

ASPECTOS ECONÓMICOS DEL CONTRATO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS POR AIRE CON INCIDENCIA EN EL SECTOR TURÍSTICO*

Patricia ZAMBRANA MORAL**

A través de este trabajo pretendemos analizar aspectos económicos generales¹ del contrato de transporte de pasajeros por aire² que tengan alguna repercusión directa o

* El presente trabajo ha sido realizado en el seno del Proyecto *La contratación turística electrónica multilingüe como mediación intercultural: aspectos legales, traductológicos y terminológicos* (ref. nº HUM-892, 2006-2009. Proyecto de Excelencia, Junta de Andalucía) y del GI SEJ-163.

** Profesora Titular de Historia del Derecho y de las Instituciones de la Facultad de Derecho de la Universidad de Málaga.

¹ Véase David Martín Consuegra Navarro y Águeda Esteban Talaya, *Orientación al mercado en los sistemas de gestión de las empresas de transporte aéreo*, Madrid, 2005; Miguel Ángel Zurita Fernández, *Economía del transporte aéreo*, Madrid, 1992; Jean Belotti, *L'économie du transport aérien*, Montrouge, 1975; David Fernández-Vegue Gómez, *La problemática financiera del transporte aéreo*, Madrid, 1975; Jacques Pavau, *L'économie du transport aérien: la concurrence impraticable*, Paris, 1984; Pat Hanlot, *Global airlines: competition in a transnational industry*, Oxford, 1997; Rigas Doganis, *Flying off course: the economics of international airlines*, London, 1998 y *La empresa aeroportuaria*, traducción y revisión de la edición castellana a cargo de Luis Marquina Sánchez, Madrid, 1995. Hay quien apunta que los momentos críticos por los que atraviesa la industria aérea, se deben, entre otros factores, a la aparición de las compañías de bajo coste [Carlos Medrano "Transporte aéreo: ¿quién sobrevivirá en el futuro?", en *Noticias de la Unión Europea*, nº 246 (julio 2005), pp. 29-31]. Sobre este tema, ver María Encarnación Gómez Rojo, "Antecedentes históricos y consecuencias jurídicas de la política normativa relativa a la desregulación y liberalización del transporte aéreo: líneas aéreas de bajo coste", en *Revista Europea de Derecho de la Navegación Marítima y Aeronáutica*, XXI-XXII (2005), pp. 3187-3207 y, en cuanto a la liberalización, María Victoria Petit Lavall, *Los acuerdos entre compañías aéreas en la normativa comunitaria liberalizadora del sector aéreo*, Valencia, 2000 y Manuel Luis Pazos Casado, *Análisis económico de la liberalización del transporte aéreo: efectos sobre el sistema aeroportuario de Andalucía (1986-2001)*, Sevilla, 2006.

² En torno al transporte aéreo, en general, y a su regulación jurídica, en particular, se pueden consultar numerosos estudios de síntesis o de recopilación, algunos ya clásicos, entre los que citamos, por poner algún ejemplo, los de Enrico Castellani, *Il diritto aereo*, Milano-Torino-Roma, 1911; Eugenio Spasiano, *Corso di diritto aeronautico*, vol. I, Milano, 1941; Alex Meyer, *Compendio de derecho aeronáutico*, Buenos Aires, 1948; Marcel Le Goff, *Manuel de droit aérien: droit privé*, Paris, 1961; Louis Cartou, *Le droit aérien*, Paris, 1962, 3ª ed., 1981; J. Bonet Correa, *La responsabilidad en el Derecho aéreo*, Madrid, 1963; F. N. Videla Escalada, *Derecho aeronáutico*, vol. I, Buenos Aires, 1969 y vol. III, Buenos Aires, 1973; Enrique Mapelli, *Trabajos de Derecho Aeronáutico y del Espacio*, Madrid, 1978; Luis Tapia Salinas, *La regulación jurídica del transporte aéreo*, Madrid, 1953; *Trabajos de Derecho Aeronáutico y del Espacio*, Madrid, 1978; *Curso de derecho aeronáutico*, Barcelona, 1980 y *Derecho aeronáutico*, 2ª ed., Barcelona, 1993; Luis Tapia Salinas y Enrique Mapelli, *Ensayo para un diccionario de Derecho aeronáutico*, Madrid, 1991; Javier Tamayo Jaramillo, *El contrato de transporte (terrestre y aéreo, de pasajeros y de mercancías, interno e internacional)*, Bogotá, 1991; Gabriel Cano García, *El transporte aéreo en España*, Barcelona, 1980; Edda Pollarolo García, *El contrato de transporte aéreo internacional*, Lima, 1972; Nicolás Mateesco Matte, *Traité de droit aérien-aéronautique*, Montréal-Paris, 3ª ed. 1980; Corrado Medina, *Appunti di diritto aeronautico*, Torino, 1983; René Rodière y Barthélémy Mercadal, *Droit des transports terrestres et aériens*, 4ª ed., Paris, 1984; Pablo Luciano Potenze, *Historia del transporte aerocomercial*, Buenos Aires, 1997; A. Rodríguez Jurado, *Teoría y práctica del Derecho aeronáutico*, 2ª ed., Buenos Aires, 1986; M. de Juglart, *Traité de droit aérien*, vol. I, 2ª ed., Paris, 1989; L. Grard, *Le droit aérien*, Paris, 1995; Ignacio Quintana Carlo, *La responsabilidad del transporte aéreo por daños a los pasajeros*, Salamanca, 1977; María Jesús Guerrero Lebrón, *La responsabilidad contractual del porteador aéreo en el transporte de pasajeros*, Valencia, 2005; V. Foster Rollo, *Aviation Law: an introduction*, 5ª ed., Lanham, 2000; José Daniel Parada Vázquez, *Derecho aeronáutico*, Madrid, 2000; I. H. Ph. Diederiks-Verschoor, *An introduction to air law*, 7ª ed. revisada, The Hague-London-New York, 2001 y María Encarnación Gómez Rojo, "Normativa histórica convencional internacional reguladora del transporte aéreo con incidencia en el sector turístico", en *Revista Europea de Derecho de*

indirecta en el sector turístico y en el turista como pasajero³ y que se recojan en la normativa estatal y comunitaria sobre transportes. Así, nos centramos en el precio como elemento fundamental de dicho contrato y, en particular, en el sistema de tarifas (desde una perspectiva histórica) y en las posibles bonificaciones y subvenciones (de las que son un claro ejemplo las que se contemplan para los residentes en las Comunidades Autónomas de Canarias, Baleares y Ceuta y Melilla con incidencia tanto en el pasaje aéreo como marítimo) o reducciones de precio, examinando los requisitos que permiten aplicar las mismas (edad, familia numerosa...). Por otra parte, nos ocupamos también de otro factor económico como son algunas de las compensaciones e indemnizaciones previstas en la referida normativa para los pasajeros por incumplimiento de las obligaciones contractuales, en concreto, por la negativa de embarque en el vuelo contratado; así como las indemnizaciones para el pasajero en caso de accidente y la regulación comunitaria al respecto, sin entrar en detalle en disposiciones específicas en materia de seguridad.

En cada uno de los apartados que hemos diseñado comenzaremos por la normativa comunitaria⁴, pasando a continuación a la estatal, siguiendo, en ambos casos un orden cronológico.

la Navegación Marítima y Aeronáutica, XX (2004), pp. 2997-3014. En cuanto a las generalidades del contrato de transporte de personas, derechos y obligaciones del pasajero y el supuesto específico del transporte aéreo de disminuidos, ver Enrique Mapelli, *Transportes aéreos especiales*, Madrid, 1982, pp. 17-33 y sobre los accidentes y averías de la navegación aérea, cfr. Juan Luis Pulido Begines, *Derecho de la Navegación*, vol. VI, *Las averías y los accidentes de la navegación marítima y aérea*, Madrid-Barcelona, 2003, pp. 373-383.

³ Ver León Herrera Esteban, *Turismo y transporte aéreo desde la experiencia española*, Madrid, 1991; Eduardo Roca Roca, M^a Matilde Ceballos Marín y Raúl Pérez Guerra, *La regulación jurídica del turismo en España*, Almería, 1998; David Blanquer, *Derecho del turismo*, Valencia 1999; Ricardo García Macho y Andrés Recalde Castells (dirs.) y M^a Victoria Petit Lavall (coord.), *Lecciones de Derecho del turismo*, Valencia, 2000; Adolfo Auriolés Martín (coord.), *Aspectos jurídico-mercantiles del turismo*, Barcelona, 2003; *Derecho y Turismo (IV, V y VI Jornadas de Derecho Turístico)*, Sevilla, 2004; *Introducción al derecho turístico: derecho privado del turismo*, 2^a ed., Madrid, 2005 y en colaboración con Patricia Benavides Velasco y María Belén González Fernández, *Legislación turística de Andalucía*, Madrid, 2006; John Downes y Tricia Paton, *Travel and tourism law in the United Kingdom*, 3^a ed., Huntingdon, 2003; Marc McDonald (*et al.*), *European Community tourism law and policy*, Dublin, 2003; José Barba de Vega, M^a Ángeles Calzada Conde, *Introducción al derecho privado del turismo*, Cizur Menor (Navarra), 2003; José Manuel Pérez Fernández (dir.), Elisa Martínez Jiménez y José Pedreira Menéndez, *Derecho público del turismo*, Cizur Menor (Navarra), 2004; Magda Antonioli Corigliano, “Le azioni comunitarie nel turismo: politiche, obiettivi e implicazioni”, en *I contratti di viaggio e turismo. La disciplina, la giurisprudenza, le strategie*, Milano, 1995, pp. 207-238; Gabriele Silingardi, “La política comunitaria in materia di turismo e la figura dell’agente di viaggio”, misma sede, pp. 239-268 o Antonio Scipioni, “La certificazione della qualità delle imprese di viaggi e turismo nell’Unione Europea”, misma publicación, pp. 269-275; Carlos Vogeler Ruiz y Enrique Hernández Armand, *Estructura y organización del mercado turístico*, Madrid, 1995; Josep Francesc Valls, *Las claves del mercado turístico: cómo competir en el nuevo entorno*, Bilbao 1996; Jordi Montaner Montejano, *Estructura del mercado turístico*, 2^a ed. actualizada, Madrid, 1996; Luis Valdés Peláez y José Manuel Pérez Fernández (dirs.) y Eduardo A. del Valle Tuero (coord.), *Experiencias públicas y privadas en el desarrollo de un modelo de turismo sostenible*, Oviedo, 2003; Carlos Sanz Domínguez, *La calidad del turismo desde la perspectiva de la administración pública*, Sevilla, 2004; Tomás J. López-Guzmán Guzmán y Fernando Lara de Vicente, *Turismo sostenible: un enfoque multidisciplinar e internacional*, Córdoba, 2005; Charles R. Goeldner y J. R. Brent Ritchie, *Tourism: principles, practices, philosophies*, 10^a ed., New Jersey, 2006.

