



RECURSO Nº: 91-24

RECURRENTE: VUELING AIRLINES, S.A.

VISTO el recurso de alzada interpuesto por ██████████ en nombre y representación de **VUELING AIRLINES, S.A.**, frente a 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 SAN0011/23, y se le impone una sanción en forma de multa de 39.264.412 euros como consecuencia de la comisión de dos infracciones muy graves, tipificadas las dos en la letra j), y dos infracciones graves, tipificadas en las letras m) y ñ), todas ellas previstas en el artículo 47.1 del texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre; así como una sanción accesoria prevista en el artículo 50.4 de la misma norma, **EL MINISTRO DE DERECHOS SOCIALES, CONSUMO Y AGENDA 2030** dicta la presente **ORDEN**, con fundamento en los siguientes

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 16 de marzo de 2023, la Dirección General de Consumo de Illes Balears da traslado a la Subdirección General de Inspección y Procedimiento Sancionador (en adelante, SGIPS), adscrita a la Dirección General de Consumo de este Departamento, del sobreseimiento del expediente sancionador con referencia CO 26/2022, contra la mercantil VUELING, 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 podría estar desarrollando prácticas abusivas consistentes en el cobro de un sobrecoste en el 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 los viajes con menores que deben ir acompañados. Prácticas que se incluyen en el clausulado de sus condiciones de transporte.*

Así a través de esta práctica de desgajar servicios tradicionalmente incluidos en el precio del billete y de cobrar al pasajero un suplemento por ellos, las compañías low cost estarían ofreciendo en su publicidad precios muy competitivos que podría colocarles en 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 podría no estar permitiendo el pago en metálico, dado que no incluye entre los métodos de pago por los servicios adicionales la modalidad de pago en efectivo.

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 SAN0011/23, al entender que VUELING 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 (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 desleales con los consumidores y usuarios.

Asimismo, a dicho procedimiento sancionador de referencia SAN0011/23, se incorporó lo actuado en el marco de la fase de investigación previa, de referencia INF0077/23.

El acuerdo de inicio se notifica el mismo día 21 de julio mediante el Servicio Compartido de Gestión de Notificaciones (NOTIFIC@).

TERCERO. El 1 de agosto de 2023, se requiere a VUELING información adicional, que se recibe el 25 de agosto; en la contestación remitida por VUELING constan distintos apartados con información calificada por la mercantil como confidencial.

Posteriormente, el 2 de enero de 2024, se requiere a la aerolínea aclaración y justificación de la confidencialidad alegada, recibándose la información requerida el 23 de enero.

CUARTO. A su vez, el 5 de enero, VUELING solicita expedición de copia completa del expediente administrativo, la cual le es remitida el día 11 de enero.

QUINTO. El 12 de enero, y de acuerdo con lo manifestado en el acuerdo de inicio, al no disponerse de los datos necesarios para concretar las sanciones en el momento de dictarse este, se le notifica a VUELING un pliego de cargos frente al cual esta presenta, el 15 de febrero, escrito de alegaciones.

SEXTO. El 19 de febrero, el Director General de Consumo, de acuerdo con lo previsto en el artículo 52.7 del TRLGDCU, resuelve suspender el plazo para resolver el procedimiento sancionador SAN0011/23 desde el día 19 de febrero (fecha en que se solicita a las comunidades autónomas informe sobre las sanciones que pudieran haberse impuesto a la compañía por las autoridades de consumo autonómicas con carácter previo, conforme al artículo 52 bis apartado 5 del citado texto legal), hasta su remisión y en todo caso transcurridos 20 días desde su solicitud. VUELING fue notificada de dicha suspensión el mismo día 19 de febrero.

Transcurridos los 20 días sin haber recibido todos los informes de las autoridades autonómicas, se levanta la suspensión del plazo para resolver el procedimiento sancionador por el Director General de Consumo, notificándose a VUELING el 11 de marzo.

El 21 de marzo, VUELING presenta nueva documentación en la que se incluyen, asimismo, propuestas de actuaciones de la compañía aérea para la mejora de la información y de los procesos de reserva.

SÉPTIMO. El 4 de abril, la SGIPS dicta propuesta de resolución en la que se recoge la imposición a la entidad VUELING de una multa de 39.264.412 euros, con motivo de la comisión de dos infracciones muy graves, tipificadas las dos en la letra j), y dos infracciones graves, tipificadas en las letras m) y ñ), todas ellas previstas en el artículo 47.1 del TRLGDCU, así como la sanción accesoria prevista en el artículo 50.4 de la misma norma.



Con fecha 11 de abril, VUELING solicita acceso al expediente administrativo, que se produce el 18 de abril, así como una ampliación del plazo de cinco días para la presentación de alegaciones a la propuesta de resolución.

El 29 de abril, VUELING presenta escrito de alegaciones.

OCTAVO. Posteriormente, el 10 de mayo, la Secretaria General de Consumo y Juego resuelve el procedimiento sancionador SAN0011/23, con fundamento en la propuesta de resolución, con la imposición de una sanción en forma de multa de 39.264.412 euros como consecuencia de la comisión de dos infracciones muy graves, tipificadas en la letra j), y dos infracciones graves, tipificadas en las letras m) y ñ), todas ellas previstas en el artículo 47.1 del TRLGDCU, así como una sanción accesoria prevista en el artículo 50.4 de la misma norma.

Como consta en el expediente, la notificación fue puesta a disposición de VUELING en la sede electrónica del Ministerio el 10 de mayo, accediéndose a la misma el día 14 de mayo.

