálculo correcto del beneficio obtenido”**. Ello porque la Resolución sancionadora señala que la estimación del beneficio ilícito ha sido realizada sobre la base de los datos que se incluyen en el informe anual *“Ryanair group Annual report 2023”*, en el cual se constatan los ingresos de RYANAIR en España en 2023, pero estos datos incluyen la totalidad de vuelos operados por



RYANAIR en el espacio aéreo español durante ese año, e incluyen la totalidad de pasajeros que viajaron en dichos vuelos, con independencia de su nacionalidad, residencia, origen o destino.

En relación con ello, se reitera que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 52 bis apartado 1 del TRLGDCU, las administraciones pueden actuar ante cualquier infracción cometida en España “cualquiera que sea la nacionalidad, el domicilio o el lugar en que radiquen los establecimientos del responsable”. Por tanto, se equivoca RYANAIR en sus alegaciones cuando señala que esta Administración solo puede sancionar las infracciones cometidas con relación a ciudadanos españoles, puesto que lo que prima es el lugar de realización del hecho punible, no la nacionalidad del consumidor afectado.

De acuerdo con el citado artículo queda claro que su competencia se extiende a cualquier infracción cometida en su territorio se refiera o no a ciudadanos españoles. En este sentido, es preciso también tener en cuenta que el artículo 3 del TRLGDCU define al consumidor como “*las personas físicas que actúen con un propósito ajeno a su actividad comercial, empresarial, oficio o profesión*”, sin entrar a valorar la nacionalidad.

En consecuencia, a la hora de determinar el beneficio ilícito por la práctica infractora deben tenerse en cuenta los beneficios obtenidos por la compañía como consecuencia de su efectiva lesión o riesgo potencial frente a consumidores, tanto españoles como extranjeros, ya que el ilícito despliega sus efectos al margen de la nacionalidad.

Cabe, por tanto, desestimar asimismo este argumento.

La recurrente hace también referencia a las “**cifras razonables de estimación de ingresos relacionados con el transporte de equipaje de mano. Aportación de Dictamen pericial**”.

Con carácter preliminar, interesa poner de manifiesto el carácter nulo *ab initio* del resultado arrojado por el informe pericial aportado por la recurrente a los efectos de este expediente sancionador. El objeto de dictamen es, según establece el mismo, dar respuesta a la siguiente cuestión: “¿Qué ingresos ha recibido la compañía RYANAIR, DAC, relacionados con el equipaje de mano contratado por consumidores españoles durante el período comprendido entre el 28 de mayo de 2022 y el 21 de julio de 2023?”

El hecho de referirse en exclusiva a los consumidores españoles, como se ha tenido ya la ocasión de argumentar, invalida de plano los resultados, ya que la recurrente está obviando que el artículo 52.bis.1 del TRLGDCU claramente establece la competencia territorial en el primer párrafo, señalando que “[l]as Administraciones españolas que en cada caso resulten competentes sancionarán las infracciones de consumo cometidas en territorio español cualquiera que sea la nacionalidad, el domicilio o el lugar en que radiquen los establecimientos del responsable”.

Adicionalmente, es preciso poner de manifiesto que el periodo comprendido en el informe no abarca la totalidad del periodo en el que RYANAIR ha llevado a cabo la práctica infractora, que sigue manteniéndose en la actualidad, lo que reduce en once meses el tiempo durante el cual se debería estimar el beneficio ilícito. La utilización del plazo comprendido entre el 1 de abril de 2022 y el 31 de marzo de 2023, para realizar la estimación del beneficio ilícito, lo es por mera prudencia, al utilizarse las fuentes oficiales disponibles de la compañía para realizar la estimación.



Si bien la resolución recurrida estima el beneficio ilícito tomando como consideración información contable que se refiere a un ejercicio fiscal que habría empezado en marzo de 2022, dicho dato se utiliza exclusivamente a efectos estimativos, sin que, en ningún caso, se esté sancionando de forma retroactiva la conducta. Dicho año fiscal es el único ejercicio fiscal completo y más reciente que permite conocer de forma concreta el beneficio operativo de la mercantil para calcular de forma objetiva el beneficio ilícito obtenido por las prácticas sancionadas y que además la propia compañía utiliza, parcialmente, para realizar sus cálculos en el dictamen pericial que aporta.