⁴ Sobre las normas comunitarias relativas al pasaje aéreo ver Carlos Gómez de la Cruz Talegón, “Normativa Comunitaria en materia turística y su aplicación por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas”, en Adolfo Auriolés Martín (coord.), *Derecho y turismo*, Junta de Andalucía, Consejería de Turismo y Deporte, Sevilla, 1999, pp. 37-53 o Francisco Santaolalla Gadea, “La aplicación del Derecho Comunitario en España”, en *Tratado de Derecho comunitario europeo. Estudio sistemático desde el Derecho español*, vol. I, Madrid, 1986, pp. 385-502. En cuanto a los inicios del derecho aeronáutico europeo, cfr. Gloria del Mar Valle Gil, “El Derecho de la navegación y el transporte

PRECIO Y TARIFAS

A) NORMATIVA COMUNITARIA⁵

1. *Reglamento (CEE) n° 2409/92 del Consejo, de 23 de julio de 1992, sobre tarifas y fletes de los servicios aéreos*⁶. Se considera que la dinámica del mercado es la

aeronáutico español y comparado europeo de los años treinta”, en *Revista Europea de Derecho de la Navegación Marítima y Aeronáutica*, XVII (2001) pp. 2351-2383 y la segunda parte en el n° XVIII (2002), pp. 2491-2521 de la misma sede. Asimismo, podemos referir los trabajos de Bo Bjorkman, *Prospects of future air traffic development within the European Common Market*, Roma, 1959; Ludwig Weber, “The Application of European Community Law to Air Transport”, en *Annals of Air & Space Law*, vol. II (1977), pp. 233-252; Lorenzo González Alonso, “Los transportes en la Comunidad Económica Europea”, en *Tratado de Derecho comunitario europeo. Estudio sistemático desde el Derecho español*, vol. III, pp. 459-498, en particular pp. 495-498; R. Greaves, *Transport Law of the European Community*, London-New York, 1991; A. Loewenstein, *European Air Law, Towards a New System of International Air Transportation Regulation*, Baden-Baden, 1991; J. Naveau, *Droit aérien européen. Les nouvelles règles du jeu*, Paris, 1992; David Banister y Joseph Berechman (eds.), *Transport in a unified Europe: policies and challenges*, Amsterdam, 1993; Franky de Coninck, “The report of the «Comité des Sages»: the right remedies for the European airlines’ woes?”, en *European Transport Law. Journal of Law and Economics*, vol. XXIX, n° 2 (1994), pp. 209-243 (el informe del “Comité de Sabios” sobre el transporte aéreo en Europa se recoge en pp. 135-207); J. R. Morales Rodríguez, *El transporte aéreo y la Unión Europea*, Madrid, 1994; J. Balfour, *European Community Air Law*, London, 1995; Magda Antonioli Corigliano, “Le azioni comunitarie nel turismo: politiche, obiettivi e implicazioni”, en *I contratti di viaggio e turismo. La disciplina, la giurisprudenza, le strategie*, Milano, 1995, pp. 207-238; Gabriele Silingardi, “La politica comunitaria in materia di turismo e la figura dell’agente di viaggio”, misma sede, pp. 239-268; Antonio Scipioni, “La certificazione della qualità delle imprese di viaggi e turismo nell’Unione Europea”, misma publicación, pp. 269-275; R. Espérou y A. Subrémon, *La politique communautaire de transport aérien*, Paris, 1997; Rui Veres, “Política aérea da C.E.E.”, en *XXI Jornadas Iberoamericanas de Derecho Aeronáutico, del Espacio y de la Aviación Comercial*, Lisboa, 1991, pp. 103-108; Kenneth John Button, *Air transport policy in the European Union*, Cheltenham-Northampton, 1998; Carl Otto Lenz, “The European Court of Justice and European Air Transport Law”, en *European Transport Law. Journal of Law and Economics*, vol. XXXIV, n° 3 (1999), pp. 307-314, y en colaboración con Nina Niejahr, en vol. XXXVIII, n° 2 (2003), pp. 157 y ss. y n° 3 (2003), pp. 271-278; Paul Stephen Dempsey, “Competition in the Air: European Union Regulation of Commercial Aviation”, en *Journal of Air Law & Commerce*, 66, n° 3 (2001), pp. 979-1153; Fernando José Cascales Moreno, “La nueva Constitución europea y la «política común de transportes»”, en *Noticias de la Unión Europea*, n° 245 (junio 2005), pp. 9-12 y Fernando Díez Estella, “La discriminación de precios y la política común de transportes en la Unión Europea”, en la misma sede, pp. 37-45 y, en concreto, respecto al transporte aéreo, pp. 41-47; Jurgen Erdmenger, *Vers une politique des transports pour l’Europe*, Bruxelles, 1984; Francesco Santoro, *La politica dei trasporti della Comunità Economica Europea*, Torino, 1974; José Ignacio Salafranca Sánchez-Neyra, Francisco González-Blanch Roca y Francisco Summers Rivero, *La Política de Transportes en la Comunidad Económica Europea*, Madrid, 1986; John Whitelegg, *Transport policy in the EEC*, London, New York, 1988; Óscar Martínez Álvaro, *Treinta años de política de transportes de la Comunidad Europea*, Madrid, 1989; Ginés de Rus Mendoza, *Economía y política del transporte: España y Europa*, Madrid, 1992 y María del Ángel Iglesias Vázquez, *La política común del transporte aéreo: relaciones exteriores*, Madrid, 2000.

⁵ La mayoría de estas normas fueron analizadas en esta misma sede, aunque ahora se recogen actualizaciones, propuestas de reforma y algunas disposiciones posteriores. Véase P. Zambrana, “Normativa comunitaria aplicable al transporte de pasajeros por aire con repercusión directa o indirecta en el turismo. Especial atención a la seguridad aérea en el marco de la política de transportes de la Comunidad Europea”, en *Revista Europea de Derecho de la Navegación Marítima y Aeronáutica*, XXI-XXII (2005), pp. 3149-3172.

⁶ Ver las sentencias del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, de 5 de noviembre de 2002, en los asuntos C-476/98, C-475/98; C-472/98; C-471/98; C-469/98; C-468/98 y C-467/98, donde se declara el incumplimiento de este Reglamento por parte de la República Federal de Alemania, de la República de Austria, del Gran Ducado de Luxemburgo, del Reino de Bélgica, de la República de Finlandia, del Reino de Suecia y del Reino de Dinamarca, respectivamente, en relación a las «tarifas aéreas practicadas por las compañías designadas por los Estados Unidos de América en rutas intracomunitarias». Sobre estas sentencias se han pronunciado, entre otros, Braedon Clark, “The Limitation on Benefits Clause Under an Open Sky”, en *European Taxation*, vol. 43, n° 1 (enero 2001), pp. 22-26; Loïc Grard, “La Cour de Justice

que debe determinar libremente las tarifas aéreas⁷, siempre que haya medidas de salvaguardia que protejan los intereses de los consumidores y de la industria. Es decir, se impone como principio general la libertad de las compañías aéreas de la Comunidad a la hora de fijar tarifas⁸, definiendo los criterios y los procedimientos aplicables, de forma que solamente dichas compañías «tendrán derecho a ofrecer nuevos productos o tarifas inferiores a las existentes para los mismos productos»⁹. A su vez, es conveniente que un único Reglamento trate de todas las cuestiones relacionadas con el establecimiento de los precios. Se dispone que «las tarifas de fletamento¹⁰ y los fletes de asientos¹¹ y carga cobrados por las compañías aéreas comunitarias se fijarán mediante libre acuerdo de las partes en el contrato de transporte»¹².

Hay una *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre normas comunes para la explotación de servicios aéreos en la Comunidad, de 18 de julio de 2006*, que afecta a la materia de tarifas y al Reglamento que nos ocupa, señalando al respecto que las compañías aéreas se oponen a cualquier iniciativa que pueda amenazar la libertad de fijación de tarifas de que se goza actualmente en virtud de la legislación sobre competencia y las disposiciones de salvaguardia contenidas en el Reglamento 2409/92. Sin embargo, algunas autoridades nacionales y regionales y organizaciones de usuarios parecen dispuestas a actuar para garantizar a todos los europeos una mayor transparencia y auténtica accesibilidad a las tarifas aéreas ofrecidas en la Unión.

des communautés européennes et la dimension externe du marché unique des transports aériens. A propos des huit arrêts du 5 novembre 2002 dans l'affaire dite «open skies», en *Cahiers de droit européen*, n° 5-6 (2002), pp. 695-733; José Martín y Pérez de Nanclares, «Hacia una política transatlántica de cielos abiertos», en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n° 14 (enero-abril/2003), pp. 241-264; Liz Heffernan y Conor McAuliffe, «External relations in the air transport sector: the Court of Justice and the open skies agreements», en *European Law Review*, vol. 28, n° 5 (octubre 2003), pp. 601-619; José Antonio Girón Larrucea, «Las competencias externas de la CE. Las Sentencias «cielos abiertos» de 5 de noviembre de 2002», en *Noticias de la Unión Europea*, n° 226 (noviembre 2003), pp. 53-63 o Frank Hoffmeister, en *American Journal of International Law*, vol. 98, n° 3 (julio 2004), pp. 567-572. Algo se dijo al respecto de esta jurisprudencia en P. Zambrana, «Normativa comunitaria aplicable al transporte de pasajeros por aire con repercusión directa o indirecta en el turismo. Especial atención a la seguridad aérea en el marco de la política de transportes de la Comunidad Europea», en *Revista Europea de Derecho de la Navegación Marítima y Aeronáutica*, XXI-XXII (2005), p. 3153, nota 11.

⁷ Se definen las «tarifas aéreas» como «los precios expresados en ecus o en moneda local que los pasajeros deban pagar a las compañías aéreas o a sus agentes por su transporte y por el transporte de su equipaje en los servicios aéreos y las condiciones de aplicación de dichos precios, incluidas la remuneración y las condiciones ofrecidas a las agencias y otros servicios auxiliares» —artículo 2 a) del Reglamento (CEE) n° 2409/92—. Por su parte, la «tarifa básica» sería «la tarifa plenamente flexible más baja para vuelos de ida o ida y vuelta, ofrecida al menos en la misma medida que cualquier otra tarifa plenamente flexible que se ofrezca para el mismo servicio aéreo» —artículo 2 k) del Reglamento (CEE) n° 2409/92—. Cfr. J. Rovira Pato, *Les tarifes dels serveis de transport aeri en el dret comunitari*, Barcelona, 1993.