NOVENO. El 14 de junio, [REDACTED], actuando en nombre y representación de VUELING, presenta recurso de alzada contra la citada resolución de la Secretaria General de Consumo y Juego de 10 de mayo de 2024, en el que, sobre la base de las alegaciones que se dan por reproducidas íntegramente, solicita la anulación de la resolución recurrida y, subsidiariamente, la minoración de la sanción impuesta con base en los criterios del TRLGDCU. Asimismo, solicita la anulación subsidiaria de la sanción accesoria impuesta, por considerar que carece de motivación y es arbitraria.

DÉCIMO. El 17 de junio, la Subdirección General de Recursos y Relaciones con los Tribunales de este Departamento, remite copia del citado recurso de alzada a la SGIPS, solicitando la emisión de informe y del correspondiente expediente administrativo. El 25 de junio se recibe el expediente administrativo y el día 1 de agosto se recibe informe sobre el fondo del asunto.

UNDÉCIMO. 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 a las competencias relativas al control de abusividad ex artículo 86.1 del TRLGDCU, con ocasión de los procedimientos sancionadores y sus resoluciones respecto de determinadas aerolíneas, entre la que se encuentra la hoy recurrente.

La Abogacía del Estado en el Departamento remite el 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.

DUODÉCIMO. 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 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).

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

A estos hechos son de aplicación los siguientes

FUNDAMENTOS DE DERECHO

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

- Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
- Ley 40/2015 de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.
- Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias (TRLGDCU).
- Directiva 93/13/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993, sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores. Dicha Directiva se transpuso en España, lo más relevante, a los efectos de esta resolución, por los artículos 82.1, 86.1 y 87 del TRLGDCU.
- Ley 48/1960, de 21 de julio, sobre Navegación Aérea.
- Reglamento (UE) 965/2012 de la Comisión de 5 de octubre de 2012 por el que se establecen requisitos técnicos y procedimientos administrativos en relación con las operaciones aéreas en virtud del Reglamento (CE) 216/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo.
- Reglamento (CE) 1008/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de septiembre de 2008, sobre normas comunes para la explotación de servicios aéreos en la Comunidad.
- Reglamento (UE) 965/2012 de la Comisión de 5 de octubre de 2012 por el que se establecen requisitos técnicos y procedimientos administrativos en relación con las operaciones aéreas en virtud del Reglamento (CE) 216/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo.
- Reglamento (CE) 1107/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, sobre los derechos de las personas con discapacidad o movilidad reducida en el transporte aéreo
- Convenio para la unificación de ciertas reglas para el transporte aéreo internacional, hecho en Montreal el 28 de mayo de 1999.
- Real Decreto 829/2023, de 20 de noviembre, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales.



- Real Decreto 209/2024, de 27 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030.

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

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

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

En el caso que nos ocupa, se entiende interpuesto en plazo el recurso, ya que la interesada accedió a la notificación practicada a través de la sede electrónica el día 14 de mayo de 2024 y el recurrente interpone el recurso de alzada el 14 de junio.

CUARTO. Entrando a conocer sobre las alegaciones de la recurrente, en primer lugar, solicita la anulación de la resolución recurrida al considerar que **este Departamento carece de competencia para su dictado**, pues la “Resolución recurrida construye la imputación contra VUELING sobre la base de supuestas infracciones de la normativa aeronáutica, cuyo conocimiento está reservado a la Agencia Estatal de Seguridad Aérea”.

Esta alegación no puede ser acogida favorablemente según los informes emitidos por la SGIPS en fechas 1 de agosto y 11 de octubre. De acuerdo con lo indicado en ellos, la Resolución sanciona infracciones tipificadas en el artículo 47.1 del TRLGDCU que vulneran derechos de los consumidores y que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 52 bis apartado 1 de la misma norma, deben ser sancionadas por las administraciones de consumo que, en cada caso, resulten competentes disponiendo, su apartado 5, que: *“cuando la infracción produzca lesiones o riesgos para los intereses de los consumidores o usuarios de forma generalizada en el territorio de más de una comunidad autónoma, de tal forma que se pueda ver afectada la unidad de mercado nacional y la competencia en el mismo de acuerdo con lo establecido en este precepto, la competencia corresponderá a los órganos competentes en materia de consumo de la Administración General del Estado.”*

Esta, además, es la línea mantenida jurisprudencialmente tanto a nivel 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 Ryanair C-28/19.

Adicionalmente, es preciso tener en cuenta que, como se señala en la Resolución recurrida, durante la fase de investigación se formularon requerimientos de información tanto al Ministerio de Transportes y Movilidad Urbana como a AESA, en los que se ponía en conocimiento de estas administraciones el contenido del expediente, sin que en ningún caso se



discutiera la competencia del entonces Ministerio de Consumo para sancionar las infracciones recogidas en el mismo.

QUINTO. Asimismo, la recurrente alega que la Resolución recurrida ha sido dictada y **notificada una vez caducado el procedimiento** y, por consiguiente, debe ser anulada. Considera también que la **suspensión del plazo máximo para resolver que operó durante la instrucción sería contraria a derecho.**

El expediente se inició el día 21 de julio de 2023. El 19 de febrero de 2024 se procedió a la suspensión del mismo por 20 días, de acuerdo con lo previsto en 22.1 d) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, reanudándose el cómputo con fecha 11 de marzo de 2024. Con fecha 10 de mayo de 2024 se dictó y notificó la Resolución, siendo abierta la puesta a disposición en plazo a la mercantil con fecha 14 de mayo de 2024 a través del servicio de Dirección Electrónica Habilitada Única (DEHÚ), según se acredita por certificado que obra en el expediente. La recurrente, sin embargo, alega que fue notificada habiéndose excedido el plazo máximo para notificar, por lo que debería anularse la Resolución al ser extemporánea.

