

LAS AEROLÍNEAS NO SE SUSTRAEN A LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN DE CONSUMO¹

Dra. Karolina Lyczkowska

Investigadora del Departamento de Derecho Civil

Centro de Estudios de Consumo

Universidad de Castilla-La Mancha

Resumen: Este artículo presenta los documentos válidos a efectos de la identificación de un pasajero a la hora del embarque en el caso del robo del DNI. Asimismo, se trata el problema de la responsabilidad de las compañías de transporte aéreo por la denegación injustificada del embarque que puede ser objeto de sanción impuesta por la Agencia Estatal de Seguridad Aérea y por la administración autonómica, en determinados casos.

Palabras clave: Identificación del pasajero, denegación de embarque, sanciones administrativas.

Title: The airlines cannot avoid the sanctioning power of the Consumer Affairs' Administration

Abstract: This paper indicates types of documents which are valid for purposes of personal identification of the passenger at the boarding counter in case of Identity Card's theft. Airlines' liability upon unjustified denied boarding is explained as well, as this kind of conduct may be subject to an administrative sanction by State Agency for Air Security or competent regional administration, in certain circumstances.

Keywords: Passenger's identification, denied boarding, administrative sanctions.

Sumario: 1. Introducción. 2. Identificación y robo de la documentación. 3. Denegación injustificada de embarque. 3.1 La procedencia de la sanción

¹ Trabajo realizado dentro del Proyecto de Investigación DER 2011-28562, del Ministerio de Economía y Competitividad ("Grupo de Investigación y Centro de Investigación CESCO: mantenimiento de una estructura de investigación dedicada al Derecho de Consumo"), que dirige el Prof. Ángel Carrasco Perera.

administrativa impuesta por la AESA. 3.2 La procedencia de una sanción administrativa de consumo.

1. Introducción

Con el sol veraniego que calienta los largos días de junio podemos dar por oficialmente abierta la temporada de vacaciones. Dentro de poco miles de consumidores harán las maletas, se pondrán las gafas de sol de moda y tomarán el rumbo del aeropuerto local en el que operan los transportistas de vuelos de bajo coste. Sin embargo, a alguno de ellos le esperará una amarga sorpresa en el mostrador de embarque cuando resulte que los documentos que lleva encima no son suficientes para su admisión a bordo, según el encargado de la compañía.

2. Identificación y robo de la documentación

Los pasajeros de avión deben identificarse en el mostrador del aeropuerto a efectos de la comprobación de su identidad. No obstante, puede suceder que el pasajero haya sido víctima del robo del DNI unos días antes del vuelo y no haya podido renovarlo antes de la fecha del despegue. ¿Qué debe hacer para asegurarse la admisión a bordo? En primer lugar, hay que señalar que en caso de pérdida o robo de documentación, la denuncia ante las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad no constituye una prueba válida que acredite la identidad del pasajero. No obstante, el Programa Nacional de Seguridad de la Aviación Civil (PNS), que fue aprobado mediante el acuerdo de Consejo de Ministros de 5 de mayo de 2006, prevé la posibilidad de presentar varios documentos, dependiendo de la nacionalidad del pasajero, su edad y el destino del vuelo. Así, en el caso de los vuelos nacionales un ciudadano español al que le hayan sustraído el DNI puede identificarse con un pasaporte (no necesariamente en vigor) o un carné de conducir expedido en España. En los vuelos comunitarios y a los países no pertenecientes a la UE el carné de conducir no constituye un documento válido a efectos de la identificación y es preciso exhibir un DNI o un pasaporte en vigor.

3. Denegación injustificada de embarque

La lista de los documentos admisibles incluidos en Programa Nacional de Seguridad de la Aviación Civil (PNS) puede consultarse en la página web de AENA². ¿Pero qué pasa si finalmente al pasajero le deniegan el embarque, pese a legitimarse con documentos suficientes para su identificación?

La denegación injustificada del embarque da derecho a la compensación en virtud del Reglamento UE 261/2004, tema que ya se ha tratado en esta Revista de Derecho de Consumo³ y en la página web de CESCO en la sección de notas jurisprudenciales. En esta ocasión quisiéramos abordar la consecuencia de tal

² <http://www.aena-aeropuertos.es/csee/Satellite/aeropuertos/es/Page/1048858945804//Tramites-en-el-aeropuerto.html>

³ Véase el n.2 de la Revista de Derecho de Consumo y la sección de notas en la página web de CESCO, <http://www.uclm.es/centro/cesco/notasJurisprudenciales.asp>

denegación desde el punto de vista de una posible sanción de la conducta ilícita por parte de la AESA y de la Administración autonómica.