⁸ Artículo 5.1 del Reglamento (CEE) n° 2409/92.

⁹ Artículo 1.3 del Reglamento (CEE) n° 2409/92.

¹⁰ Son «tarifas de fletamento» «los precios expresados en ecus o en moneda local que los pasajeros deban pagar a los fletadores por servicios constituidos o incluidos en su transporte y por el transporte de su equipaje en los servicios aéreos y las condiciones de aplicación de dichos precios, incluidas la remuneración y las condiciones ofrecidas a las agencias y otros servicios auxiliares» —artículo 2 c) del Reglamento (CEE) n° 2409/92—.

¹¹ Los «fletes de asientos» serían «los precios expresados en ecus o en moneda local que los fletadores deban pagar a las compañías aéreas por su transporte o el de sus clientes y por el transporte de su equipaje en los servicios aéreos y las condiciones de aplicación de dichos precios, incluidas la remuneración y las condiciones ofrecidas a las agencias y otros servicios auxiliares» —artículo 2 b) del Reglamento (CEE) n° 2409/92—.

¹² Artículo 3 del Reglamento (CEE) n° 2409/92.

2. *Reglamento (CE) n° 550/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de marzo de 2004, relativo a la prestación de servicios de navegación aérea en el cielo único europeo*¹³. Su objetivo es establecer requisitos comunes para una prestación segura y eficaz de servicios de navegación aérea en la Comunidad. Con este fin, se determina que se elaborará un sistema de tarificación de los servicios de navegación aérea que contribuya a lograr una mayor transparencia para los usuarios del espacio aéreo¹⁴. Este sistema deberá, asimismo, ajustarse al artículo 15 del Convenio de Chicago de 1944 sobre aviación civil internacional y al sistema de tarificación de Eurocontrol¹⁵ sobre cánones de ruta. Obviamente, la repercusión principal es sobre el precio en cuanto elemento del contrato de pasaje, al margen de la seguridad.

3. *Reglamento (CE) n° 868/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, relativo a la protección contra las subvenciones y las prácticas tarifarias desleales, que causan perjuicios a las compañías aéreas comunitarias, en la prestación de servicios de transporte aéreo desde los países no miembros de la Comunidad Europea*. Su incidencia en el precio del contrato de pasaje no requiere mayores comentarios. El objetivo es establecer el procedimiento a seguir para proteger frente a las subvenciones y a las prácticas tarifarias desleales en los servicios de transporte aéreo prestados por países no miembros de la Comunidad Europea, en la medida en que perjudiquen al sector comunitario, al margen de los acuerdos previos existentes¹⁶.

En la *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se adaptan a la Decisión 1999/468/CE del Consejo, en su versión modificada por la Decisión 2006/512/CE, determinados actos sujetos al procedimiento contemplado en el artículo 251 del Tratado, en lo que se refiere al procedimiento de reglamentación con control - Cuarta parte - Adaptación al procedimiento de reglamentación con control, de 11 de febrero de 2008*, está prevista una modificación de este Reglamento. Se trata de facultar a la Comisión, en particular, para desarrollar una metodología detallada a fin de apreciar la existencia de prácticas tarifarias desleales. Esta metodología permitirá definir, entre otras cosas, el modo en que se determinará, en el contexto específico del sector de la aviación, lo que constituyen prácticas competitivas normales de fijación de tarifas, costes reales y márgenes razonables de beneficios. Se modifican, así, elementos no esenciales del Reglamento (CE) n° 868/2004, completándolo.

4. *Reglamento (CE) n° 1794/2006 de la Comisión, de 6 de diciembre de 2006, por el que se establece un sistema común de tarificación de los servicios de navegación aérea*. El desarrollo de un sistema común de tarificación de los servicios de navegación aérea es uno de los elementos clave para alcanzar el cielo único europeo. El establecimiento de las medidas necesarias para lograr dicho sistema es el objetivo

¹³ *Reglamento (CE) n° 549/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de marzo de 2004, por el que se fija el marco para la creación del cielo único europeo (Reglamento marco)*.

¹⁴ Artículo 14 del Reglamento (CE) n° 550/2004. Para ello se seguirá lo dispuesto en los artículos 15 y 16 de este Reglamento.

¹⁵ E. Peralta Losilla analiza de forma escueta la creación, funcionamiento y evolución, así como la participación de España en Eurocontrol, en *La política jurídica exterior de España en materia aeronáutica*, Madrid, 1996, pp. 69-70. Sobre Eurocontrol y otras organizaciones europeas, ver Rosine de Barbeyrac, *010-Droit aérien: organisation et accords internationaux: JAR-FCL*, Toulouse, 2003, pp. 107-127.

¹⁶ Artículo 1 del Reglamento (CE) n° 868/2004.

principal del Reglamento que nos ocupa¹⁷. Este sistema debe perseguir una mayor transparencia en la fijación, imposición y recaudación de las tasas cobradas a los usuarios del espacio aéreo, de modo que se fomente la prestación de unos servicios de navegación aérea seguros, eficaces y eficientes en beneficio de los mismos. Además, debe permitir una utilización óptima del espacio aéreo y no comprometer nunca la seguridad. Con el fin de facilitar el acceso de los viajeros a la red de transporte aéreo y, en particular, a los diferentes aeropuertos, los Estados miembros deben poder aplicar una tarifa unitaria única para los servicios de aproximación de todos los aeropuertos en los que opere un determinado proveedor de servicios de tránsito aéreo, o de varios grupos de aeropuertos¹⁸. Dichos Estados han de ser capaces de fijar sus tasas unitarias de forma colectiva y de recaudar el pago de las tasas de ruta del mismo modo, en el marco de un sistema común y a través de una tasa única por vuelo¹⁹. Asimismo, habría que reforzar las disposiciones jurídicas necesarias para garantizar un pago rápido y completo de las tasas de navegación aérea por parte de los usuarios²⁰, y las cargas que se impongan a los mismos deben ser establecidas y aplicadas de forma equitativa y transparente y revisarse periódicamente²¹.

5. *Acuerdo de transporte aéreo entre Estados Unidos y la Unión Europea de 25 de mayo de 2007*²². El objetivo es promover un sistema internacional de aviación basado en la competencia entre líneas aéreas, garantizando una mínima interferencia por parte de los Estados y facilitando la expansión del transporte aéreo internacional mediante iniciativas que tengan en cuenta las necesidades de los pasajeros, permitiendo que las líneas aéreas puedan ofrecer al viajero y al expedidor precios y servicios competitivos en mercados abiertos. De este modo, todos los ámbitos del sector del transporte aéreo se beneficiarían de un acuerdo de liberalización. Al mismo tiempo, se trata de garantizar el más alto grado de seguridad del transporte aéreo internacional y la protección del medio ambiente y del consumidor. Este Acuerdo no obvia los aspectos económicos. Así, precisa que los precios²³ de los servicios de transporte aéreo se fijarán libremente y no estarán sujetos a aprobación ni obligación de registro²⁴. Pese a ello, «la introducción o mantenimiento de un precio propuesto o aplicado por una línea aérea estadounidense al transporte internacional entre un punto situado en un Estado miembro y otro punto situado en otro Estado miembro» se ajustarán a lo establecido en el artículo 1, apartado 3, del Reglamento 2409/92 del Consejo, o en otro Reglamento no más restrictivo que pueda sustituirlo²⁵. Además, las líneas aéreas facilitarán a las autoridades responsables, cuando éstas lo soliciten, acceso a los datos sobre precios históricos,

¹⁷ Artículo 1.1 del Reglamento (CE) n° 1794/2006. Los principios del sistema de tarificación se recogen en el artículo 3, los costes de prestación de los servicios de navegación aérea en el capítulo II (artículos 5, 6, 7 y 8) y la financiación de la prestación de dichos servicios a través de las tasas de navegación aérea, incluyendo las exoneraciones de pago, en el capítulo III (artículos 9 a 15).

¹⁸ Considerando 5 del Reglamento (CE) n° 1794/2006.

¹⁹ Cfr. considerando 13 y considerando 14 del Reglamento (CE) n° 1794/2006.

²⁰ Considerando 15 del Reglamento (CE) n° 1794/2006.

²¹ Cfr. considerando 16 del Reglamento (CE) n° 1794/2006.

²² Ver la Decisión 2007/339/CE, de 25 de abril, relativa a la firma y aplicación provisional de este Acuerdo.

²³ El concepto de precio aparece en el artículo 1. 7) del Acuerdo: «cualquier tarifa, derecho o tasa aplicados al transporte aéreo de pasajeros, equipaje y/o carga (excluido el correo), incluido, en su caso, el transporte de superficie en relación con un transporte aéreo internacional, que cobran las líneas aéreas, incluidos sus agentes, así como las condiciones que rigen la disponibilidad de dichas tarifas, tasas o derechos».

²⁴ Artículo 13. 1 del Acuerdo de 25 de mayo de 2007.

²⁵ Ver Artículo 13. 2 a) del Acuerdo de 25 de mayo de 2007.

precios vigentes y precios propuestos²⁶. En cuanto a las subvenciones y ayudas públicas, se concluye que pueden afectar de forma negativa «a las condiciones de equidad e igualdad de oportunidades en la competencia que libran las líneas aéreas para la prestación de los servicios de transporte aéreo», pudiendo cada Parte realizar las oportunas observaciones al respecto²⁷.

B) NORMATIVA ESTATAL

1. *Real Decreto 227/1989, de 3 de marzo, por el que se adoptan las disposiciones necesarias para el desarrollo de la Directiva del Consejo de las Comunidades Europeas 87/601/CEE, de 14 de diciembre, sobre tarifas para el transporte aéreo regular entre Estados miembros*²⁸. La Directiva 87/601 de la CEE consideraba necesario que se adoptasen normas comunes que estableciesen criterios sobre la aprobación de tarifas aéreas para el transporte regular entre Estados miembros de la Comunidad. De este modo, las compañías aéreas tendrían mejores posibilidades para desarrollar sus mercados y satisfacer las necesidades de los consumidores, controlando costes, incrementando su productividad y prestando servicios aéreos más eficaces a precios más atractivos. Con este fin, la Directiva fijó una serie de procedimientos flexibles para que las autoridades de los Estados miembros aprobasen dichas tarifas, previa propuesta de las compañías aéreas²⁹. Para adaptar la legislación española a la referida Directiva se promulgó el Decreto que nos ocupa, cuyo objeto es «regular los procedimientos y criterios para el establecimiento de tarifas para el transporte aéreo regular aplicadas a cualquier trayecto entre un aeropuerto situado en territorio español y un aeropuerto que se encuentre situado en otro Estado miembro de la Comunidad Económica Europea»³⁰. Entre los criterios a tener en cuenta por la Dirección General de Aviación Civil para aprobar las tarifas aéreas se atenderá a las necesidades de los consumidores, a la exigencia de obtener un rendimiento satisfactorio del capital, a la situación de competencia en el mercado, etc.³¹. Asimismo, el Decreto recoge las condiciones de las tarifas reducidas y muy reducidas: viajes de ida y vuelta o circular, estancia mínima o máxima, compra anticipada, edad de pasajero, familias o grupos³².