A tenor de lo dispuesto en los artículos 40 y 43.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, y con base, asimismo, en la STS 4105/2021 de 10 de noviembre, núm. rec 4886/2020, no cabe sino concluir que la recurrente confunde la fecha de notificación practicada, que se produjo en plazo, el 10 de mayo, con la fecha de apertura de la puesta a disposición de la Resolución, el 14 de mayo, dentro de los 10 días naturales a computar a partir del 10 de mayo.

Igualmente, debe rechazarse la alegación según la cual la suspensión del plazo máximo para resolver que operó durante la instrucción sería contraria a derecho, pues de los artículos 52 bis apartado 5 y 52.7 del TRLGDCU, se desprende que el informe sobre las sanciones impuestas por las comunidades autónomas es un elemento de juicio necesario para resolver que se solicita a un tercero y que, además, se requiere de la coordinación con las comunidades autónomas, resultando, por tanto, justificada la suspensión del procedimiento.

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

Así, la sentencia de 18 de septiembre de 2014 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) en el Asunto C-487/12 Vueling Airlines (Sentencia Vueling), en interpretación del artículo 22.1 del Reglamento (CE) 1008/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de septiembre de 2008, considera que la libertad de fijación de precios no es aplicable al equipaje de mano por entender que este es parte intrínseca del título de transporte. Por tanto, en contra de lo que afirma la recurrente, las compañías pueden aplicar la libertad de precios a los servicios accesorios, pero no al equipaje de mano que es parte del título de transporte.

Resulta de especial relevancia la consideración que otorga el TJUE al equipaje de mano al considerarle, en los párrafos 39 y 40 de la referida sentencia, como elemento esencial del transporte, distinción esta que justifica, en sus párrafos 41 y 42, con base en los diferentes



regímenes de responsabilidad y costes que les son aplicables, criterio este que es compartido por el Abogado General en el párrafo 54 de sus Conclusiones a la Sentencia Vueling.

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

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

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

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

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

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

Si bien, tanto las Conclusiones del Abogado General como la propia Sentencia Vueling se emitieron de forma previa a que las compañías empezasen a utilizar estas prácticas comerciales,



el razonamiento es plenamente extrapolable a la situación actual. De hecho, el Abogado General, en el párrafo 55 de sus Conclusiones, también zanja la cuestión del pago por equipaje de cabina de cara al futuro, señalando que “no puedo admitir el principio, ni siquiera in futurum, del pago por el equipaje de cabina”.

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

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

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

SÉPTIMO. La recurrente alega que la resolución recurrida es contraria a derecho y, por tanto, debe ser anulada, al **no haber cometido una infracción muy grave por la exigencia de un sobrecoste sobre el precio del billete por el transporte del equipaje en mano en cabina.**

Esta alegación se rechaza pues, como señala el informe emitido el 1 de agosto por la SGIPS, es difícilmente justificable la interpretación de la recurrente en atención a que tanto el TJUE (“sentencia Vueling”, recaída en el asunto C-487/12 Vueling Airlines) como el artículo 97 de la Ley 48/1960, de 21 de julio, sobre Navegación Aérea (en adelante, LNA), invocado por la compañía, establecen el carácter gratuito del equipaje de mano.

En este sentido, ya el Informe de la Abogacía del Estado del Ministerio de Fomento de 23 de marzo de 2011, indicó expresamente, 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”.



Asimismo, las potenciales dudas interpretativas que, en opinión de VUELING, podrían derivarse de los pronunciamientos de la AESA o de las instituciones de la Unión, no lo son respecto del derecho de los pasajeros a portar su equipaje de mano de forma gratuita, sino respecto del test de razonabilidad y seguridad que deben llevar a cabo las aerolíneas para determinar los tamaños y pesos del equipaje que permiten llevar en cabina. Como se ha señalado de forma reiterada, el test de razonabilidad y seguridad llevado a cabo por las aerolíneas no es objeto de análisis en la Resolución recurrida.

Adicionalmente, además de no ser razonable, 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 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 es superior a los pronunciamientos de órganos unipersonales de la Administración de Justicia española.

OCTAVO. La recurrente alega asimismo que **su actuación está amparada por una interpretación razonable de la norma, lo que excluye su responsabilidad en todo caso, de la infracción muy grave por la exigencia de un sobrecoste por el transporte de equipaje en mano en cabina**, y ello de acuerdo con la jurisprudencia del tribunal Supremo, teniendo en cuenta el artículo 97 de la LNA, la Sentencia VUELING, la posición de AESA y de las instituciones europeas, así como el criterio mantenido por diversos órganos jurisdiccionales nacionales.

Sobre este particular, y de acuerdo con lo indicado por la SGIPS, no procede sino remitirse a los hechos probados que acreditan la existencia de una infracción creada y tipificada por la ley, de la cual es responsable directo la mercantil, tal y como se expone en la resolución recurrida.

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, teniendo en cuenta, además, que la recurrente fue parte en el procedimiento que dio lugar a la "Sentencia VUELING."

NOVENO. Por lo que se refiere a la argumentación de la recurrente sobre la **inexistencia de disposición normativa que le obligue a incluir en el precio del billete base el derecho del**



pasajero a seleccionar los asientos, y que “en caso de considerar cometida la infracción, procedería aminorar la sanción, puesto que no concurrirían las circunstancias agravantes previstas en las letras a), b), c) y e) del TRLGDCU.”, se debe señalar que, tal y como se recoge en la resolución recurrida (párrafo 128), el Reglamento (UE) n.º 965/2012, de la Comisión, de 5 de octubre de 2012, establece la obligación de que los consumidores vulnerables viajen junto con sus acompañantes. Esta obligación es directamente aplicable, de conformidad con los principios de aplicación directa del Derecho de la Unión Europea, en lo que se refiere a los reglamentos y de primacía del mismo.

