



RECURSO Nº: 93-24

RECURRENTE: VOLOTEA S.L.

VISTO el recurso de alzada interpuesto por [REDACTED], en nombre y representación de la mercantil **VOLOTEA S.L.**, 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, y se le impone una sanción en forma de multa de 7.721.211,62 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 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, de referencia CO 27/2022, contra la mercantil VOLOTEA S.L, 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 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 y/o viajes con personas que requieran asistencia especial. 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, de la investigación realizada se desprende que la citada mercantil no permitiría el pago en efectivo en los aeropuertos como forma de pago de los servicios adicionales al vuelo.



SEGUNDO. A la vista de los antecedentes, la Dirección General de Consumo, el 21 de julio, acuerda el inicio de un procedimiento sancionador, de referencia SAN0012/23, al entender que VOLOTEA ha podido cometer varias infracciones previstas en el artículo 47 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 comerciales desleales con los consumidores o usuarios.

Asimismo, a dicho procedimiento sancionador, de referencia SAN0012/23, se incorporó lo actuado en el marco de la fase de investigación previa, de referencia INF0079/23.

El acuerdo de inicio es notificado a VOLOTEA el día 24 de julio de 2023 mediante el Servicio Compartido de Gestión de Notificaciones (NOTIFIC@).

TERCERO. El 1 de agosto de 2023, se remitió por parte de la SGIPS un nuevo requerimiento de ampliación de información a la compañía, que fue atendido el 23 de agosto.

CUARTO. El 12 de enero de 2024, 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 éste, se notifica el pliego de cargos a la mercantil.

El 12 de febrero, VOLOTEA S.L. presenta escrito de alegaciones frente al pliego de cargos y al acuerdo de inicio del expediente sancionador.

QUINTO. El 19 de febrero, 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 SAN0012/23, desde ese mismo día, fecha en que se solicita a las comunidades autónomas informe sobre las sanciones que pudiera 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. VOLOTEA 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, el 11 de marzo se levanta la suspensión del plazo notificándose el mismo día a la mercantil.

SEXTO. El 4 de abril, la SGIPS dicta propuesta de resolución en la que se recoge la imposición a la entidad VOLOTEA de una multa por importe de 7.721.211,62 euros, con motivo de la comisión de dos infracciones muy graves, tipificadas en la letra j), y dos infracciones graves, tipificadas en las letras m) y ñ), todas ellas previstas en el artículo 47.1 del TRLGDCU, así como la sanción accesoria prevista en el artículo 50.4 de la misma norma, concediéndole un plazo de quince días para la formulación de alegaciones e informándole, 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 3 de mayo VOLOTEA S.L. presenta alegaciones a dicha propuesta de resolución.



SÉPTIMO. Posteriormente, el 10 de mayo, la Secretaría General de Consumo y Juego resuelve el procedimiento sancionador de referencia SAN0012/23. En dicha resolución, si bien se aceptaron las alegaciones relativas a la estimación de los ingresos relacionados con el transporte de equipaje de mano (alegaciones 12.4.2; 12.4.3; 12.5; 12.6 y 12.7), no se procedió, por error, al ajuste cuantitativo de la sanción, imponiendo, al igual que en la propuesta de resolución, una sanción, en forma de multa, de 7.721.211,62 euros, como consecuencia de la comisión de dos infracciones tipificadas como muy graves y otras dos tipificadas como graves en el TRLGDCU, así como la sanción accesoria prevista en el artículo 50.4 del TRLGDCU. Esta resolución en alzada debe modificar, por tanto, dicho error.

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

OCTAVO. El 24 de mayo, VOLOTEA S.L. presenta escrito de solicitud de rectificación de errores relativos al expediente sancionador, solicitud que se resuelve el 30 de mayo.

NOVENO. El 14 de junio, [REDACTED], actuando en nombre y representación de VOLOTEA, S.L., presenta recurso de alzada contra la citada resolución de 10 de mayo en el que, con base en las alegaciones que se dan por reproducidas, solicita su anulación íntegra; subsidiariamente la anulación parcial de la resolución, por lo que respecta a la correcta cuantificación de la sanción económica por la primera infracción y la correcta graduación y tipificación de todas las infracciones tipificadas; y, en cualquier caso, la revocación de la sanción accesoria impuesta.

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.

DÉCIMO. El 18 de junio, la Subdirección General de Recursos y Relaciones con los Tribunales de este Departamento remite copia del citado recurso a la SGIPS, solicitando la emisión de informe y del correspondiente expediente administrativo. El 25 de junio se recibe el expediente administrativo y el 29 de julio se recibe el informe emitido sobre el fondo del asunto. El subsiguiente 28 de agosto se recibe informe complementario, de esa misma fecha.

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 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.

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 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).

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 entidad accedió a la notificación de la Resolución el día 16 de mayo de 2024 e interpone el recurso de alzada el 14 de junio.