2. *Orden de 16 de julio de 1992 por la que se fijan las tarifas de los precios públicos que han de regir en los aeropuertos españoles*. Esta disposición nació básicamente de la necesidad de ajustar la regulación de los precios públicos al cambio jurídico experimentado por el órgano gestor que debía percibirlos, al extinguirse el organismo autónomo Aeropuertos Nacionales y crearse el ente público Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea³³. La Orden sufriría dos modificaciones parciales (que recogemos) para dar cumplimiento al Acta Única Europea, una por la Orden de 18 de diciembre de 1992 y otra por la Orden de 18 de enero de 1993. De las distintas tarifas que se fijan por la norma que nos ocupa nos interesan, en particular, las relacionadas

²⁶ Artículo 13. 2 b) del Acuerdo de 25 de mayo de 2007.

²⁷ Cfr. artículo 14 del Acuerdo de 25 de mayo de 2007.

²⁸ Esta Directiva fue derogada por el Reglamento (CEE) n° 2342/90 del Consejo, de 24 de julio de 1990, a su vez derogado por el n° 2409/92 del Consejo, de 23 de julio de 1992, sobre tarifas y fletes de los servicios aéreos, ya referido.

²⁹ Exposición de Motivos del Real Decreto 227/1989, de 3 de marzo.

³⁰ Artículo 1.1 del Real Decreto 227/1989, de 3 de marzo. En cuanto al concepto de tarifa y otras definiciones de interés, véase el artículo 1.2.

³¹ Cfr. artículo 3 del Real Decreto 227/1989, de 3 de marzo. Respecto a los procedimientos de aprobación, ver artículo 4.

³² Artículo 7 del Real Decreto 227/1989, de 3 de marzo.

³³ Ver Exposición de Motivos de la Orden de 13 de mayo de 1994.

con los pasajeros, en concreto, las tarifas por utilización de infraestructuras y facilidades aeroportuarias complementarias y por el uso de las zonas terminales aeroportuarias no accesibles a los visitantes que se contienen en el apartado 3 C, modificado, precisamente, por la Orden de 18 de diciembre de 1992, ante la necesidad de adoptar medidas para alcanzar un espacio sin fronteras en el referido cumplimiento del Acta Única Europea. La cuantía de estas tarifas se entiende incluida en el precio del transporte, siendo la compañía aérea transportista la obligada a liquidarla al ente público Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea. Dicha tarifa será exigible en el momento de formalizarse la salida de los pasajeros³⁴. En la Orden de 18 de diciembre se señala el punto de referencia hacia el que ha de converger paulatinamente la tarifa de pasajeros nacionales, hasta su igualación con las tarifas para pasajeros intracomunitarios³⁵. El concepto de pasajero, a efectos de la aplicación de la tarifa de utilización de infraestructuras y facilidades aeroportuarias complementarias establecida en esta disposición se verá, a su vez, modificado por la Orden de 18 de enero de 1993³⁶.

Estas normas estarían directamente afectadas por la *Orden de 13 de mayo de 1994 por la que se fijan las tarifas de los precios públicos que han de regir en los aeropuertos españoles*. Se trata de ofrecer una nueva regulación de los precios públicos que supone «un avance en el proceso de armonización por etapas de la tarifa de utilización de infraestructuras y facilidades aeroportuarias complementarias, al reducirse la diferencia existente entre la tarifa de pasajeros con destino a un aeropuerto en territorio español y la tarifa para pasajeros con destino ya hoy a un país miembro del Espacio Económico Europeo», adaptándose así al los objetivos de convergencia del Tratado de Maastricht³⁷. Se determina un incremento de los precios que inciden en el coste de las compañías aéreas, en un 3% teniendo en cuenta la crisis del sector en aquel momento. Por su parte, el resto de los precios públicos se actualizan aplicando o bien el IPC, o bien ajustando los precios al mercado cuando se trata de actividades que se ofrecen en régimen de libre competencia³⁸.

³⁴ No estarán obligados al pago de esta tarifa los pasajeros de un vuelo directo que haga escala en un aeropuerto español y no desembarquen en el mismo. Por el contrario, sí estarán obligados al pago los pasajeros que embarquen en un aeropuerto español, independientemente de las etapas posteriores intermedias que pueda realizar dicho vuelo y del destino del mismo (Apartado primero de la Orden de 18 de diciembre de 1992).

³⁵ En concreto, se establece que «la tarifa será de 900 pesetas por pasajero de salida en vuelo internacional con destino a un aeropuerto de un Estado que no pertenezca a la Comunidad Europea; de 860 pesetas cuando el aeropuerto de destino sea de un Estado miembro de la Comunidad Europea, y de 200 pesetas por pasajero de salida con destino a un aeropuerto del territorio español, salvo por los pasajeros de salida en un aeropuerto de las Islas Baleares o de Canarias con destino a un aeropuerto de la misma Comunidad Autónoma, o bien por los pasajeros de salida del aeropuerto de Melilla con destino a otros aeropuertos españoles o con salida de uno de estos últimos con destino a Melilla, casos éstos en los que la tarifa por pasajero será de 100 pesetas» (Apartado primero de la Orden de 18 de diciembre de 1992).

³⁶ Conforme a la nueva definición, tendrán la consideración de pasajeros «aquellas personas que sean transportadas en calidad de viajeros como consecuencia de un contrato de transporte o de arrendamiento de aeronave» y que no pertenezcan a la tripulación (Apartado primero de la Orden de 18 de enero de 1993).

³⁷ Exposición de Motivos de la Orden de 13 de mayo de 1994.

³⁸ De este modo, las tarifas que nos interesan referidas en nota anterior quedarían del siguiente modo: «La tarifa será de 927 pesetas por pasajero de salida en vuelo internacional con destino a un aeropuerto de un Estado que no pertenezca al Espacio Económico Europeo; de 798 pesetas cuando el aeropuerto de destino sea de un Estado miembro del Espacio Económico Europeo; de 300 pesetas por pasajero de salida con destino a un aeropuerto del territorio español; y de 100 pesetas por pasajero de salida de un aeropuerto de las islas Baleares o de Canarias con destino a un aeropuerto de la misma Comunidad Autónoma, o bien por pasajeros de salida del aeropuerto de Melilla con destino a otros aeropuertos españoles o con salida de uno de estos últimos con destino a Melilla» (Anexo I, apartado B de la Orden de 13 de mayo de 1994). En cualquier caso, estas cuantías se irán actualizando en las sucesivas leyes presupuestarias.

3. *Orden de 27 de noviembre de 1997 por la que se regula la autorización de servicios aéreos intracomunitarios y el registro de sus tarifas.* Nos encontramos ante una disposición que permite garantizar la protección del pasajero como consumidor a la hora de pagar el precio del contrato de pasaje. El objeto de esta Orden es «establecer las normas aplicables a la autorización de servicios aéreos en las rutas aéreas intracomunitarias y el registro de las tarifas aéreas», según los Reglamentos del Consejo Europeo 2408/92 y 2409/92, de 23 de julio de 1992, relativos al acceso de las compañías aéreas de la Comunidad a las rutas aéreas intracomunitarias, y sobre tarifas y fletes de los servicios aéreos, respectivamente³⁹, con el fin de conseguir una aplicación homogénea de dicha normativa en todo el ámbito comunitario. Las compañías aéreas comunitarias podrán realizar servicios aéreos entre los aeropuertos españoles, y entre éstos y otros aeropuertos comunitarios, según lo que se establece en el Reglamento 2408/92 y en esta Orden⁴⁰. Para ello, deben solicitar autorización de la Dirección General de Aviación Civil⁴¹. Al mismo tiempo, las compañías que efectúen servicios aéreos regulares dentro de España, o entre España y cualquier otro Estado de la Unión Europea, han comunicar a la referida Dirección General la tarifas aéreas, para su registro, con una antelación mínima de veinticuatro horas a la fecha de su entrada en vigor⁴². Se exceptúan aquellos supuestos en los que la evolución del mercado o la aplicación de nuevas técnicas en los sistemas de distribución de tarifas permitan conocer, en tiempo real, las tarifas efectivamente practicadas⁴³. Para proteger a los usuarios la Dirección General de Aviación Civil podrá adoptar una serie de medidas (tras requerir a las compañías aéreas los datos necesarios para conocer la situación de los precios en el mercado) como la retirada de una tarifa básica cuando sea «excesivamente elevada en perjuicio de los usuarios» o impedir reducciones de precios en el mercado cuando esto ocasione pérdidas generalizadas en los servicios aéreos⁴⁴.

4. *Orden FOM/2645/2002, de 21 de octubre, para la normalización de las cuantías aplicables a la tarifa F.2. «Salas VIP».* Se trata de una disposición que no afecta al precio como elemento del contrato de pasaje, pero sí tiene una incidencia directa en aspectos económicos relacionados con el pasajero y con el sector turístico. La cuantía por la utilización de las salas VIP/CIP de los aeropuertos se liquida, con carácter general, por usuario o persona autorizada que utiliza la sala, sin tener en cuenta el volumen de pasajeros que acceden a ésta, excepto para las salas VIP de determinados aeropuertos (Madrid Barajas, Málaga, Barcelona y Palma de Mallorca) en las que son de aplicación cuantías más baratas a medida que aumenta el número de pasajeros. Pues bien, el objetivo de esta orden es normalizar la situación, de forma que la prestación del servicio se haga en condiciones equivalentes en todos los aeropuertos de AENA,

³⁹ Artículo 1 de la Orden de 27 de noviembre de 1997.

⁴⁰ Artículo 2 de la Orden de 27 de noviembre de 1997.

⁴¹ La autorización se ha de pedir en los términos previstos en el artículo 3 de la Orden de 27 de noviembre de 1997.