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

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

Adicionalmente, la infracción deriva del carácter abusivo que supone la imposición por parte de VUELING, en sus propias condiciones contractuales, de obligaciones para los pasajeros que, para poder cumplir con lo exigido, implican un costo adicional para aquellos sobre los que se imponen, es decir los acompañantes de los citados consumidores vulnerables. En este sentido, de acuerdo con las condiciones contractuales de VUELING, los acompañantes asumen la obligación de guarda durante el vuelo, no permitiendo que los menores de edad viajen solos. Ello implica que, por ejemplo, si durante el vuelo hubiera una despresurización de la cabina, el adulto acompañante asume la responsabilidad de poner la máscara a los pasajeros incluidos en las SCP.

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

En ese sentido, se argumenta por VUELING que su sistema de asignación de asientos prioriza que los menores y personas con necesidades especiales que viajen con acompañantes puedan sentarse en asientos contiguos, siempre que lo permita la capacidad del avión, la seguridad de la operación y que dichos asientos contiguos estén disponibles en el momento de realizar el check-in. En consecuencia, si no hay disponibilidad de asientos contiguos en el momento de realizar el check-in, el algoritmo no puede seleccionar dos asientos contiguos.

En cuanto a la referencia a la normativa italiana incluida en la Resolución, indica la SGIPS, la misma se hace a efectos meramente interpretativos, poniendo de manifiesto la interpretación



que la Dirección General de la AECA italiana (párrafo 130 de la Resolución) ha realizado de la normativa de la Unión Europea en relación con este tema, por cuanto sus conclusiones son extrapolables a España. Los resultados de dichas investigaciones han puesto de relieve, también en Italia, la existencia de anomalías en el procedimiento de asignación de asientos a menores y a las personas dependientes.

Respecto a la no concurrencia de las agravantes, la resolución da una prolija explicación al respecto:

Así, con referencia a la **agravante del artículo 48.3.a) del TRLGDCU**, que permite elevar la calificación de la infracción cuando se realice aprovechando situaciones de necesidad de determinados servicios de uso o consumo ordinario y generalizado, debe tenerse en cuenta que el transporte aéreo ha sido considerado tradicionalmente un servicio público y así se recoge en la LNA, norma vigente modificada en 2011, por lo que resulta de aplicación.

La liberalización del transporte aéreo no garantiza la existencia de servicios aéreos adecuados en todas las rutas aéreas, especialmente las que comunican determinadas regiones de la Unión Europea, como las insulares o ultraperiféricas, en las que el transporte aéreo se configura como un servicio necesario, así como en aquellas regiones que son menos atractivas en condiciones de mercado. Sin embargo, el derecho de los ciudadanos y empresas residentes en esos territorios exige que esos servicios estén garantizados precisamente por su carácter necesario. Con ese objetivo, el Derecho de la Unión Europea admite la configuración del transporte aéreo como servicio de interés económico general y la imposición de obligaciones de servicio público, tal y como sucede en otros sectores económicos estratégicos. El objetivo es conseguir la existencia de esos transportes y, además, que se presten en condiciones de regularidad, continuidad, calidad mínima y precio razonable.

Este carácter esencial y necesario, se trasluce igualmente en su consideración como servicio esencial, como ha reconocido la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional, por todas, en su Sentencia 51/1986, de 24 de abril, al calificarlo de tal modo, “puesto que a su través los ciudadanos satisfacen derechos -libre circulación por el territorio nacional, por ejemplo-, que han sido protegidos en nuestro ordenamiento al más alto nivel, en el propio texto constitucional”.

En España, en particular, la situación de necesidad en relación con el transporte aéreo se ve acrecentada por el hecho insular, al que el Estado debe prestar particular atención sobre la base del artículo 138.1 de la CE. Por lo tanto, en materia de transportes, el cumplimiento de dicho mandato constitucional exige contemplar las dificultades que el hecho insular o de las regiones alejadas supone por la limitación de los modos de transporte utilizables y por las mayores distancias a recorrer. De ahí se concluye el carácter necesario de este servicio para garantizar la libertad de movimientos, en particular, desde o hacia las islas, entre ellas, y desde o hacia las dos ciudades autónomas.

Sobre la **agravante del artículo 48.3.b) del TRLGDCU**, por la que se permite agravar la calificación de una infracción cuando se realice explotando la especial inferioridad, subordinación o indefensión de determinados consumidores o grupos de ellos, queda claro que esta medida afecta especialmente a los derechos de menores y personas con necesidades especiales y a sus familias que, en este ámbito, se consideran vulnerables, de acuerdo con lo previsto en el artículo 3 del TRLGDCU.



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

Sobre la **agravante del artículo 48.3.e) del TRGLDCU**, que permite elevar la calificación de la infracción cuando se realicen las prácticas prevaleciendo el infractor de su situación de predominio en el mercado, tal y como se manifestó en la resolución recurrida, VUELING es, tras Ryanair, la segunda compañía con mayor cuota de mercado en el mercado aéreo español y la primera en el mercado doméstico, con una cuota superior al 30% en este. Debe señalarse que el legislador del TRGLDCU no se está refiriendo a un concepto del mundo del derecho de la competencia, como es la posición de dominio ni al abuso de la misma, que constituiría una infracción del artículo 2 de la Ley 15/2007 de 3 de julio de Defensa de la Competencia. El legislador del TRGLDCU elude utilizar la nomenclatura propia del derecho de la competencia y recurre al concepto de “predominio” en el mercado, en el sentido de una posición de poder en el mismo que no debe asimilarse a la posición de dominio del derecho de la competencia.