CUARTO. Entrando a conocer sobre las alegaciones del recurrente, VOLOTEA argumenta, como alegación previa, que la sanción correspondiente al primer cargo adolece de un evidente **error respecto a la estimación del beneficio ilícito obtenido por la compañía**. Además, señala que la Secretaría General de Consumo y Juego (SGCyJ) ha aceptado las alegaciones formuladas frente a la propuesta de resolución acordando una sanción económica que debía ser sustancialmente modificada en los términos expuestos en el escrito de alegaciones. Por lo anterior, en el recurso de alzada solicita que se revoque la Resolución y, de forma subsidiaria, se reconsidere la estimación del beneficio ilícito de la compañía, con el consiguiente recálculo de la sanción que, en su caso, se acuerde imponer.

Esta alegación se estima parcialmente en lo que a la determinación de los ingresos obtenidos por el transporte del equipaje de mano se refiere dado que, tal y como se ha recogido en la precedente exposición fáctica, la resolución recurrida estima las alegaciones formuladas a este respecto por la compañía frente a la propuesta de resolución si bien, por error, no se realizó el consiguiente ajuste cuantitativo de la sanción.

Así lo reconoce la SGIPS en su informe complementario de 28 de agosto de 2024 al señalar que: “Se acepta la alegación parcialmente y se corrige la sanción recogida en la Resolución, a la luz de los datos aportados por la mercantil.

Considerando que, de acuerdo con estos datos, el beneficio ilícito obtenido sería inferior a la sanción correspondiente aplicada en su máximo grado, no procede aplicar el criterio del beneficio ilícito, sino la sanción prevista para dicha calificación. En consecuencia, se corrige la sanción prevista en la Resolución a la luz de las alegaciones manifestadas.



De acuerdo con los apartados (183) a (185), la infracción por este primer cargo constituye una infracción del artículo 47.1, apartado j) del TRLGDCU que, por la concurrencia de las agravantes recogidas en el artículo 48.3 del TRLGDCU, se ha calificado de infracción muy grave.

Las infracciones muy graves, de acuerdo con lo previsto en el artículo 49.1.c) del TRLGDCU, serán sancionadas con una multa pecuniaria de entre 100.001 y 1.000.000 euros, pudiéndose sobrepasar esas cantidades hasta alcanzar entre seis y ocho veces el beneficio ilícito obtenido.

La Resolución impone la sanción en el grado máximo, de acuerdo con los criterios previstos en el artículo 49.2 del TRLGDCU, al concurrir las siguientes circunstancias: (i) se trata de una infracción continuada, sobre la que existe jurisprudencia de la Unión Europea, con eficacia directa y, a pesar de ello, sigue llevándose a cabo por parte de la mercantil VOLOTEA, lo que pone de manifiesto el grado de culpabilidad de la conducta; (ii) afectación a un número de consumidores muy elevado, teniendo en cuenta los pasajeros transportados por VOLOTEA; y (iii) los perjuicios económicos que la conducta infractora conlleva para los pasajeros.

Por tanto, a la luz de lo expuesto se impone una sanción muy grave, en su grado máximo a la luz de la concurrencia de las circunstancias expuestas recogidas en la Resolución, por un importe de 1.000.000 de euros.

No se acepta la alegación de VOLOTEA según la cual que no pueden tenerse en cuenta para graduar la sanción la imposición de otras multas a la mercantil por estas mismas conductas. Al efecto, se pone de manifiesto que el hecho de que la mercantil haya sido sancionada por estas mismas prácticas por las autoridades de consumo y no haya corregido su conducta pone de manifiesto su culpabilidad, siendo este uno de los criterios contemplado por el artículo 49.2”.

En efecto, en atención a los datos facilitados por la recurrente, resulta acreditado que los ingresos totales obtenidos por VOLOTEA, derivados de la venta de equipaje de cabina a consumidores españoles durante el periodo comprendido entre el 8 de junio de 2022 y 8 de junio de 2023, ascienden a 2.281.541,25 euros. El beneficio operativo o EBITDA correspondiente a dichos ingresos sería el 13,9 %, en lugar del 18,01 % considerado por parte de este Departamento como correspondiente a los 9 primeros meses del ejercicio 2023, resultando un total de 317.134,23 euros. Por tanto, debe ser este el importe a tener en consideración para calcular el “beneficio” obtenido por VOLOTEA, y no el de 5.974.625,71 euros indicado en la resolución recurrida.

Según el artículo 49.1.c) del TRLGDCU, para infracciones muy graves, como sería el caso, los importes mínimos y máximos de la sanción en forma de multa son, respectivamente, 100.001 euros y 1.000.000 euros, “pudiéndose sobrepasar esas cantidades hasta alcanzar entre seis y ocho veces el beneficio ilícito obtenido”. En este caso, al no superar el beneficio ilícito (317.134,23 euros) la cuantía de la sanción máxima por infracción muy grave (1.000.000 euros), se impone esta última por ser la mayor por cobro de suplemento de equipaje en mano.