⁴² Artículo 5.1 de la Orden de 27 de noviembre de 1997. En dicha comunicación se deben hacer constar las siguientes indicaciones: a) nombre de la compañía aérea (código, domicilio social, teléfono, fax o télex); b) número y referencia del registro de tarifas; c) ruta (desde, hacia o entre); d) tipo de tarifa (código); e) direccionalidad (ida o ida y vuelta); f) nivel o precio de la tarifa; g) periodo de aplicación de la tarifa en cuestión; h) estancia mínima y máxima; i) fecha de entrada en vigor de la tarifa y fecha de expiración; j) cualquier otra condición no incluida en los apartados anteriores y que sea específica de la tarifa en cuestión (Artículo 5.2 de la Orden de 27 de noviembre de 1997).

⁴³ Artículo 5.3 de la Orden de 27 de noviembre de 1997.

⁴⁴ Artículo 6 de la Orden de 27 de noviembre de 1997.

tomando como punto de partida la cuantía general actualmente en vigor por utilización de salas VIP y determinando los nuevos tramos y cuantías que serán de aplicación en todos los aeropuertos de la red. A estos efectos, se entiende por sala VIP/CIP «toda sala destinada a la atención preferente del pasajero, dotada de equipamiento y servicios de alta calidad, gestionada directamente por AENA»⁴⁵.

5. *Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea*. El transporte aéreo ocupa un lugar central no solo en el desarrollo de las economías nacionales sino también en las relaciones económicas y sociales internacionales y en los intercambios económicos, científicos y culturales. Esta ley nos presenta el avance de la aviación civil como un elemento esencial en el progreso de las sociedades contemporáneas⁴⁶. La Autoridad aeronáutica civil es la que ha de actuar como órgano regulador y velar por la libre competencia entre las diferentes compañías aéreas, así como por el acceso de los operadores y de los usuarios a los servicios aeronáuticos y el orden y la seguridad generales del transporte aéreo⁴⁷. De este modo, se establece un completo régimen sancionador en materia de aviación civil, tanto en lo material como en lo procedimental⁴⁸, en el que se incluyen acciones relacionadas con las tarifas. Entre las infracciones leves se sitúa el que las compañías aéreas no adopten las medidas necesarias para que los precios y condiciones de sus tarifas y fletes sean conocidos de forma clara por los usuarios. Entre las infracciones graves se encontraría el que las compañías incumplan la prohibición de aplicar una determinada tarifa o de reducirla o la obligación de retirar una tarifa básica. También se consideran infracciones graves no facilitar la información requerida por las autoridades aeronáuticas sobre una tarifa aérea o proporcionar dicha información de forma incompleta o incorrecta; no presentar en tiempo y forma, para su registro, las tarifas de los servicios aéreos internacionales, cuando sea obligado hacerlo o aplicar tarifas diferentes a las registradas; no hacer efectivas las bonificaciones establecidas respecto a una tarifa aérea cuando los solicitantes cumplan los requisitos exigidos y no comprobar la identidad de los beneficiarios de las bonificaciones aplicadas⁴⁹. La resolución del procedimiento sancionador, además de imponer las sanciones que en cada caso correspondan, podrá declarar la obligación de indemnizar los daños y perjuicios ocasionados⁵⁰.

6. *Resolución de 28 de noviembre de 2003 por la que se dispone la publicación del Acuerdo de Consejo de Ministros de 21 de noviembre de 2003, por el que se declaran obligaciones de servicio público en rutas aéreas entre las Islas Baleares*. El punto de partida es el principio de solidaridad, cuya realización efectiva, con atención particular a las circunstancias derivadas del hecho insular, está garantizada por el Estado y recogida en el artículo 138 de la Constitución española. En el supuesto de las Islas Baleares, lo anterior implicaría, entre otras cosas, «la necesidad de que el mercado de servicios del transporte aéreo dentro del archipiélago, sea prestado en condiciones de continuidad, frecuencia, capacidad y calidad del servicio que cubran razonablemente la demanda existente». Se cree necesario articular una intervención pública que permita una oferta de servicios suficiente, a un precio asequible. Por todo lo anterior, se declaran obligaciones de servicio público en rutas aéreas entre las Islas Baleares, en los términos

⁴⁵ Artículo único de la Orden FOM/2645/2002, de 21 de octubre.

⁴⁶ Exposición de Motivos de la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea.

⁴⁷ Exposición de Motivos de la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea.

⁴⁸ Título V de la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea.

⁴⁹ Ver artículo 45 de la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea.

⁵⁰ Artículo 57 de la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea.

que figuran en el Anexo del Acuerdo⁵¹. Se crea una Comisión Mixta, compuesta por tres representantes del Ministerio de Fomento y otros tres de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, que será la encargada de examinar los programas de las compañías aéreas para cada temporada y su adecuación a las obligaciones de servicio público declaradas, elevando informe, al respecto, a la Dirección General de Aviación Civil, y de analizar la evolución de los servicios⁵². Por su parte, la Dirección General de Aviación Civil realizará las acciones necesarias para el seguimiento y control del buen funcionamiento de las referidas obligaciones, estando las compañías obligadas a facilitar los datos y documentos que se les solicite⁵³. Las compañías aéreas comunitarias que deseen operar servicios aéreos regulares de conformidad con las obligaciones de servicio público, deberán reunir una serie de requisitos y remitir (entre otros datos) de forma detallada los precios y condiciones de las tarifas a aplicar⁵⁴. Precisamente, el apartado 2, del epígrafe III del Anexo del Acuerdo, relativo a las tarifas ha sido recientemente modificado por la *Orden FOM/1085/2008, de 7 de abril, por la que se sustituye el sistema de tarifas máximas por tarifas de referencia en las obligaciones de servicio público en ruta aéreas entre las islas de Baleares*⁵⁵. La razón es que el sistema tarifario contemplado en el Acuerdo se ha mostrado, en estos cuatro años de aplicación, insatisfactorio para la demanda de movilidad de los ciudadanos de las Islas Baleares y era necesario modificarlo para adaptarlo a las necesidades reales de los usuarios. El problema radicaba, entre otras causas, en la ausencia de un sistema de precios flexible. Tampoco los esfuerzos presupuestarios del Estado, incrementando las bonificaciones en los últimos años, han incentivado a la demanda. El propio Anexo al Acuerdo contenía una autorización al Ministro de Fomento para sustituir, previo informe de la Comisión Mixta, el sistema de tarifas máximas en él fijado, por un sistema flexible en el que se fijasen unas tarifas de referencia con unos márgenes de fluctuación de los precios en función de las condiciones competitivas del mercado⁵⁶. Esto es lo que ha hecho la *Orden FOM/1085/2008*. Las tarifas de referencia podrán ser revisadas anualmente por el Ministerio de Fomento a petición de las compañías aéreas⁵⁷, las cuales deben registrar en la Dirección General de Aviación Civil todas sus tarifas⁵⁸. Las compañías están obligadas a establecer tarifas sociales con un descuento mínimo respecto de los precios de las de referencia, para determinadas categorías de pasajeros residentes en las Islas Baleares: un 20% para jóvenes menores de veinticuatro años y personas que hayan

⁵¹ Apartado primero del Acuerdo de 21 de noviembre de 2003.

⁵² Cfr. apartado tercero del Acuerdo de 21 de noviembre de 2003.

⁵³ Apartado quinto del Acuerdo de 21 de noviembre de 2003. En cualquier caso, las compañías aéreas deberán presentar ante el Ministerio de Fomento, entre otros, datos periódicos sobre la evolución de la oferta, número de pasajeros transportados, tarifas aplicadas y coeficientes de ocupación.

⁵⁴ Apartado 2 del epígrafe II del Anexo del Acuerdo de 21 de noviembre de 2003. En el apartado 5 del mismo epígrafe se recogen los conceptos de tarifa a los efectos del presente Acuerdo. Así la tarifa aérea sería «los precios expresados en euros que los pasajeros deben pagar a las compañías aéreas o a sus agentes por su transporte y el de su equipaje en los servicios aéreos y las condiciones de aplicación de dichos precios, incluidos los impuestos, la remuneración y las comisiones ofrecidas a agencias y otros servicios auxiliares» y la tarifa básica aquella «plenamente flexible más baja para vuelos de ida o ida y vuelta, ofrecida al menos en la misma medida que cualquier otra tarifa plenamente flexible que se ofrezca para el mismo servicio aéreo».

⁵⁵ A los efectos de esta Orden, se entenderá por tarifa de referencia «las tarifas sometidas al control del Estado a partir de las cuales, las compañías podrían establecer las tarifas flexibles, sociales y promocionales de carácter comercial» (artículo segundo de la Orden FOM/1085/2008, de 7 de abril).

⁵⁶ Exposición de Motivos de la Orden FOM/1085/2008, de 7 de abril.

⁵⁷ Apartado 2.2 del epígrafe III del Anexo del Acuerdo de 21 de noviembre de 2003. En el apartado 2.3 se especifican los criterios y el procedimiento para el establecimiento de las tarifas flexibles, promocionales y sociales.

⁵⁸ Apartado 2.4, del epígrafe III del Anexo del Acuerdo de 21 de noviembre de 2003.

cumplido los sesenta y cinco años de edad; y un 10%, para equipos deportivos federados en competiciones oficiales en la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares y enfermos que necesiten asistencia hospitalaria en la isla de Mallorca con origen en las Islas de Ibiza, Menorca y Formentera⁵⁹. Las condiciones de acreditación de los residentes, así como las liquidaciones a las compañías aéreas por las bonificaciones previamente aplicadas se realizarán según las normas generales que regulan este tipo de ayudas⁶⁰. La oferta de las plazas y de los servicios se hará de forma que se garantice una información adecuada para el usuario al coste más bajo posible⁶¹.