Por otro lado, en relación con el coeficiente multiplicador, en la Resolución que ahora se recurre se indican los criterios utilizados para graduar la sanción, dentro del arco sancionador de la norma, de acuerdo con lo previsto en el artículo 49.2 del TRLGDCU.

En cuanto a la infracción del procedimiento por la no inclusión de la sanción accesoria del 50.4 hasta la propuesta de resolución, lo que supondría una infracción del artículo 64.2 b) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, cabe señalar que la Resolución que ahora se recurre ya contempla la argumentación profusa al respecto, pudiendo reiterarse que la sanción accesoria ha resultado de la acreditación durante la tramitación del procedimiento sancionador de que RYANAIR continúa llevando a cabo las conductas constitutivas de infracción, a pesar de que la Sentencia Vueling dejó clara la ilegalidad de cobrar por el equipaje de mano, y a pesar de las diversas sanciones impuestas por otras autoridades autonómicas.

Cabe añadir que RYANAIR tuvo asimismo la ocasión de presentar alegaciones a la propuesta de resolución, que ya recogía la citada sanción accesoria prevista en el artículo 50.4 del TRLGDCU, por lo que no existe indefensión.

Por otro lado, es preciso tener en cuenta que la sanción accesoria indicada fue introducida en el TRLGDCU 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 *“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 rectificándose los incumplimientos, podrá garantizarse que los derechos de las personas consumidoras son respetados, de modo que esta sanción accesoria es necesaria para garantizar la proporcionalidad de la sanción y el despliegue de su carácter disuasorio.

Sobre la base de lo anterior, no se acepta esta alegación.

**UNDÉCIMO.** La recurrente señala en su séptima alegación la existencia de un **“error manifiesto en la apreciación de los hechos”**.

Respecto de ello, cabe referir que la Resolución sancionadora hace referencia, en efecto, al estudio realizado por el Department of Business and Trade, en septiembre de 2023, sobre los denominados precios por goteo (*drip prices*, en inglés) en el que se señalaba que la publicación parcial de precios puede generar perjuicios a los consumidores.

Esta práctica conlleva que los consumidores pueden verse “incitados” a elegir de manera preferente un producto, debido a su reducido precio base, pero posiblemente tengan que pagar un precio mucho más alto para completar la compra, incluso más alto que el precio de otras ofertas



alternativas. Esto se debe a que los consumidores no conocen de antemano las tarifas adicionales que resultan de aplicación, ni el precio final, hasta que ya han comenzado el proceso de pago, lo que incide en la toma de decisiones del consumidor.

Por otro lado, el citado estudio también pone de relieve que los precios por goteo pueden alentar a los proveedores hacia un equilibrio distorsionador del mercado, basado en competir en el precio base en lugar de en el precio final. El hecho de que el transporte aéreo sea excluido de las futuras medidas legales previstas en nada afecta a las conclusiones obtenidas del mismo.

Las conclusiones del Gobierno británico que refiere la recurrente, en orden a emprender medidas legislativas en algunos sectores específicamente, excluyendo los suplementos opcionales de selección de asientos y de equipaje de las aerolíneas, sobre las cuales, no se aporta su efectiva realización, no desvirtúa el objeto y análisis de dicho informe.

En este sentido se desestima esta alegación.

**DUODÉCIMO.** La recurrente sostiene, por otra parte, que se ha prescindido de las reglas esenciales del procedimiento sancionador al **otorgar carácter ejecutivo a la resolución sancionadora** y hace referencia a la **suspensión ad cautelam** del carácter ejecutivo de la resolución sancionadora conforme al artículo 117 de la LPACAP y la “suspensión cautelar de la resolución sancionadora conforme al artículo 90.3 de la LPACAP.

En relación con ello, debe señalarse que todas las alegaciones realizadas al efecto han sido resueltas, como se ha expuesto en el fundamento de derecho cuarto de esta resolución, mediante Resolución de 11 de julio de 2024 del Ministro de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030, notificada a la recurrente, el 12 de julio. La misma estima la suspensión legal automática prevista en el artículo 90.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, que se prolongará hasta la resolución judicial de la medida cautelar, siempre que, en su caso, se interponga recurso contencioso administrativo frente a la resolución de este recurso de alzada, en plazo, y se solicite dicha cautelar, no imponiendo la caución o garantía prevista en el artículo 117.4 de ese mismo cuerpo legal, y desestima la suspensión pretendida con fundamento en el artículo 22.1 g) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, por los motivos expuestos en su fundamento jurídico sexto.