Así las cosas, el importe de las sanciones impuestas ascendería a un total de 1.189.000,99 euros, según el siguiente desglose:



- Infracción muy grave del artículo 47.1.j) TRLGDCU por cobro de suplemento por equipaje de mano. Al concurrir las agravantes previstas en el artículo 48.3 letras a) y c) del citado texto refundido, como consecuencia de la aplicación del artículo 49.1, se impone una multa pecuniaria en su grado e importe máximo 1.000.000,00 euros, que tras la minoración de la cuantía de 10.001,00 euros por las multas impuestas por las autoridades autonómicas, asciende a 989.999,00 euros.
- Infracción muy grave del artículo art. 47.1.j) TRLGDCU por exigencia de pago de un suplemento por la reserva de asiento a los acompañantes de menores. Por concurrencia de las agravantes previstas en el artículo 48.3 letras a), b) y c) y, en función de lo dispuesto en los apartados 1.c) y 2 del artículo 49, se impone una multa pecuniaria en su grado mínimo, de 100.001 euros.
- Infracción grave del artículo 47.1.ñ) TRLGDCU por no aceptar pago en metálico. Al concurrir las agravantes previstas en el artículo 48.3 letra a) y c) del citado texto refundido y, en función de lo dispuesto en los apartados 1.b) y 2 del artículo 49, se impone una multa pecuniaria en su grado e importe mínimo de 10.001 euros, al estimar parcialmente las alegaciones de la mercantil y por apreciar, en acta levantada el 14 de febrero de 2024, la rectificación de la conducta infractora.
- Infracción grave del artículo 47.1.m) TRLGDCU por omisiones engañosas de información, expresiones confusas y falta de claridad en los precios publicados, dificultando la comparabilidad de ofertas y la toma de decisión de las personas consumidoras, con especial referencia a las condiciones de suscripción y pago de *Megavolotea* y *Megavolotea Plus*. Por concurrir las agravantes previstas en el artículo 48.3 letras a) y c) y, en función de lo dispuesto en los apartados 1.b) y 2 del artículo 49, se impone una multa pecuniaria en su grado e importe máximo de 100.000 euros, que tras la minoración de la cuantía de 11.000,01 euros, asciende a 88.999,99 euros.

QUINTO. La recurrente indica, asimismo, en su escrito de recurso, que *“es de destacar que la Resolución persista en la falta de respuesta motivada a muchas de las cuestiones planteadas por VOLOTEA a lo largo de la instrucción del Expediente, incurriendo por tanto en múltiples infracciones del Artículo 88.1 LPACAP”*.

En relación con ello y en aras de evitar repeticiones innecesarias y habida cuenta de los principios de economía procedimental y celeridad, se reproducen los argumentos frente las mismas alegaciones contenidos en el pliego de cargos, propuesta de resolución y en la propia resolución recurrida.

A ellas, cabe añadir, que si bien de acuerdo con el artículo 24.2 de la Constitución Española los ciudadanos tienen derecho a conocer la *ratio decidendi* de sus resoluciones, no existe, de acuerdo con la jurisprudencia, un derecho a una determinada extensión de la motivación. La motivación ha de ser suficientemente indicativa, lo que significa que su extensión estará en función de la mayor o menor complejidad de lo que se cuestione, o de la mayor o menor dificultad del razonamiento que se requiera, lo que implica que pueda ser sucinta o escueta, sin necesidad de amplias consideraciones, cuando no son precisas ante la simplicidad



de la cuestión que se plantea y que se resuelve. La motivación, en suma, afirman las SSTC 109/1996 y 26/1997: *“no está necesariamente reñida con la brevedad y concisión”* (véase también la STC 108/2001). Y es que, a fin de cuentas, *“no existe un derecho fundamental del justiciable a una determinada extensión de la motivación”* (STC 108/2001). Por todo ello, la suficiencia de la motivación, según explica la STC 116/1998, *“no puede ser apreciada apriorísticamente, con criterios generales, requiriendo por el contrario examinar el caso concreto para comprobar si, a la vista de las circunstancias concurrentes, se ha cumplido o no este requisito”*.

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

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

SEXTO. Respecto de la primera alegación relativa a la **validez de la política de equipaje de mano de VOLOTEA y de su clausulado en la materia**, se debe señalar que en la Resolución no se entra a valorar las motivaciones que han llevado a VOLOTEA a implementar esta política de equipaje de mano, sino su compatibilidad con el derecho nacional y comunitario, pues dicha política debe respetar los derechos de los consumidores que, como establece el artículo 10 del TRLGDCU, son irrenunciables. Por tanto, en la medida en que dicha política de equipaje de mano vulnere sus derechos, esta debe ser objeto de escrutinio por este Ministerio y, en caso de constituir una infracción contemplada en la normativa de consumo y de que se cumplan los requisitos establecidos en el artículo 52 bis apartado 5 del TRLGDCU, de sanción.

Por otro lado, conviene aclarar que 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 (en adelante, Sentencia Vueling), no alude a cuestiones comerciales u operativas, como la posibilidad de evitar retrasos de embarque o de competitividad, como las alegadas por VOLOTEA, para poder limitar el derecho de la persona consumidora a portar equipaje de mano en cabina, sino exclusivamente a cuestiones de razonabilidad, relativas a su peso y medidas, y de seguridad, en relación con las características de la aeronave. Este punto lo expresa literalmente el artículo 97 de la Ley 48/1960, de 21 de julio, sobre Navegación Aérea (en adelante LNA), al señalar que: *“[ú]nicamente 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”*.