7. Resolución de 21 julio 2006, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de junio de 2006, por el que se declaran obligaciones de servicio público en rutas aéreas entre las islas Canarias. Desde que el 10 de julio de 1998 el Consejo de Ministros aprobase un Acuerdo por el que se declaraban obligaciones de servicio público en determinadas rutas aéreas entre las Islas Canarias, han tenido lugar una serie de cambios (nuevas infraestructuras, nuevas compañías aéreas, aumento de la flota) que han permitido, tanto a las compañías que prestan el servicio como a la Administración, obtener información sobre el transporte aéreo entre las islas, que aconseja introducir en el mismo modificaciones para adecuar las referidas obligaciones a las necesidades reales de los usuarios. Entre estos cambios, se propone flexibilizar el acceso al mercado, permitiendo más libertad a las compañías para adaptar su oferta a la situación real del mismo y que ésta sea acorde al incremento de la demanda de servicios aéreos en el archipiélago. En particular, nos interesa la propuesta de modificar el actual sistema de tarifas máximas contempladas en el Acuerdo referido, sustituyéndolo por un sistema de tarifas flexibles que permita a las compañías adecuar su política de precios a las necesidades reales de los usuarios siguiendo los principios establecidos en el Reglamento 2409/92 del Consejo sobre tarifas y fletes de los servicios aéreos, antes analizado. Una Comisión Mixta formada por representantes del Ministerio de Fomento y de la Comunidad Autónoma de Canarias, será la encargada, entre otras funciones, de informar al Ministerio y al Gobierno de Canarias de cualquier hecho significativo que pueda afectar al funcionamiento de las obligaciones impuestas, así como de las modificaciones en los precios y condiciones de las tarifas aprobadas, y analizará periódicamente el cumplimiento y los efectos del sistema de tarifas flexibles en el transporte aéreo interinsular y la evolución de las condiciones del mercado⁶². Si estas condiciones así lo indican, el Ministro de Fomento podrá, previo informe razonado de la Comisión Mixta, revocar el sistema flexible de tarifas sustituyéndolo por un sistema de tarifas máximas⁶³. Las compañías aéreas comunitarias que deseen operar servicios aéreos regulares de conformidad con las obligaciones de servicio público reguladas en este Acuerdo, deberán remitir (entre otros datos) de forma detallada los precios y condiciones de las tarifas a aplicar⁶⁴. No se puede obviar que las compañías

⁵⁹ Apartado 2.3 c) del epígrafe III del Anexo del Acuerdo de 21 de noviembre de 2003.

⁶⁰ Ver apartado 2.6 del epígrafe III del Anexo del Acuerdo de 21 de noviembre de 2003.

⁶¹ Apartado 4 del epígrafe III del Anexo del Acuerdo de 21 de noviembre de 2003.

⁶² Apartado tercero del Acuerdo de 2 de junio de 2006.

⁶³ En cualquier caso será necesario el informe previo favorable del Ministerio de Economía y Hacienda (Apartado cuarto del Acuerdo de 2 de junio de 2006).

⁶⁴ Apartado 2 del epígrafe II del Anexo del Acuerdo de 2 de junio de 2006. Los precios y tarifas se fijarán conforme a los requisitos específicos establecidos en el apartado 2 del epígrafe III, del mismo Anexo. Las definiciones de los distintos tipos de tarifa (tarifa aérea, tarifa de referencia, tarifa promocional, tarifa flexible y tarifa social) se recogen en el apartado 6 del epígrafe II. Así, a los efectos del presente Acuerdo se entenderá por tarifa aérea «el precio expresado en euros que los pasajeros deberán pagar a las compañías aéreas o a sus agentes por su transporte y el transporte de su equipaje en los servicios aéreos,

están obligadas a establecer tarifas sociales⁶⁵ con precios reducidos respecto a las de referencia, para algunas categorías de pasajeros: jóvenes menores de veintidós años, estudiantes universitarios menores de veintisiete años residentes en las islas no capitalinas, personas que hayan cumplido los sesenta y cinco años de edad, y equipos federados en competiciones oficiales en la Comunidad Autónoma de Canarias⁶⁶. En el caso de precios reducidos a familias numerosas se estará a lo dispuesto en la legislación vigente. Las compañías aéreas estarán obligadas a registrar en la Dirección General de Aviación Civil, todas sus tarifas de referencia, flexibles, sociales y, en su caso, las aplicadas a familias numerosas, que se considerarán aprobadas si transcurridos quince días naturales antes de su entrada en vigor, la Dirección General de Aviación Civil no se pronuncia al respecto⁶⁷. Por otra parte, las bonificaciones establecidas en la legislación vigente para los ciudadanos españoles, de los demás Estados miembros de la Unión Europea, del Espacio Económico Europeo y Suiza, residentes en las Islas Canarias, serán de aplicación a las tarifas de los servicios aéreos regulares de las rutas especificadas en el epígrafe I del Anexo del Acuerdo y las condiciones de acreditación de los residentes, así como las liquidaciones a las compañías aéreas por las bonificaciones previamente aplicadas se realizarán según las normas generales que regulan este tipo de ayudas⁶⁸. La oferta de las plazas y de los servicios se hará garantizando una información adecuada para el usuario al coste más bajo posible⁶⁹.

BONIFICACIONES, SUBVENCIONES Y REDUCCIONES DE TARIFAS

A) NORMATIVA COMUNITARIA

1. 87/359/CEE: *Decisión de la Comisión, de 22 de junio de 1987, relativa a las reducciones de tarifas de los transportes aéreo y marítimo, reservadas exclusivamente a los residentes españoles en las Islas Canarias y Baleares*. Se trata de una disposición alusiva tanto al transporte aéreo como marítimo que incide directamente en el precio del pasaje como elemento esencial del contrato. El punto de partida es el régimen especial con tarifa reducida del que disfrutaban algunos pasajeros en sus desplazamientos entre la España continental y las Islas Canarias y Baleares, establecido por el Decreto-Ley 22/62, de 14 de junio de 1962, y la Ley 46/81, de 29 de diciembre de 1981. Según la Comisión de la CEE esto suponía una discriminación y, en reiteradas ocasiones, tanto particulares como miembros del Parlamento Europeo se habían quejado ante ella por dicho régimen preferencial de transporte, presentándose además una denuncia oficial.

de acuerdo con las condiciones de aplicación en cada caso aplicables. La tarifa incluye la remuneración y las condiciones ofrecidas a las agencias, así como las tasas e impuestos con excepción de la tasa por el uso de las infraestructuras y la tasa de seguridad. El precio total del contrato de transporte, incluirá desglosados los siguientes conceptos: el precio de la tarifa, la tasa por el uso de las infraestructuras y la tasa de seguridad». La tarifa de referencia será la tarifa más baja sin condiciones, según lo establecido en el apartado 2.1 del epígrafe III, que será actualizada anualmente por la Dirección General de Aviación Civil. La tarifa promocional es la establecida por la compañía con un descuento de, al menos, un diez por ciento sobre la tarifa de referencia y cuyo uso estará sujeto a las condiciones que determine dicha compañía y la tarifa flexible es aquella que podrá incorporar prestaciones o servicios adicionales a la tarifa de referencia y cuyo precio no podrá superar los porcentajes establecidos en el apartado 2.3 b) del epígrafe III del Anexo, en los que no vamos a entrar.

⁶⁵ Es la tarifa que establecen las compañías para determinadas categorías de pasajeros con las condiciones y precios indicados en el apartado 2.3 c) del epígrafe III del Anexo (el concepto se recoge junto al de las demás categorías de tarifas en el apartado 6 del epígrafe II del Anexo del Acuerdo de 2 de junio de 2006).

⁶⁶ Los descuentos aplicados a los precios de estas tarifas no serán inferiores al diez por ciento de los precios de la tarifa de referencia (apartado 2 del epígrafe III del Anexo del Acuerdo de 2 de junio de 2006).

⁶⁷ Apartado 2.4 del epígrafe III del Anexo del Acuerdo de 2 de junio de 2006.

⁶⁸ Cfr. apartado 2.5 y 2.6 del epígrafe III del Anexo del Acuerdo de 2 de junio de 2006.

⁶⁹ Apartado 2.8 del epígrafe III del Anexo del Acuerdo de 2 de junio de 2006.

Por todo, la Comisión decidió que eran incompatibles con las disposiciones fiscales del artículo 90.1 del Tratado CEE, en relación con las del artículo 7 del mismo Tratado, las subvenciones a los enlaces aéreos con las Provincias de Canarias, previstas en el artículo 1 del Decreto-Ley 22/62; las bonificaciones en tarifas a españoles residentes en Baleares, señaladas en el artículo 1 de la Ley 46/81; así como el artículo 1 del Real Decreto 3269/82⁷⁰ que recoge «certificaciones de residencia a efectos de bonificaciones en tarifas y liquidaciones para subvenciones al tráfico regular entre la Península, Canarias y Baleares»; en la medida en que reserven «las reducciones de tarifas de transporte previstas en las mismas únicamente a los nacionales españoles residentes en las provincias de Baleares, Las Palmas y Santa Cruz de Tenerife, excluyendo de este beneficio a los nacionales de los demás Estados miembros residentes en estas islas»⁷¹.

B) NORMATIVA ESTATAL

En relación con las tarifas de los servicios regulares de pasajeros de la red interior nos encontramos con diversas Órdenes en las que se recogen incrementos. Se trata de disposiciones no derogadas expresamente pero, evidentemente, en desuso al ir siendo sustituidas unas por otras y derogadas algunas de las normas a las que remiten. Las recogemos de forma escueta por tener una visión con cierta perspectiva histórica, y lo hacemos en este apartado porque contemplan bonificaciones y tarifas reducidas para determinados pasajeros (aunque ya hemos visto algo previamente al hilo de otras normas).

1. Así, la *Orden de 10 de julio de 1987 por la que se autoriza la modificación de las tarifas en los servicios aéreos regulares de la red interior*, del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones, establece «un incremento medio ponderado del 5 por 100, sin que, en ningún caso, en ninguna línea, se supere un incremento del 9 por 100»⁷². En la misma disposición se prevén las tarifas reducidas para los españoles residentes en las Islas Baleares, según lo establecido en la Ley 46/1981, de 29 de diciembre, relativa al desplazamiento a la Península de los residentes en dichas Islas⁷³. De este modo, la bonificación será del 25% del importe total de la tarifa para los trayectos entre el archipiélago balear y el resto del territorio nacional y del 10% para los trayectos interinsulares, dentro del citado archipiélago⁷⁴. En cuanto a los españoles residentes en Canarias, está prevista una subvención del 33% para trayectos entre el archipiélago canario y la Península, tal y como se contempla en el Real Decreto-ley 22/1962, de 14 de junio, y un descuento del 10% para el tráfico interinsular canario, aprobado, en su día, por la derogada Orden de 2 de julio de 1979⁷⁵. En cualquier caso, los cuadros con los precios al público y sus condiciones de aplicación deberán ser aprobados previamente por la Dirección General de Aviación Civil⁷⁶.

2. En la *Orden de 22 de abril de 1988 por la que se autoriza la modificación de las tarifas en los servicios aéreos regulares de pasajeros de la red interior*, del

⁷⁰ Este Real Decreto sería derogado por el Real Decreto 255/1989, de 17 de febrero, que también fue derogado como veremos más adelante.

⁷¹ Artículo 1 de la Decisión 87/359/CEE.

⁷² Artículo 1 de la Orden de 10 de julio de 1987. El incremento sería aplicable sobre las tarifas establecidas en la Orden de 3 de julio de 1986 del mismo Ministerio entonces vigente.

⁷³ Esta ley establecía en su artículo 1 el derecho de los españoles residentes en las islas Baleares, de disfrutar de una reducción en el precio en la utilización de los servicios de transporte regular de pasajeros entre el archipiélago y el resto del territorio nacional, así como de los interinsulares.