En el supuesto que nos ocupa, el interés protegido por la norma no es la competencia sino los derechos de los consumidores y la agravante se deriva del predominio en un sector del mercado que el infractor ejerce frente al consumidor.

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

En el caso de VUELING, este poder en el sector, que acredita su predominio a los efectos de la normativa de consumo, se constata por el hecho de haber podido mantener su cuota de mercado en España en torno al 13%, en términos globales, a pesar de haber introducido cláusulas abusivas que restringen los derechos de los consumidores en relación con el equipaje de mano, que es un elemento esencial del transporte de pasajeros. Por último, de forma contraria a lo indicado en el escrito de alegaciones, en la Resolución no se agrava la calificación respecto de esta infracción sobre la base de lo previsto en el **artículo 48.3.c) del TRGLDCU**, como se indica en el párrafo (159) de la Resolución.

DÉCIMO. La recurrente alega que existe una **ausencia de omisiones engañosas por su parte en la publicidad de sus precios** pues, de un lado, en ejercicio de la potestad de libre fijación de tarifas, no incluye el servicio de transporte de equipaje en cabina en el precio publicitado porque se trata de servicios opcionales; de otro lado, en ningún momento esconden que esas tarifas vayan a ser adicionales al precio base del billete en caso de que el consumidor desee contratarlos. Por último, alega que, aun en caso de considerar cometida la infracción, procedería aminorar la sanción, puesto que no estaría justificada una sanción por el tramo máximo; no concurrirían las circunstancias agravantes previstas en las letras a), c) y e) del TRGLDCU; y el



grado de culpabilidad es mínimo, teniendo en cuenta que la interpretación que hace de la norma es cuanto menos razonable.

En relación con esta alegación, aclarar, en primer lugar, que en la Resolución no se ha señalado que los precios por la reserva de asientos deban publicarse incluidos en el precio del billete en cualquier caso, puesto que la reserva de asiento es un servicio accesorio en la mayoría de los casos. Cosa distinta es que la publicación de los precios de este servicio accesorio sea transparente. Por el contrario, sí debería estar incluido en el precio del billete el importe del equipaje de mano, por ser un concepto que forma parte del mismo, o suministrarse la información necesaria desde el principio sobre el coste de dicho equipaje de mano, para que la persona consumidora pudiera realizar la comparación entre las diferentes ofertas.

El Reglamento (CE) 1008/2008, de 24 de septiembre, en su artículo 23, apartado 1, establece que: "(...) los suplementos opcionales de precio se comunicarán de una manera clara, transparente y sin ambigüedades al comienzo de cualquier proceso de reserva, y su aceptación por el pasajero se realizará sobre una base de opción de inclusión." A diferencia de lo manifestado por el recurrente, no cabe sino reiterar que, tal y como se indica en la Resolución recurrida, la interpretación del precitado artículo 23 del Reglamento (CE) 1008/2008, de 24 de septiembre, realizada por el TJUE en el párrafo 30 de su Sentencia, de 19 de julio de 2012, en el Asunto C-112/11 - ebookers.com Deutschland, no deja lugar a dudas de que la obligación de transparencia se aplica también a los precios de los servicios opcionales.

Respecto a la concurrencia de las **agravantes del artículo 48.3 a) y e)** del TRLGDCU nos remitimos a lo indicado respecto de la alegación anterior.

Sobre la **agravante del artículo 48.3.c)** del citado texto legal, que permite agravar la calificación de la infracción cuando la misma se cometa con una habitualidad, duración u otras circunstancias que impliquen desprecio manifiesto de los intereses públicos protegidos por la norma, es preciso señalar que, en el presente caso, esta política de comunicación de precios, que no incorpora todos los elementos esenciales del contrato, se lleva aplicando desde 2019 en la comercialización de todos los vuelos operados por la compañía. En consecuencia, una infracción que lleva cometiéndose desde hace cinco años en todos los vuelos operados por la compañía es, sin lugar a duda, una infracción habitual.

UNDÉCIMO. La mercantil refiere que **no aceptar pago en efectivo es una práctica común** en diversos sectores, que incluso se lleva a cabo por entidades integradas en el sector público. Añade que, para que se pueda ejercer la potestad sancionadora, resulta necesario cumplir los principios y requisitos establecidos en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, y que no se acredita debidamente la competencia de la Administración General del Estado para sancionar esta supuesta infracción, competencia que asimismo se ve afectada porque no queda acreditado que 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. Adicionalmente, se alega que, en caso de que se considerase a la mercantil culpable de la infracción, no concurren ninguna de las circunstancias agravantes que permitirían aplicar la sanción en su grado máximo.

Esta alegación debe ser igualmente rechazada pues, como señala el informe de la SGIPS de 1 de agosto de 2024, de acuerdo con la información recabada en la investigación y reflejada en la resolución, VUELING no estaría aceptando el pago en efectivo como medio de pago en el



aeropuerto por servicios adicionales adquiridos que deben pagarse allí, como pueden ser la facturación de maletas extra, equipaje de mano sujeto a un sobrecoste o elección de asientos, entre otros.