En cuanto a la alegación de que la **imposición de un sobrecoste no puede considerarse una cláusula abusiva**, en la propia Resolución se analiza pormenorizadamente esta circunstancia, recordándose que, de acuerdo con la Sentencia Vueling, el equipaje de mano tiene la consideración de elemento indispensable para el pasajero y, por ende, no puede ser considerado como un servicio adicional sujeto a la libertad de precios. Por ello, las compañías



aéreas están obligadas a su transporte sin poder exigir ningún tipo de suplemento o sobrecoste una vez la compañía haya permitido su embarque en cabina, por entender que cumple los criterios de razonabilidad en cuanto a pesos y medidas y de seguridad fijados por la compañía.

Por tanto, la aplicación de cargos adicionales por el transporte del equipaje de mano en los compartimentos superiores de la aeronave incumple la normativa en vigor aplicable, el artículo 97 de la LNA, y contraviene asimismo lo dispuesto en los artículos 82.1 y 4, 86.7, 87 y 89.5 del TRLGDCU. Igualmente, es contraria a las buenas prácticas y abusiva para los derechos de los consumidores como pasajeros y genera un grave desequilibrio de prestaciones entre las partes contratantes en perjuicio del consumidor. Ello constituye una infracción del artículo 47.1 j) del TRLGDCU.

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*

Recientemente, se ha publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea (23 de febrero de 2024) la Comunicación *“Dimensiones estándar para el equipaje de mano”* (C/2024/1182) en la que se establece lo siguiente:

“2. Recuerda que, de conformidad con la sentencia del TJUE (4) en el asunto C-487/12, 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.

Adicionalmente, como se ha expuesto en la Resolución, VOLOTEA también ha sido sancionada por esta cláusula por autoridades de consumo autonómicas por esta misma infracción.

En cuanto a la alegación de que la resolución realiza una **interpretación errónea del artículo 97 de la LNA según la cual considera que dicha ley establece la gratuidad del equipaje de mano** por las consideraciones expuestas, se manifiesta lo siguiente:

En primer lugar, la Resolución se ha limitado a realizar una interpretación literal del artículo 97 de la LNA, sin que sea necesario recurrir a otro tipo de criterios interpretativos, considerando 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".

Por otro lado, frente lo manifestado por la mercantil, la LNA si bien fue aprobada en 1.960, fue objeto de reforma en este punto 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 es aplicable al equipaje de mano, puesto que este no se considera, de acuerdo con el artículo 97 de la LNA, equipaje. Por tanto, se trata de una norma vigente y que debe ser aplicada.

Como recoge VOLOTEA en el Documento n.º 2 de su escrito, la Abogacía del Estado tuvo ocasión de estudiar esta reforma, en el Informe de la Abogacía del Estado del Ministerio de Fomento de 23 de marzo de 2011, donde expresamente indicó, 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 considerarán 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) n.º 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.

Tampoco se puede admitir la interpretación que realiza VOLOTEA del artículo 97 de la LNA, según la cual sería razonable y correcto interpretar este artículo en el sentido de que el único equipaje cuyo transporte debe incluirse en el precio base del billete es el que se corresponda con los "objetos valiosos o imprescindibles", pudiendo la compañía aérea establecer en sus condiciones contractuales si admiten o no como equipaje de mano aquellas maletas de mayor peso o dimensiones. Queda claro que 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 VOLOTEA 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 la mercantil VOLOTEA 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, los criterios referidos a los que se remite el TJUE para limitar el equipaje de mano aplican a la hora de limitar el equipaje de mano que se puede embarcar en cabina, pero no pueden aplicarse para cobrar un equipaje de mano que



la compañía ya ha definido como susceptible de ser embarcado. Si bien el Abogado General, en el marco del Asunto Vueling, 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 contra de la interpretación que realiza VOLOTEA en el asunto Vueling, el TJUE no declaró 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 era incompatible en la medida en que se entendiera incluido en el mismo la gratuidad de todo equipaje, es decir, la gratuidad 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.

Así pues, al equipaje de mano no le es aplicable la libertad de precios, a diferencia del equipaje facturado, que sí está sujeto al artículo 22.1 del Reglamento (CE) 1088/2008 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. Lo que ocurre es que el equipaje de cabina, en contra de la interpretación sostenida por la mercantil VOLOTEA en sus alegaciones, no es un suplemento adicional o servicio accesorio, sino parte intrínseca del billete y es por ello por lo que, como señala el párrafo 50 de la Sentencia Vueling, no le es de aplicación la libertad de precios.

En cuanto al informe de la Abogacía del Estado del Ministerio de Fomento de 23 de marzo de 2011, aportado por la recurrente como documento n.º 2, en base al cual VOLOTEA concluye que *“no existe ninguna norma que obligue a las compañías aéreas a aceptar un equipaje de mano con unas dimensiones concretas mínimas -ni bajo ley española ni bajo la legislación de ningún otro Estado miembro de la Unión Europea- (lo que sería incompatible, de entrada, con aviones de pequeño tamaño); ni, por tanto, existe ninguna norma que obligue a las compañías aéreas a aceptar un equipaje de mano de dimensiones superiores a 40 × 30 × 20 cms como son las dimensiones que tiene establecidas VOLOTEA.”*, cabe referir que la Resolución recurrida no recoge que exista una norma que establezca un estándar de equipaje de cabina, ni que los pasajeros tengan un derecho ilimitado a llevar el equipaje de mano que quieran. Al contrario, al amparo del citado artículo 97 de la LNA y de la Sentencia Vueling, en la Resolución se sostiene que corresponde a las compañías determinar el equipaje de mano admisible en sus aviones. No obstante, la compañía no tiene una libertad absoluta para determinar el equipaje de mano admisible en cabina. Es el propio TJUE el que establece los límites de esa libertad señalando que dichos límites *deben atender a razones de seguridad y de peso y dimensiones en atención a las características de la aeronave.*