⁷⁴ Artículo 2 de la Orden de 10 de julio de 1987.

⁷⁵ Ver el artículo 3 de la Orden de 10 de julio de 1987.

⁷⁶ Artículo 5 de la Orden de 10 de julio de 1987.

Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones, se introduce una modificación de las tarifas y se prevé un incremento medio ponderado de las mismas del 2,5% sin superar, en ningún caso, el 4,5%, a aplicar sobre las tarifas previstas en la Orden de 10 de julio de 1987⁷⁷. Según la disposición adicional primera de la Ley 33/1987, de 23 de diciembre, de Presupuestos del Estado, a los ciudadanos españoles y de los demás Estados miembros de la Comunidad Económica Europea, residentes en las islas Canarias y Melilla, se les aplicará una reducción del 33% del importe para los trayectos directos entre el archipiélago canario y Melilla y el resto del territorio nacional y de un 10% para los trayectos interinsulares en el archipiélago canario⁷⁸. Por su parte, los referidos beneficios contenidos en la Ley 46/1981, de 29 de diciembre, para los desplazamientos de los residentes en las islas Baleares, se hacen extensivos a los ciudadanos de los demás Estados miembros de la Comunidad Económica Europea que tengan su residencia en el archipiélago balear. Las bonificaciones se mantienen en el 25% y el 10% según que el desplazamiento sea con la Península o interinsular y sólo son aplicables para trayectos directos⁷⁹. Del mismo modo, los cuadros con los precios al público y las condiciones de su aplicación deben ser aprobados por la Dirección General de Aviación Civil⁸⁰, siendo esto una constante en todas estas normas.

3. La siguiente modificación tiene lugar por la *Orden de 20 de abril de 1989 por la que se autoriza la modificación de las tarifas en los servicios aéreos regulares de pasajeros de la red interior*, del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones, que, sobre la base de la anterior, establece un incremento medio ponderado de las tarifas del 3%, sin que, en ningún caso, en ninguna línea, se supere un incremento del 5%⁸¹. Respecto a las reducciones para los ciudadanos españoles y de los demás Estados miembros de la Comunidad Económica Europea, residentes en las islas Canarias, islas Baleares y Melilla, remite al Real Decreto 255/1989, de 17 de febrero⁸², que sería derogado por el Real Decreto 1316/2001, de 30 de noviembre, que veremos más adelante.

4. Por su parte, la *Orden de 12 de marzo de 1992 por la que se autoriza la modificación de las tarifas en los servicios aéreos regulares de pasajeros de la red interior*, del Ministerio de Obras Públicas y Transportes señala un incremento medio ponderado de las tarifas, especificando que son las de clase turista del 5% (sin que se supere el 9%). El incremento se aplicará sobre las tarifas, excluido el Impuesto sobre el Valor Añadido, resultantes de la Orden de 13 de diciembre de 1990. Además, se establece que la relación entre la tarifa preferente y la turista no será superior a 1,3, sin que se fije límite para la relación entre la tarifa de primera y la turista⁸³. De nuevo remite al Real Decreto 255/1989, de 17 de febrero, para aplicar las reducciones⁸⁴.

⁷⁷ Cfr. artículo 1 de la Orden de 22 de abril de 1988.

⁷⁸ Artículo 2.1 de la Orden de 22 de abril de 1988.

⁷⁹ Artículo 2.2 de la Orden de 22 de abril de 1988.

⁸⁰ Cfr. artículo 3 de la Orden de 22 de abril de 1988.

⁸¹ Artículo 1 de la Orden de 20 de abril de 1989.

⁸² Ver el artículo 2 de la Orden de 20 de abril de 1989.

⁸³ Artículo 1 de la Orden de 12 de marzo de 1992. El artículo 1 de la *Orden de 1 de octubre de 1992* del Ministerio de Obras Públicas y Transportes «autoriza un incremento de hasta el 7 por 100 para las tarifas de los servicios aéreos regulares de la red interior, entre aeropuertos cuya distancia ortodrómica sea inferior a 275 kilómetros» que se aplicará sobre las tarifas, excluido el Impuesto sobre el Valor Añadido, resultantes de la Orden anterior.

⁸⁴ Cfr. artículo 3 de la Orden de 12 de marzo de 1992.

5. *Real Decreto 1745/1998, de 31 de julio, sobre subvenciones al transporte aéreo interinsular para residentes en Canarias.* De esta norma, sólo queda vigente el artículo 2, ya que el resto ha sido derogado por la disposición derogatoria única del Real Decreto 1316/2001, de 30 de noviembre, que veremos a continuación. En dicho artículo, se prevé la creación de una Comisión de Seguimiento para controlar la evolución del número de títulos de transporte con derecho a subvención, así como del importe total de las bonificaciones, e informar a la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos si hubiese variaciones importantes que pudieran dar lugar a una insuficiencia de crédito en la partida de gasto correspondiente de los Presupuestos Generales del Estado. Lo mismo sucede con las subvenciones para los residentes en las islas Baleares, en virtud del Real Decreto 1746/1998, de 31 de julio, también derogado por la disposición derogatoria única del Real Decreto 1316/2001, salvo el artículo 2 que crea la Comisión de Seguimiento en idénticos términos.

6. *Real Decreto 1316/2001, de 30 de noviembre, por el que se regula la bonificación en las tarifas de los servicios regulares de transporte aéreo y marítimo, para los residentes en las Comunidades Autónomas de Canarias y las Illes Balears y en las Ciudades de Ceuta y Melilla.* El artículo 62 de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social preveía que pudiera acreditarse, mediante el documento nacional de identidad (o el documento equivalente para los residentes no españoles nacionales de un Estado miembro de la Unión Europea) la condición de residente en las islas Canarias, Baleares, Ceuta y Melilla, con el fin de obtener bonificaciones en los servicios regulares de transporte aéreo y marítimo, remitiendo a una futura norma reglamentaria la determinación del procedimiento de acreditación. Esto obligaba a realizar las adaptaciones necesarias en el régimen regulador de estas ayudas vigente en el momento, y que venía establecido por el referido Real Decreto 255/1989, de 17 de febrero, sobre certificaciones de residencia a efectos de bonificaciones en tarifas y liquidaciones para subvenciones al tráfico regular entre las Canarias, Ceuta, Melilla y Baleares con el resto del territorio nacional, parcialmente modificado por el Real Decreto 1291/1999, de 17 de febrero⁸⁵. Al mismo tiempo, la Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social autorizaba a que el Gobierno modificase en el 2001 la cuantía de las subvenciones al transporte aéreo para los residentes en los territorios extrapeninsulares, siempre que tal modificación no implicase «la disminución de las ayudas prestadas, el menoscabo en la calidad del servicio ni el incremento de los créditos presupuestarios asignados a esta finalidad». El importe de las bonificaciones en las tarifas de los servicios de transporte aéreo estaba recogido en distintas normas reglamentarias⁸⁶. Esta dispersión normativa ocasionaba diferencias de difícil justificación. Pues bien, el Real Decreto que analizamos no solo regula el procedimiento de acreditación de la residencia mediante el documento nacional de identidad o de la tarjeta de residencia, sino que armoniza el sistema de determinación del importe de las bonificaciones, suprimiendo los anteriores límites cuantitativos. Son razones de sistemática y claridad las que han

⁸⁵ Ambas normas han sido derogadas por la disposición derogatoria única del Decreto que nos ocupa.

⁸⁶ El Real Decreto 200/1997, de 7 de febrero, determinaba la cuantía aplicable para los residentes en la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares y en las Ciudades de Ceuta y Melilla; el Real Decreto 254/1997, de 21 de febrero, las correspondientes a los residentes en la Comunidad Autónoma de Canarias, y los Reales Decretos 1745/1998 (RCL 1998, 2188) y 1746/1998 (RCL 1998, 2189), ambos de 31 de julio, las aplicables a los residentes en Canarias y Baleares, respectivamente, para los desplazamientos aéreos interinsulares. Todos se verían afectados por la disposición derogatoria única del Real Decreto 1316/2001.

llevado a refundir en un solo texto reglamentario el régimen jurídico de las bonificaciones al transporte regular de pasajeros.

Hemos seguido la versión que incorpora las modificaciones introducidas por el Real Decreto 207/2005, de 25 febrero, y por el Real Decreto 1340/2007, de 11 octubre. El Real Decreto 1316/2001 determinaba que la reducción subvencionada de las tarifas de los servicios de transporte aéreo y marítimo para los residentes en los territorios españoles no peninsulares sería de un 33% del importe correspondiente a los trayectos directos entre dichos territorios y el resto del territorio nacional, así como para los trayectos interinsulares, y de un 10% en el caso de los desplazamientos interinsulares cuando se trate de rutas marítimas. Según la Exposición de Motivos del Real Decreto 207/2005, el Gobierno tendría como fin una «política de transportes que constituya una herramienta eficaz para asegurar la cohesión social y la vertebración territorial», lo cual en los territorios no peninsulares se podría traducir en medidas que contribuyesen a reducir los costes de la insularidad, que facilitasen la accesibilidad al transporte aéreo y marítimo y que mejorasen su comunicación con el resto del territorio nacional. Este Decreto aumentaría hasta el 38% y hasta el 15%, respectivamente, la cuantía de las subvenciones establecidas en el Real Decreto 1316/2001⁸⁷, lo que se vería, a su vez, modificado por el Real Decreto 1340/2007. También se modifica el ámbito de aplicación del Real Decreto 1316/2001 para que los ciudadanos suizos puedan ser beneficiarios de las bonificaciones en virtud de unos acuerdos suscritos por la Comunidad Europea y dicho país. Por su parte, el Real Decreto 1340/2007 apunta en su Exposición de Motivos a los cambios en el sistema de ventas y distribución de los billetes de transporte aéreo desde la entrada en vigor del Real Decreto 1316/2001, «disgregando los cargos por emisión del concepto único de tarifas aéreo», en virtud de la libertad de fijación de precios establecida en el referido Reglamento del 2409/1992 del Consejo europeo sobre tarifas y fletes de los servicios aéreos. Estas modificaciones exigen que se adapte la liquidación de las bonificaciones a los nuevos sistemas informatizados. Al mismo tiempo, el Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, había establecido un nuevo sistema de acreditación de la residencia. Pues bien, los cambios introducidos por el Real Decreto 1340/2007 tendrían como fin «la adaptación del Real Decreto 1316/2001, a los cambios que se han producido en relación con la emisión de billetes en el transporte aéreo y al nuevo sistema de acreditación de la residencia establecido con carácter general»⁸⁸.