En cuanto a la competencia del Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030 para sancionar esta infracción tipificada en el artículo 47.1 ñ) del TRLGDCU, es preciso señalar que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 52.bis.5 del TRLGDCU, la AGE ostenta competencia sancionadora en materia de consumo "(...) 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 forma que se pueda ver afectada la unidad de mercado y la competencia en el mismo de acuerdo con lo establecido en este precepto. (...). Para considerar que una infracción de la normativa de consumo produce lesiones o riesgos para los intereses de los consumidores o usuarios de forma generalizada, de tal forma que se pueda ver afectada la unidad de mercado nacional y la competencia en el mismo, se tendrán en cuenta, entre otras circunstancias, el número de consumidores y usuarios afectados, la dimensión del mercado donde opere la compañía infractora, la cuota de mercado de la entidad correspondiente o los efectos de la conducta sobre los competidores efectivos o potenciales y sobre los consumidores y usuarios."

A tal efecto, en la Resolución se recoge un apartado destinado precisamente a acreditar la concurrencia de estos requisitos (párrafos 57 y siguientes). Así, entre otros datos aportados en la resolución, y de acuerdo con el Informe de la Subdirección General de Transporte Aéreo de la Dirección General de Aviación Civil del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible sobre la *Coyuntura de las compañías en el mercado aéreo en España de enero a diciembre de 2023*, VUELING está en el puesto número 2 del ranking de compañías en el mercado aéreo en España, habiendo transportado en el año 2023 un total de 31.590.154 pasajeros, con una cuota del 16,6% del total en el mercado aéreo español en el año 2023 y, por lo tanto, habiéndose incrementado un 16,6% la cifra de vuelos respecto al ejercicio anterior. Tal como se indica en la Resolución, VUELING es la compañía líder del mercado doméstico con mucha diferencia sobre sus competidores, con una cuota del 32%.

Estos datos ponen de manifiesto que las conductas infractoras tienen la potencialidad de afectar a la unidad de mercado y a la competencia de acuerdo con los criterios que se recogen en el artículo 52 bis apartado 5 en su último párrafo del TRLGDCU.

La circunstancia relativa al número de consumidores y usuarios afectados queda acreditada desde el momento en que VUELING oferta sus servicios en aeropuertos distribuidos en todo el territorio español y, por tanto, en diferentes comunidades autónomas. En concreto, en los informes analizados en la resolución se hace referencia a que VUELING opera más de 50 rutas domésticas.

Adicionalmente, y en relación con la práctica infractora, la Resolución alude al Informe ejecutivo de octubre de 2023 titulado "*Estudios sobre hábitos en el uso del efectivo*" el que se establece que el uso diario de efectivo aumenta a medida que se incrementa la edad, llegando a ser del 77% entre los mayores de 54 años, por lo que el hecho de no permitir el pago en efectivo de los servicios adicionales contratados podría afectar a un amplio grupo de consumidores que, en atención al criterio de incremento de la edad y el nivel de estudios que tienen, podría ser considerado de consumidores vulnerables.



Finalmente, en lo relativo a la circunstancia de los efectos que podría producir su actuación sobre los competidores, se da el supuesto de que la mercantil VUELING puede aprovecharse de una situación de ventaja sobre sus competidores directos que sí permiten el pago en efectivo de sus servicios adicionales en el aeropuerto, al no tener que incurrir en costes personales ni materiales por la prestación de este servicio a sus pasajeros; costes personales y materiales en los que sí que incurrirían las aerolíneas que permitieran realizar el pago en efectivo en el aeropuerto por los servicios adicionales contratados.

En consecuencia, el Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030 resulta competente para conocer de esta infracción por cuanto afecta al régimen de competencia del sector y sobre la base de que la aplicación parcial, dependiendo de ámbitos territoriales en los que pudiesen actuar las autoridades autonómicas, afectaría a la unidad de mercado al quebrarse la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de esta actividad económica.

Respecto a la graduación de la sanción en su rango máximo, es preciso tener en cuenta que concurren varios de los criterios previstos en el artículo 49.2 del TRLGDCU. En particular, esta conducta afecta especialmente al colectivo de personas mayores, con mayor predisposición al pago en efectivo y que, en este escenario, tendrían la consideración de personas consumidoras vulnerables a los efectos del artículo 3 del TRLGDCU.

DÉCIMOSEGUNDO. La recurrente aduce, sobre la base del artículo 70.2, párrafo segundo, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, que **la Secretaría General de Consumo y Juego incurre en un supuesto de desviación de poder** al emplear, en la resolución, la potestad sancionadora para ordenar o reglamentar una determinada actividad.

El artículo 51, apartado 1, de la Constitución Española dispone que los poderes públicos garantizarán la defensa de las personas consumidoras y usuarias, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos. Este principio constitucional se desarrolla a través del TRLGDCU que, como indica en su artículo primero, tiene por objeto establecer el régimen jurídico de protección de los consumidores y usuarios en el ámbito de las competencias del Estado. A su vez, el artículo 8 b) del TRLGDCU señala que son derechos básicos de los consumidores y usuarios y de las personas consumidoras vulnerables “la protección de sus legítimos intereses económicos y sociales en particular frente a las prácticas comerciales desleales y la inclusión de cláusulas abusivas en los contratos”. El art. 10 de esta norma señala que estos derechos son irrenunciables.

Al efecto, la potestad sancionadora es una de las vías mediante la cual se garantiza la protección de dichos derechos irrenunciables, correspondiendo su ejecución, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 52 bis apartado 5, a las autoridades de consumo, ya sean de ámbito autonómico o estatal. Por tanto, no cabe duda de que la protección de los derechos de los consumidores constituye el principal interés público protegido por el TRLGDCU y sobre el que descansa la actividad administrativa en relación con el expediente del que trae causa la resolución.

En consecuencia, no se desprende de la Resolución un intento de reordenación de la actividad de las compañías aéreas, sino garantizar que su actividad se ejerce con pleno respeto de los derechos de las personas consumidoras y, muy especialmente, de los consumidores vulnerables, que es el interés protegido encomendado a las autoridades de consumo.