No obstante, lo que se indica en la Resolución es que, una vez fijadas esas condiciones de embarque, el equipaje de mano embarcado de conformidad con dichos criterios no pueda ser



gravado con un coste adicional por parte de la compañía, de acuerdo con la citada normativa y jurisprudencia comunitaria.

La Sentencia Vueling veda el establecimiento de una segunda distinción entre equipaje de cabina sujeto a pago y equipaje de cabina no sujeto a pago. Es esta distinción entre equipaje de mano de pago y equipaje de mano gratuito la que es contraria a la jurisprudencia europea, que establece una equiparación entre equipaje de mano y equipaje de cabina. Por tanto, el equipaje de mano que es susceptible de ser embarcado en cabina y que cumple con los requisitos de razonabilidad y seguridad establecidos por la compañía debe ser gratuito. Criterios que solo se pueden aplicar a la hora de determinar si el equipaje puede o no embarcarse, no para cobrar por el mismo.

Por tanto, si bien el concepto de cuál es el tamaño del equipaje "razonable" que se permite subir a bordo es un concepto sujeto a interpretación, lo que no es susceptible de interpretación es que el equipaje que se permite subir a bordo y no se factura pueda someterse a cobro adicional. Por tanto, una vez determinado el equipaje que VOLOTEA permite subir a bordo como equipaje de mano, esto es, las maletas de 55 x 40 x 20 cm, no puede cobrar por ellas. Podría reducir el tamaño sin duda del equipaje que considera razonable subir a bordo, sobre la base de criterios de seguridad, pero no puede cobrar por el equipaje no facturado.

Una lectura completa del citado informe de la Abogacía del Estado nos lleva a concluir que en el mismo se comparte la interpretación del artículo 97 sostenido por la Resolución. Así, en el mismo se señala:

«En primer lugar, debemos destacar que este párrafo 3º del artículo 97 se está refiriendo a los "objetos o bultos de mano que el pasajero lleve consigo", estableciendo reglas especiales de transporte respecto a los mismos. A estos "objetos o bultos de mano" no se les aplican las reglas previstas anteriormente para el resto de equipaje: obligación del transportista de efectuar su porte, de manera onerosa y dentro de los límites de peso y volumen que resulten de los usos del comercio. Por el contrario, los objetos o bultos de mano cuentan con una regulación especial, que es la que se trata de recoger en el tan citado párrafo 3º.

Lo primero que hay que destacar es que el artículo 97 no define qué debe entenderse por "objetos o bultos de mano", limitándose a establecer reglas especiales de gratuidad, transporte en cabina y de denegación de embarque para todo "objeto o bulto de mano" que el pasajero lleve consigo (...).

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 artículo 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.

Tal y como se señala en la petición de informe, si las compañías van a establecer ciertos límites a su obligación de transportar gratuitamente en cabina los bultos de mano que el pasajero lleve consigo, deberán informar adecuadamente al mismo de tales limitaciones pero, además, no será admisible cualquier limitación, aun cuando se haya informado de ella al pasajero, sino que las mismas deberán ser razonables y objetivas basadas en razones de seguridad, peso, volumen y características de la aeronave.»

Por ello, queda claro que, cuando en el párrafo 40 de la Sentencia Vueling se incluye la expresión “siempre y cuando dicho equipaje responda a las exigencias razonables relativas a su peso y dimensiones y cumpla con los requisitos de seguridad aplicables”, dicha condición se refiere a la propia consideración del equipaje como un elemento indispensable del transporte de los pasajeros (*“tal equipaje debe considerarse, en principio, un elemento indispensable del transporte de los pasajeros”*) y no está relacionada con el transporte gratuito del mismo. 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.

Por otro lado, en cuanto a la existencia de un trámite de consulta en la Unión Europea sobre un estándar de medidas del equipaje de mano, no es competencia de las autoridades de consumo determinar cuáles deberían ser esas medidas ni coordinarse con otras autoridades al respecto. Sí lo es, no obstante, defender los derechos de los consumidores. Lo que no puede obviarse es que en España es de aplicación el artículo 97 de la LNA y, por tanto, existe una protección del derecho de la persona consumidora, no solo derivado de la interpretación del derecho de la Unión Europea, sino de la propia normativa nacional que debe interpretarse de conformidad con el derecho comunitario, en aras del principio de interpretación conforme. La aplicación de la normativa en vigor en ningún caso puede verse suspendida por una iniciativa *de lege ferenda*.