3.1 *La procedencia de la sanción administrativa impuesta por la AESA*

En el ámbito de la aviación civil, el ente principalmente competente para imponer las sanciones es la Agencia Estatal de Seguridad Aérea (AESA), creada por el RD 184/2008, de 8 de febrero. De acuerdo con la Exposición de Motivos del RD 184/2008, la Agencia Estatal de Seguridad Aérea es el organismo al que compete el ejercicio de las potestades inspectoras y sancionadoras en materia de aviación civil y la protección del usuario del transporte aéreo, si bien en ningún momento del texto se habla de que dicha competencia sea exclusiva. En el ejercicio de sus competencias, la AESA debe guiarse por la Ley de Seguridad Aérea (LSA) y la normativa que la desarrolla, así como el derecho comunitario en materia de seguridad aérea y de obligaciones con los usuarios del transporte aéreo (art. 2.3 RD 184/2008). Su potestad sancionadora comprende las conductas recogidas como infracciones en el Título V de la LSA (art. 9.1e y 10 del RD 184/2008). Asimismo, en el art. 1.0.6 PNS se establece la obligatoriedad de cumplir con las prescripciones del PNS y la posibilidad de verificación de tal cumplimiento mediante las auditorías llevada a cabo por la Autoridad competente. El incumplimiento del PNS puede ser objeto de sanción según se establece en la LSA (art. 1.0.6 PNS).

En el art. 33 LSA se recogen las obligaciones relativas a la seguridad aérea, entre ellas, una obligación general de los sujetos de la LSA enumerados en el artículo precedente de cumplir con diligencia debida las normas, reglas, medidas y condiciones de seguridad requeridas en cada actividad u operación aeronáutica, así como la obligación de atender las órdenes, instrucciones y directrices adoptadas por las autoridades aeronáuticas en el ejercicio de sus funciones. También se impone en los operadores aéreos una obligación específica de cumplir las directivas de aeronavegabilidad y las directivas operacionales de la autoridad aeronáutica o, en general, cualquier requisito exigido por dicha Autoridad en relación con la aeronavegabilidad y la operación de sus aeronaves (art 38 LSA). El incumplimiento de las obligaciones mencionadas constituye una infracción contra la seguridad, cuya gravedad dependerá de las consecuencias de la misma (art. 44 LSA).

En relación con la denegación del embarque, las únicas conductas tipificadas en la LSA son (i) la información deficiente sobre las normas de embarque o los medios de compensación en caso de denegación del embarque (leve – art. 45.1.2ª LSA) y (ii) el incumplimiento de la obligación de establecer normas de embarque o hacer efectivos los derechos de los pasajeros en caso de denegación de embarque (grave – art. 45.2.6ª LSA). La prohibición del embarque de un pasajero identificándose mediante un documento válido a estos efectos no constituye directamente el supuesto de hecho de ninguna de las infracciones tipificadas.

3.2 *La procedencia de una sanción administrativa de consumo*

La Administración autonómica puede perseguir las infracciones de consumo que se hayan dado en el ámbito del Derecho de consumo en el territorio de su Comunidad Autónoma, siempre que el supuesto de hecho enjuiciado sea contemplado como infracción en la correspondiente ley de consumo. De acuerdo con el Texto Refundido de la Ley de Consumidores y Usuarios, promulgado a través del Real Decreto Legislativo 1/2007 (TRLUCU), la Administración tiene la competencia para sancionar la introducción de las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con los consumidores (art. 49.1.i TRLUCU). Si la denegación de embarque al pasajero se basa en una estipulación incluida en las condiciones generales, puede tratarse de una cláusula abusiva. En cambio, si la prohibición del embarque no tiene su origen en el clausulado del contrato, sino en una conducta espontánea de los trabajadores de la aerolínea, no podemos hablar de una cláusula abusiva y, en consecuencia, la Administración autonómica no sería competente para sancionar el hecho comentado. El incumplimiento contractual del prestador o proveedor no constituye en principio una clase específica de infracción de consumo, salvo que se tratase de una práctica comercial desleal (art. 49.1.l TRLUCU), lo que no ocurre en el caso de la denegación del embarque.

Suponiendo que la prohibición del embarque de un pasajero que exhibe la documentación idónea a estos efectos está contemplada como una condición general del contrato de transporte celebrado por la aerolínea en cuestión, se trataría de una cláusula abusiva. Entendemos que esta estipulación puede subsumirse en el supuesto del art. 86.1 TRLUCU que prohíbe la exclusión o limitación de forma inadecuada de los derechos legales del consumidor y usuario por incumplimiento total o parcial o cumplimiento defectuoso del empresario. Dado que el PNS es de obligatorio cumplimiento por parte de las compañías aéreas que deben reflejar en los contratos de transporte la posibilidad de que el pasajero se identifique en los vuelos mediante los documentos incluidos en el art. 4.1.4, la denegación del embarque a un pasajero que se identifica con un documento válido en su supuesto conforme al PNS constituye una injustificada limitación del derecho al embarque. Por tanto, de acuerdo con los artículos 46 y 49 TRLUCU, la Administración autonómica podría sancionar esta conducta.