**DÉCIMOTERCERO.** La recurrente solicita, además, que, conforme al artículo 79 LPACAP, se realice la solicitud de un **informe técnico a la AESA o, en su caso, al Ministerio de Transportes**, para valorar la ejecución inmediata de las sanciones impuestas en la Resolución.

Tal y como se recoge en los antecedentes de la Resolución sancionadora y se observa en el expediente, y en contra de lo manifestado por RYANAIR, el expediente sancionador se dio a conocer ya en fase de diligencias previas, tanto a AESA como al Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible, como ya se ha indicado. En fecha 2 de junio de 2023, se les remitió sendos requerimientos de información, lo que se recoge además en el apartado 7 de la resolución ahora recurrida, y tal y como ha podido comprobar y conocer la mercantil en su acceso al expediente.

No obstante, cabe apuntar que corresponde al Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030 la aplicación de la normativa de defensa de los consumidores en el ámbito de la Administración General del Estado.

Por lo expuesto debe desestimarse, asimismo, esta alegación.





**DÉCIMOCUARTO.** Por último, la recurrente presentó el 22 de julio de 2024 una serie de alegaciones complementarias, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 53.1 e), 76.1 y 118.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, presentando dos documentos que inciden sobre lo ya debatido en el fundamento jurídico quinto de esta resolución, tanto respecto de la política de equipajes de la recurrente, como de las infracciones impuestas por cobrar por el equipaje de mano atendiendo a razones comerciales, y no a razones de seguridad.

RYANAIR hace referencia a la nota informativa publicada por AESA en su página web: <https://www.seguridadaerea.gob.es/es/ambitos/derechos-de-los-pasajeros/otras-incidencias/equipajes>.

En relación con ella procede la remisión a todo lo expuesto respecto al artículo 97 de la LNA, remitiéndonos de nuevo al aforismo *in claris non fit interpretatio*. Adicionalmente, tal y como se deriva del artículo 47.1 j) y 52 bis del TRLGDCU es a las autoridades de consumo a quienes les corresponde la competencia sancionadora en materia de cláusulas abusivas.

Por otra parte, se hace referencia a la carta de la Sra. Directora General de la DG MOVE de la Comisión Europea, Dña. Magdda Kopczyńska, dirigida a la asociación de compañías aéreas AIRLINES FOR EUROPE (A4E), el pasado 5 de julio de 2024. A tal efecto, en la propia carta se manifiesta, en su versión original, que *“According to the jurisprudence by the Court of Justice of the European Union (CJEU) (2), hand baggage must be considered, in principle, as constituting a necessary aspect of the carriage of passengers and, thus, no price supplements can be applied as long as the hand baggage meets reasonable requirements in terms of its weight and dimensions (“reasonableness”), and complies with applicable security (safety) requirements.”*

Cuya traducción es: *Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) (2), el equipaje de mano debe considerarse, en principio, como un aspecto necesario del transporte de pasajeros y, por tanto, no pueden aplicarse suplementos de precio siempre y cuando el equipaje de mano cumpla con requisitos razonables en términos de peso y dimensiones (“razonabilidad”), y cumpla con los requisitos de seguridad aplicables”.*

En definitiva, debe hacerse referencia a lo ya recogido en el indicado fundamento jurídico quinto de la presente resolución y, dadas las conexiones entre los diferentes argumentos, a lo recogido en el resto de los fundamentos jurídicos de esta resolución y de la que ahora se recurre.

En síntesis, tales documentos no alteran la legislación vigente positiva existente y ya analizada, a la fecha, por lo que estas dos alegaciones complementarias deben asimismo desestimarse.

**DÉCIMOQUINTO.** 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 **RYANAIR DAC OFICINA REPRESENTACIÓN ESPAÑA,**



contra la Resolución de la Secretaría General de Consumo y Juego de 10 de mayo de 2024, por la que se resuelve el procedimiento sancionador de referencia SAN0013/23, y se le impone una sanción en forma de multa de 107.775.777,00 euros como consecuencia de la comisión de tres infracciones muy graves, tipificadas, las tres, en la letra j), y dos infracciones graves, tipificadas en las letras ñ) y m), 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.

Contra la presente resolución, 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**