No obstante, no se puede obviar que, tal y como ha señalado de forma reiterada el Tribunal Constitucional, la normativa de protección de los consumidores es un aspecto de la “ordenación del mercado”, por lo que su aplicación afectará a la forma de actuar en el mismo de los operadores económicos. Así, la concurrencia de la normativa de defensa de los consumidores con la de defensa de la competencia “se produce en el mismo plano de generalidad de intervención de los poderes públicos en la disciplina del libre mercado. De ahí también la dificultad adicional de que, con frecuencia, las medidas protectoras de la libre competencia funcionen también como garantías de los consumidores, y el que medidas adoptadas para la protección de éstos no dejen de tener incidencia en el desarrollo de la libre competencia”. (STC 88/1986, de 1 de julio, FJ 4).

Se desestima, por tanto, la alegación formulada.

DÉCIMOTERCERO. En relación con la alegación relativa a la **desproporcionalidad de las sanciones impuestas y contravención de las mismas de los criterios de dosimetría punitiva sentados por el Tribunal Supremo**, señalar que las sanciones impuestas en la Resolución cumplen de forma rigurosa con el principio de proporcionalidad.

En efecto, el artículo 47 del TRLGDCU establece, en aras de la proporcionalidad, la posibilidad de sancionar tomando en consideración el beneficio ilícito obtenido por la práctica infractora cuando el mismo supere las cuantías absolutas establecidas en la norma para cada grado.

Pues bien, en la Resolución, la estimación de los ingresos obtenidos por la práctica ilícita por un periodo reducido de una anualidad ha puesto de manifiesto que estos son muy elevados, incluso aplicando los criterios más conservadores para la estimación, tal y como ha realizado este Ministerio en la sanción impuesta en la Resolución recurrida. Así, tal y como se recoge en su párrafo (212), VUELING habría obtenido unos ingresos anuales por maletas de mano que ascendería a 38.376.000,00€. No obstante, la compañía ha ingresado mucho más durante todos los años que lleva implementada la política de equipaje de mano de pago, todo ello teniendo en cuenta que las cifras estimadas proceden de cifras agregadas para el grupo IAG y que, dentro del mismo, existen compañías que ni siquiera aplican este cobro suplementario por maletas en cabina.

Adicionalmente, en la Resolución se cambió la estimación del beneficio ilícito a efectos de tener en cuenta los costes que conlleva la práctica aplicando el criterio del beneficio ilícito (párrafos 204 y 212) de la Resolución.

Por tanto, a la luz de lo expuesto no se puede argumentar que la multa no sea proporcionada. Adicionalmente, deben tenerse en cuenta la concurrencia de circunstancias agravantes que concurren en las infracciones identificadas en la resolución.

DÉCIMOCUARTO. Subsidiariamente, la recurrente alega que **la actuación de VUELING está amparada por una interpretación razonable de la norma, lo que excluye su responsabilidad** y, en consecuencia, en caso de que finalmente se impusiese una sanción, no sería procedente la impuesta en la resolución en su rango más alto. Adicionalmente, argumenta que existe un error conceptual en la identificación de la supuesta infracción administrativa, en tanto que se centra en determinar los beneficios percibidos de los pasajeros que abonan el suplemento del billete, cuando la infracción sería respecto a los pasajeros a los que no se les permitió subir al avión el equipaje de mano mínimo, lo que no proporcionaría ningún beneficio a la compañía. Por



último, indica que el margen operativo que debería aplicarse es el de VUELING conforme al Plan General de Contabilidad, que para el año 2023 fue del 9,43% y para el año 2022 fue del 3,39%.

Sobre este particular, el informe emitido por la SGIPS el 1 de agosto de 2024 refiere que:

“En primer lugar, debe resaltarse que, como se señala en la resolución, en los requerimientos de información remitidos a VUELING durante la instrucción del procedimiento se solicitó a la compañía información relativa a los ingresos y gastos derivados del cobro del equipaje de mano en cabina, sin que la compañía ofreciese información al respecto. Es esta ausencia de información sobre datos reales lo que fundamenta la necesidad de llevar a cabo estimaciones al respecto, como prevé expresamente el artículo 49.3 del TRLGDCU.

En segundo lugar, dado que la infracción consiste en el cobro por el transporte de equipaje de mano en cabina, práctica prohibida de acuerdo con la resolución, es correcta la estimación del beneficio ilícito teniendo en cuenta el beneficio obtenido por el pago por parte de los consumidores por llevar este equipaje en cabina. Si bien (como señala la recurrente), aquellos pasajeros que finalmente no optan por pagar este abono extra también son perjudicados directos de la infracción, no hay una repercusión directa en la cuenta de beneficios de la compañía por los daños sufridos por estos, por lo que el cálculo del beneficio ilícito obtenido debe circunscribirse al pago adicional que llevan a cabo quienes optan por este suplemento.

Sobre esta base, y como se señala en la resolución, los ingresos que la mercantil habría obtenido por la práctica infractora son muy superiores a la multa impuesta en atención a los valores absolutos contemplados en el artículo 49.1 del TRLGDCU, razón por lo que procede la aplicación del criterio del beneficio ilícito a efectos de establecer una sanción proporcional, efectiva y disuasoria; principios rectores del procedimiento administrativo sancionador.

A estos efectos, el margen operativo aplicado en la resolución para estimar el beneficio ilícito obtenido se encuentra publicado de forma expresa, en relación con VUELING, en la página 50 del *Informe y Cuentas Anuales 2023 de IAG*, grupo en el que se encuentra integrada VUELING, sin que en las alegaciones se haya facilitado información sobre las posibles discrepancias entre esa información y la contenida en las *Cuentas Anuales e Informe de Gestión 2023* de la compañía, al que aluden.