En cuanto a la alegación de que **la calificación como abusiva de esta práctica se opone a numerosas sentencias de tribunales españoles y extranjeros**, se manifiesta que, tal y como se ha expuesto en la Resolución, existen múltiples pronunciamientos de tribunales nacionales que han considerado dicha práctica como abusiva, si bien existen también en sentido contrario. No obstante, lo que no se puede obviar es la Sentencia Vueling, que considera el equipaje de mano como parte del título de transporte y, por tanto, su transporte debe ser gratuito. En consecuencia, el establecimiento de un suplemento sobre dicho equipaje debe considerarse, como se ha expuesto, abusivo. 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.

Respecto a la presunta **vulneración del principio de presunción de inocencia**, resulta procedente manifestar que queda probada de manera suficiente la comisión de la infracción en un proceso contradictorio, tal y como previene la STC nº 74/2004, de 22 de abril, en su Fundamento Jurídico 4º, con cita en 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 se ha ido conformando en los numerosos pronunciamientos que la doctrina constitucional ha realizado sobre el mismo (en concreto, lo establecido en las SSTC n.º 74/2004 y 117/2002, de 20 de mayo; 76/1990, de 26 de abril y 169/1998, de 21 de julio) y, al respecto, podemos señalar que el derecho a la presunción de inocencia comporta en síntesis: 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.

Aplicada esta doctrina al caso que nos ocupa, es constatable documentalmente el cobro por el equipaje de mano adicional, de dimensiones superiores a 55 x 40 x 20 cm, a través de tarifas prioritarias o paquetes de servicios extra.

Por otro lado, ninguna indefensión se ha producido a la entidad ahora recurrente, por cuanto el procedimiento se ha tramitado respetando todas las fases de instrucción, dando cumplida cuenta al sujeto responsable de los hechos de: su calificación jurídica, plazo de alegaciones y autoridad competente para resolver. Cuestión distinta es la valoración que la documentación aportada por el interesado le merezca al instructor para justificar los hechos que se sancionan.

En cuanto a la atribución a VOLOTEA de la responsabilidad en la comisión de la infracción, es preciso señalar que, una vez acreditada la existencia de una infracción creada y tipificada por la ley, el ejercicio efectivo de la potestad sancionadora precisa de un sujeto al que se impute su comisión. En la actualidad, el principio de culpabilidad o responsabilidad se encuentra recogido en el artículo 28 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, cuyo apartado primero dispone que: "Sólo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas y jurídicas, así como, cuando una Ley les reconozca capacidad de obrar, los grupos de afectados, las uniones y entidades sin personalidad jurídica y los patrimonios independientes o autónomos, que resulten responsables de los mismos a título de dolo o culpa."

Este precepto debe ser necesariamente interpretado a la luz de la doctrina jurisprudencial según la cual la acción u omisión calificada de infracción administrativa ha de ser, en todo caso, imputable a su autor, por dolo o imprudencia, negligencia o ignorancia inexcusable (SSTS nº 1043/1991, de 22 de abril de 1991, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª; de 12 de mayo de 1992, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª; y de 23 de febrero de 2012, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª).

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.

En este orden de cosas, cabe indicar que el Tribunal Constitucional, en la STC 145/2011, de 26 de septiembre, afirma que: "(...) Constituye reiterada doctrina de este Tribunal, desde la STC 18/1981, de 8 de junio, que las garantías procesales establecidas en el art. 24.2 CE son aplicables también a los procedimientos administrativos sancionadores, en cuanto que son manifestación de la potestad punitiva del Estado, con las matizaciones que resulten de su propia naturaleza (...)".

Así lo refiere también la STS de 1 de abril de 2008, rec. 3324/2005 (Sala de lo Contencioso- Administrativo, Sección 3ª), que señala en su Fundamento Jurídico 2º, que: "(...) dada la aplicación al derecho administrativo sancionador de los principios que inspiran el orden penal, cobra especial virtualidad el elemento o principio de culpabilidad, siendo así que la



presunción de inocencia no sólo tiene que ver con la prueba de la autoría de los hechos, aunque sea su vertiente más usual de aplicación, sino que además se relaciona con la culpabilidad imputable al que, en su caso, los realiza, sin que pueda acantonarse el ámbito de su funcionalidad en aquel primer plano de demostración de los hechos, ya que toda resolución sancionadora, sea penal o administrativa, requiere, a la par, certeza de los hechos imputados obtenida mediante pruebas de cargo y certeza del juicio de culpabilidad sobre estos mismos hechos (...).

Respecto a la ausencia de culpabilidad y, por ende, de responsabilidad, es oportuno señalar que el derecho administrativo sancionador no responde en puridad a un tipo objetivo de responsabilidad, sino que incluye el elemento culpabilístico, aunque sea en grado mínimo, pues como señala la STS de 27 de mayo de 1999, rec. 12510/1991 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), en su Fundamento Jurídico 2º: “La culpabilidad es el reproche que se hace a una persona, porque ésta debió haber actuado de modo distinto de cómo lo hizo.”

Y la responsabilidad se atribuye cuando, pudiendo haber evitado la comisión de la infracción, o debiendo hacerlo, no se evitó. Hay que tener en cuenta que la simple falta de cuidado en el cumplimiento de la obligación impuesta conlleva anejo un grado de culpabilidad de la empresa, en este caso, la exigencia de un sobrecoste sobre el precio del billete por el transporte de equipaje de mano en cabina, sin que baste para la exculpación frente a un comportamiento antijurídico la invocación de la ausencia de culpa (SAN de 28 de octubre de 2016, rec. 696/2015). (Sala de lo TC 246/1991).