En cualquier caso, por criterios prudenciales, como se indica en la resolución, a la hora de estimar el beneficio ilícito, solo se ha tomado como referencia información económica publicada por la propia compañía, que no cubre el total del periodo objeto de infracción, si no únicamente el ejercicio fiscal finalizado en septiembre de 2023. No obstante, como se ha puesto de manifiesto, las prácticas infractoras también habrían proporcionado beneficios ilícitos a VUELING entre el 28 de mayo y el 30 de septiembre de 2022, así como en los meses transcurridos desde octubre de 2023 hasta la emisión de la resolución. No obstante, el beneficio ilícito de estos periodos no se ha podido estimar de forma objetiva en la resolución, al no disponerse de información económica desagregada de cada año fiscal.

En consecuencia, en ningún caso la estimación del beneficio ilícito conlleva la imposición de una multa desproporcionada respecto de la que se hubiese impuesto en caso de haberse facilitado datos exactos por parte de la compañía.



Sobre la aplicación de la sanción en su grado máximo, por el carácter continuado de la misma, así como por otros criterios recogidos en el artículo 49.2 del TRLGDCU, debe señalarse, en primer lugar, que la continuidad de la conducta infractora se deriva del hecho de que VUELING lleva cometiendo la infracción sancionada de forma habitual y continuada a lo largo de los años desde la implementación de dicha política comercial en el año 2019. En consecuencia, esta política de equipaje de mano se lleva aplicando desde hace cinco años en todos los vuelos operados por la compañía y no, por ejemplo, únicamente en aquellos casos excepcionales en que se pudiesen prever los retrasos operativos que, según la opinión de VUELING, motivaron la misma.

De igual modo, como se ha señalado previamente, esta infracción afecta a todos los viajeros transportados por VUELING, lo que eleva el número de consumidores afectados, de acuerdo con la información publicada por el Ministerio de Transportes y Movilidad Urbana en sus informes de Coyuntura de las compañías en el mercado aéreo en España, a 52.592.085 pasajeros entre junio de 2022 y enero de 2024, como se indica en la Resolución.

Por último, respecto de las referencias realizadas por VUELING a otras multas puestas por autoridades autonómicas de mucho menor importe económico, este hecho no hace sino reforzar la necesidad de utilizar el beneficio ilícito en su grado máximo a la hora de graduar la sanción, en aras de conseguir sanciones realmente efectivas, proporcionadas y disuasorias, tal como mandata la Directiva 93/13/CEE”.

DÉCIMOQUINTO. Asimismo, de forma subsidiaria VUELING alega que **sanción accesoria, ex artículo 50.4 del TRLGDCU, es improcedente**, sobre la base de la argumentación que se da aquí por reproducida.

Se rechaza igualmente esta alegación pues, como señala el informe emitido por la SGIPS el 1 de agosto de 2024, no corresponde al infractor determinar si la imposición de una sanción accesoria es o no necesaria, sino que dicha valoración corresponde a la administración que ostenta la potestad sancionadora.

En cuanto a la posibilidad de incluir la sanción accesoria en la propuesta de resolución, ello queda amparado por lo dispuesto en el artículo 90 apartado 2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, que establece que:

“2. En la resolución no se podrán aceptar hechos distintos de los determinados en el curso del procedimiento, con independencia de su diferente valoración jurídica. No obstante, cuando el órgano competente para resolver considere que la infracción o la sanción revisten mayor gravedad que la determinada en la propuesta de resolución, *se notificará al inculpado para que aporte cuantas alegaciones estime convenientes en el plazo de quince días*”.

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

Debe resaltarse que la doctrina jurisprudencial emanada del Tribunal Supremo, en idéntica línea que el Tribunal Constitucional, establece que la imposición de una sanción más grave que la anunciada en la propuesta de resolución exige un nuevo trámite de audiencia si ello deriva de



hechos distintos a los contenidos en la propuesta o si es consecuencia de una modificación de la calificación jurídica de los mismos (SSTS 30 de diciembre de 2002 -rec. 595/2000-; 3 de noviembre de 2003 -rec. 4896/2000-; 2 de marzo de 2009 -rec. 564/2007-; 2 de noviembre de 2009 -rec. 611/2007; 14 de diciembre de 2011 -rec. 232/2011-; 18 de junio de 2013 -rec. 380/2012-).

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

En cuanto a la motivación de la medida, como indica el informe de la SGIPS, en la Resolución queda acreditado que, a pesar de que la Sentencia Vueling dejó clara la ilegalidad de cobrar por el equipaje de mano, así como a pesar de las sanciones impuestas por otras autoridades autonómicas, la mercantil continúa llevando a cabo las conductas constitutivas de infracción de forma habitual, por lo que es necesario, en aras de la efectividad de la sanción, que se rectifiquen los incumplimientos eliminando las cláusulas abusivas de las condiciones generales de Vueling, así como permitiendo el pago en metálico en el aeropuerto, o adoptando las medidas necesarias para que los precios cumplan con los criterios de transparencia exigidos por el artículo 23 del Reglamento (CE) 1008/2008, de 24 de septiembre.

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

DECIMOSEXTO. 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, 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] Torné en nombre y representación de **VUELING AIRLINES, S.A.** frente a la Resolución de la Secretaria General de Consumo y Juego, de 10 de mayo de 2024, por la que se resuelve el procedimiento sancionador de referencia SAN0011/23, y se le impone una sanción en forma de multa de 39.264.412 euros como consecuencia de la comisión de dos infracciones muy graves, tipificadas las dos, 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