Además, nada indica la norma sobre cuáles deben ser los parámetros en los que se deba basar la Administración para apreciar la culpabilidad o intencionalidad en la comisión de la infracción puesto que, evidentemente, en cada caso concreto serán distintas las circunstancias concurrentes y, por consiguiente, distintos los parámetros o elementos que se debe tener en cuenta como medida de ambas magnitudes: culpabilidad o intencionalidad.

Así pues, VOLOTEA resulta responsable de la infracción imputada, dado que la responsabilidad administrativa que se le atribuye procede de su propia conducta, cuyo hecho, la exigencia de un sobrecoste sobre el precio del billete por el transporte de equipaje de mano en cabina, constituye una infracción administrativa tipificada legalmente y, en consecuencia, sancionable conforme la norma dispone.

Adicionalmente a esto, como se ha indicado anteriormente, el TJUE ha dictado una sentencia en la que se aclara cómo debe interpretarse el Reglamento (CE) 1008/2008, de 24 de septiembre, y su no aplicabilidad al equipaje de mano, lo que debía conocer VOLOTEA al ser parte activa en ese sector, y el Parlamento Europeo también ha tenido ocasión de reprobar dicha práctica en su resolución de fecha 4 de octubre de 2023. Además, la recurrente ha sido objeto de sanciones por esta práctica por parte de las comunidades autónomas en el pasado.

SÉPTIMO. Respecto de la **política de asientos de la entidad** ahora recurrente y de su clausulado en la materia, VOLOTEA se ratifica en las alegaciones formuladas frente al pliego de cargos, acuerdo de inicio y propuesta de resolución, por lo que en el presente recurso nada nuevo se expone y se trata, por tanto, de alegatos que ya han sido convenientemente valorados y rechazados por los motivos expuestos en la Resolución objeto de recurso.

No obstante, cabe reiterar que de los hechos probados relacionados tanto en la propuesta de resolución como en la Resolución, se desprende que VOLOTEA ha establecido un suplemento



por la reserva de un asiento a la persona que acompaña al menor que, de acuerdo con la normativa de la Unión Europea que se cita en la Resolución, así como de los propios “Términos y condiciones generales de transporte” de la compañía, tiene la obligación de acompañar y asumir su custodia o cuidado considerándose, por ello, que se trata de una cláusula abusiva que limita los derechos del consumidor y usuario.

La reducción del grado de sanción a su grado mínimo en la Resolución recurrida se ha realizado al entender que, con la indicación que ahora recoge VOLOTEA en su web, está asumiendo un compromiso para sentar juntos a los menores y pasajeros con movilidad reducida y a sus acompañantes, y ello a pesar de no haber modificado, en consonancia, las condiciones generales de transporte.

OCTAVO. En relación con la **aceptación del pago en metálico en los aeropuertos españoles**, la recurrente se ratifica en las alegaciones planteadas frente al pliego de cargos, acuerdo de inicio y propuesta de resolución, por lo que se da igualmente por reproducida la fundamentación jurídica contenida sobre este particular en la Resolución recurrida y en base a ella se rechazan las mismas.

En efecto, en el acta de 13 de febrero de 2024, se acredita que, de acuerdo con lo manifestado por la propia compañía en su página web, no se admitía el pago en metálico en los aeropuertos españoles, sino solo “pagos con tarjeta de crédito y débito (Visa y Mastercard) y PayPal”.

Tras las alegaciones realizadas por VOLOTEA durante la tramitación del expediente, se realizaron nuevas comprobaciones y, constatada la rectificación de la conducta infractora por parte de VOLOTEA, se estimaron parcialmente las alegaciones rebajándose la imposición de la sanción en su grado e importe mínimo.

La modificación de la redacción de ese mensaje en el que se alude a los medios de pago y desaparece ya la prohibición de pago en metálico en aeropuertos, tras la apertura del procedimiento sancionador, pone de manifiesto el reconocimiento, por parte de la mercantil, de la comisión de la infracción imputada en fecha 14 de junio de 2023, con el evidente perjuicio irrogado.

NOVENO. Por lo que se refiere a las alegaciones de la recurrente sobre la **publicidad de precios de las tarifas aéreas y suplementos opcionales**, estas deben ser rechazadas, pues, como ha quedado acreditado en la Resolución, la política de precios publicada por VOLOTEA no cumple con lo exigido por el artículo 23 del Reglamento (CE) 1008/2008, de 24 de septiembre de 2008, ni con la interpretación que de dicho artículo ha hecho el TJUE (por todas, sentencia de 15 de enero de 2015, en el Asunto C-573/13, Air Berlin), al adolecer de transparencia y contener omisiones y expresiones que pueden dar lugar a confusiones en el consumidor e incidir en su comportamiento económico.

En cuanto a la afirmación de la recurrente de que no se ha tenido en cuenta la Resolución de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), de 24 de octubre de 2019, en el asunto S/0651/18 “equipaje de mano”, debe señalarse que, mientras que el bien jurídico protegido por el TRLGDCU son los derechos de los consumidores, la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, tiene por objeto la protección de la competencia efectiva en los mercados y, por consiguiente, las infracciones previstas en la normativa reguladora de la competencia de mercados son independientes de las recogidas en el artículo 47 del TRLGDCU.



Tampoco puede prosperar la alegación relativa a la concurrencia del principio *non bis in idem* por la imposición de la sanción por la falta de transparencia de manera separada y adicional a la sanción por la política de equipaje de mano mantenida por la mercantil, pues se trata de dos infracciones independientes, sin que de la comisión de la segunda infracción derive necesariamente la comisión de la primera.

DÉCIMO. Asimismo, la mercantil califica de **errónea la cuantificación de las sanciones económicas y la imposición de la sanción accesoria**, con base en las alegaciones ya versadas durante el transcurso del procedimiento y que, por ende, ya han sido analizadas y tomadas en consideración en la Resolución recurrida.

La Resolución recoge de forma detallada los criterios aplicados para la calificación y graduación de las infracciones, así como para la graduación de las sanciones en sus apartados (153) a (172) y (180) a (212), fundamentación que se complementa con la contenida en la respuesta a las citadas alegaciones en el Anexo I de la Resolución, dejando patente la concurrencia de las circunstancias agravantes aplicadas.

En relación con la improcedencia de la sanción accesoria del artículo 50.4 TRLGDCU aducida por VOLOTEA, interesa señalar que 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.

Sin perjuicio de ello, es necesario reiterar que la necesidad y oportunidad de la sanción accesoria está justificada en la medida en que resulta acreditado que, a pesar de que la Sentencia Vueling puso de manifiesto la ilegalidad de cobrar por el equipaje de mano, y pese a las sanciones impuestas por otras autoridades autonómicas, VOLOTEA ha persistido, de manera habitual, en la práctica de las conductas constitutivas de infracción, por lo que es necesario que se rectifiquen los incumplimientos mediante la eliminación de las cláusulas abusivas de sus condiciones generales, o la adopción de 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. La sanción accesoria es, por tanto, necesaria para garantizar la efectividad de la sanción y el despliegue de su carácter disuasorio.

UNDÉCIMO. Finalmente, VOLOTEA manifiesta que la **sanción impuesta** en la parte expositiva, que asciende a 7.522.209,63 euros, coincidente con el resultado de multiplicar por 7 veces la estimación del supuesto beneficio ilícito contenida en la propuesta de resolución (1.076.030,09 euros), no es coherente con el contenido del Anexo de la Resolución, donde se habían aceptado las alegaciones presentadas por VOLOTEA y, por ello, se tendrían que haber modificado las sanciones impuestas.

Sobre este particular, no cabe sino reiterar lo ya expuesto en el fundamento cuarto de la presente orden y, en consecuencia, se debe corregir los errores que ya se anunció serían corregidos en la Resolución que ahora se recurre. En este sentido y de conformidad con lo previsto en el artículo 109.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, una vez efectuado el recálculo de conformidad con la estimación aceptada que presentó la ahora recurrente en alegaciones a la propuesta de resolución, y que por error no se recogió en la resolución que ahora se recurre, procede rectificar dicho error, y corregir la cuantía de la sanción en forma de multa que se fija en 1.189.000,99 euros, cuyo desglose se ha efectuado en el anterior fundamento jurídico cuarto.



DUODÉCIMO. Respecto de la alegación realizada directa o indirectamente sobre la **falta de competencia de este Departamento para sancionar por las infracciones cometidas**, esta alegación no puede ser acogida favorablemente según los informes emitidos por la SGIPS en fechas 29 de julio 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. En este sentido, dispone 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.”*

Ésta es, además, 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 europeo, en el Asunto C-28/19 Ryanair.

DÉCIMOTERCERO. 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 en cuanto a sus fundamentos jurídicos, que deben, por tanto, confirmarse en sus propios términos, con la salvedad apuntada en los fundamentos jurídicos cuarto y décimo de esta resolución sobre el error cometido en la cuantía de la sanción, que debe rectificarse.

En consecuencia, procede modificar la resolución recurrida en el sentido expuesto, sin perjuicio de lo ya dispuesto en la Resolución de 11 de julio de 2024 de este Departamento, notificada a la recurrente el 17 de julio, por la que se 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 sobre 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 caución o garantía prevista en el artículo 117.4 de ese mismo cuerpo legal, y desestimando la suspensión pretendida con fundamento en el artículo 22.1 g) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

En su virtud, **VISTOS** los fundamentos, los preceptos legales y los demás de pertinente aplicación, **EL MINISTRO DE DERECHOS SOCIALES, CONSUMO Y AGENDA 2030 RESUELVE:**

Primero. Corregir el error en la resolución recurrida en los términos apuntados en los fundamentos jurídicos cuarto y décimo de la presente resolución, en la cuantía de la multa en forma de sanción, que queda fijada en **1.189.000,99 euros**.

Segundo. Desestimar en todo lo demás el recurso de alzada interpuesto por [REDACTED] en nombre y representación de la mercantil **VOLOTEA S.L.**, 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 SAN0012/23.



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