Las bonificaciones en las tarifas de los servicios regulares del transporte aéreo y marítimo, reguladas en la disposición que nos ocupa, serán de aplicación a los ciudadanos españoles y de los demás Estados miembros de la Unión Europea o de otros Estados firmantes del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo o de Suiza, que acrediten la condición de residentes en las Comunidades Autónomas de Canarias y las

⁸⁷ La disposición transitoria única y la disposición final primera del Real Decreto 207/2005, de 25 de febrero, autorizaban al Ministro de Fomento para determinar la forma en que debía aplicarse el incremento de la bonificación de las tarifas a los servicios de transporte realizados desde el 1 de enero de 2005 hasta su entrada en vigor. De acuerdo con tales previsiones, se promulgó la Orden FOM/491/2005, de 2 de marzo que establecía las reglas transitorias para la aplicación de las nuevas cuantías de las bonificaciones al transporte aéreo y marítimo para los residentes en las Comunidades Autónomas de Canarias y de las Islas Baleares y en las Ciudades de Ceuta y Melilla. Esta Orden determinaba las formalidades que habrán de seguir las compañías aéreas y marítimas que hubiesen emitido billetes de viaje con anterioridad al 1 de marzo, para que los residentes en los mencionados territorios pudieran acogerse al beneficio de las nuevas reducciones del 38 y del 15%, según correspondiese, desde el 1 de enero de 2005.

⁸⁸ Exposición de Motivos del Real Decreto 1340/2007, de 11 de octubre.

Islas Baleares y en las Ciudades de Ceuta y Melilla⁸⁹. Estas bonificaciones son compatibles con las establecidas para los miembros de las familias numerosas por sus normas especiales⁹⁰. Dichas bonificaciones se aplicarán «en los trayectos directos, ya sean de ida o ida y vuelta, entre las Comunidades Autónomas de Canarias, de las Illes Balears o las Ciudades de Ceuta y Melilla, con el resto del territorio nacional, respectivamente, así como en los desplazamientos interinsulares»⁹¹. Se entiende por tarifa de transporte aéreo el precio que debe pagar el pasajero a la compañía aérea o a sus agentes por su transporte y el de su equipaje, «así como las condiciones de aplicación de dichos precios, incluida la remuneración y las condiciones ofrecidas a los agentes, otros servicios auxiliares y, en su caso, cargos por emisión»⁹², siempre que se registren por las compañías aéreas conforme a los procedimientos establecidos por la Dirección General de Aviación Civil. La acreditación de la condición de residente, en la que no vamos a entrar, se regula en el artículo 3 y es responsabilidad del beneficiario de la bonificación viajar con el documento que acredite su residencia y demuestre su identidad⁹³. Las disposiciones relativas al transporte aéreo se contienen en el capítulo II (emisión del billete aéreo siguiendo los requisitos que acrediten la residencia⁹⁴, procedimiento de liquidación de las bonificaciones⁹⁵, control y verificación de la identidad de los beneficiarios de las bonificaciones por las compañías aéreas⁹⁶ y procedimiento de inspección y control⁹⁷) y las del transporte marítimo en el capítulo III⁹⁸. Por su parte, los datos que deben cumplimentarse en las certificaciones se

⁸⁹ Artículo 1.1 del Real Decreto 1316/2001, de 30 de noviembre (como hemos indicado todas las referencias a este Decreto están actualizadas con las modificaciones introducidas por el Real Decreto 207/2005, de 25 febrero, y por el Real Decreto 1340/2007, de 11 octubre). Los requisitos para la condición de residente se determinan en el artículo 1.2.

⁹⁰ Ver el artículo 1.3 del Real Decreto 1316/2001, de 30 de noviembre

⁹¹ Artículo 2 del Real Decreto 1316/2001, de 30 de noviembre. Este mismo artículo establece el concepto de trayecto directo: «aquél que se realiza desde el puerto, aeropuerto o helipuerto del punto de origen en los archipiélagos, Ceuta o Melilla, al de destino en el resto del territorio nacional y viceversa, sin escalas intermedias o, de haberlas, cuando no superen las doce horas de duración, salvo aquellas que vinieran impuestas por las necesidades técnicas del servicio o por razones de fuerza mayor».

⁹² Cfr. artículo 2.4 del Real Decreto 1316/2001, de 30 de noviembre. También estarán incluidos los impuestos, tasas y cánones aplicables, con excepción de la tasa por el uso de las infraestructuras y la tasa de seguridad. Según el art. 2.5 no se podrá bonificar nunca «el mayor importe que sobre las tarifas básicas registradas, supongan los precios de las tarifas de clase superior en los servicios de transporte aéreo, ni tampoco se aplicará la bonificación de las tarifas en los billetes que incluyan trayectos fuera del territorio nacional», entendiéndose por tarifa básica, «la tarifa plenamente flexible más baja para vuelos de ida o ida y vuelta».

⁹³ Artículo 5 del Real Decreto 1316/2001, de 30 de noviembre.

⁹⁴ Véase el artículo 6 del Real Decreto 1316/2001, de 30 de noviembre.

⁹⁵ Artículo 7 del Real Decreto 1316/2001, de 30 de noviembre.

⁹⁶ Cfr. artículo 8 del Real Decreto 1316/2001, de 30 de noviembre.

⁹⁷ Artículo 9 del Real Decreto 1316/2001, de 30 de noviembre.

⁹⁸ Estas disposiciones hacen referencia a la emisión del pasaje marítimo individual para cada pasajero y datos que deben constar en el mismo (artículos 9 y 10 del Real Decreto 1316/2001, de 30 de noviembre) procedimiento de liquidación, procedimiento de inspección y control y responsabilidad de las empresas navieras (artículos 11, 12 y 13 del Real Decreto 1316/2001, de 30 de noviembre). La disposición adicional única del Real Decreto 1316/2001 señalaba que el Ministerio de Fomento podía establecer procedimientos de control, inspección y verificación, mediante sistemas electrónicos o informáticos, que sustituyesen total o parcialmente los previstos en dicho Real Decreto para el transporte marítimo. Desde su aprobación se ha incrementado el grado de tecnificación e informatización en el ámbito empresarial a lo que, lógicamente, no han sido ajenas las empresas navieras. Con el fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en dicha disposición adicional, garantizando una mayor capacidad de análisis de la información y una mejora en la eficacia y agilidad del procedimiento de control, la Orden FOM 2554/2006 por la que se establece el procedimiento de control para el reintegro a las empresas navieras del importe de las bonificaciones al transporte marítimo para los residentes en las Comunidades Autónomas de Canarias y

especifican en el Anexo I, y el acta de incidencia de los pasajeros no admitidos a embarque en el Anexo V.

7. Orden FOM/3837/2006, de 28 de noviembre, por la que se establece el procedimiento de bonificación de las tarifas aéreas nacionales a los miembros de familias numerosas. La Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de protección a las familias numerosas indicaba en su artículo 12 que la Administración General del Estado establecería un régimen de bonificaciones en materia de transportes, atendiendo, entre otros criterios, a las categorías en que se clasifican las familias numerosas. El Real Decreto 1621/2005, de 30 diciembre, aprobó el Reglamento que desarrolla dicha ley, y en su artículo 13 recoge las bonificaciones por la utilización del transporte aéreo nacional que podrán disfrutar las familias numerosas que tengan reconocida oficialmente tal condición, y que se establece en una reducción del 5% si están clasificadas en la categoría general y de un 10%, en la categoría especial⁹⁹. Asimismo, se señala un plazo máximo de seis meses, desde la entrada en vigor del Reglamento, para que el Ministerio de Fomento establezca el procedimiento que deberán aplicar las compañías aéreas para efectuar dichas bonificaciones y su posterior liquidación¹⁰⁰ y control por la Dirección General de Aviación Civil¹⁰¹. Esto es lo que hace la Orden FOM/3837/2006, determinando las formalidades que deberán seguir las compañías para emitir los billetes aéreos bonificados¹⁰². Para obtener la bonificación, los viajeros deberán acreditar la condición de miembro de familia numerosa ante las compañías aéreas, sus delegaciones o agencias expedidoras de billetes aéreos, presentando el título oficial de familia numerosa o documento individual, en vigor, expedidos por la Comunidad Autónoma competente de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2 del referido Reglamento de la Ley 40/2003¹⁰³, y deben viajar con dicho documento para acreditar su identidad en cualquier momento en que le sea requerido, si disponen de billete electrónico¹⁰⁴. Estas bonificaciones son compatibles y, en su caso, los

de las Illes Balears y en las Ciudades de Ceuta y Melilla pretende implantar el citado procedimiento para el transporte marítimo, aunque no en todos los trayectos en los que se realizan viajes bonificados, «sino únicamente para aquéllos en los que el Estado bonifica de modo exclusivo, mientras que para los trayectos en los que existan bonificaciones concurrentes por parte del Estado y de las Comunidades Autónomas (esto es, los interinsulares de las Islas Baleares y Canarias), sigue aplicándose el artículo 12 del Real Decreto 1316/2001» (Exposición de Motivos de la Orden FOM 2554/2006). El concreto ámbito de aplicación se especifica en el artículo 2. Así, dicha Orden «tiene por objeto regular el procedimiento de control, inspección y verificación mediante sistemas electrónicos e informáticos, que será de aplicación para el reintegro a las empresas navieras del importe de las referidas bonificaciones en las tarifas de los servicios regulares del transporte marítimo que se contemplan en el Real Decreto 1316/2001» (artículo 1 de la Orden FOM 2554/2006). En cuanto al procedimiento concreto, ver artículo 3. En el Anexo I, se recogen las especificaciones técnicas de los ficheros informáticos y ha sido modificado por la Resolución de 8 de septiembre de 2006, de la Dirección General de la Marina Mercante, en relación a la bonificación por familia numerosa.

⁹⁹ Ver también artículo 3 de la Orden FOM/3837/2006, de 28 de noviembre.

¹⁰⁰ La liquidación de la bonificación se regula en el artículo 7 de la Orden FOM/3837/2006, de 28 de noviembre.

¹⁰¹ Este es el órgano gestor de las bonificaciones, mientras que la inspección y control de la percepción y reintegro a las empresas aéreas de dichas bonificaciones, corresponde a los Ministerios de Economía y Hacienda y de Fomento (artículo 4 de la Orden FOM/3837/2006, de 28 de noviembre). Ver también, al respecto, el artículo 9 de la Orden.

¹⁰² Artículo 1 de la Orden FOM/3837/2006, de 28 de noviembre.

¹⁰³ Cfr. artículo 2 de la Orden FOM/3837/2006, de 28 de noviembre.

¹⁰⁴ Artículo 5 de la Orden FOM/3837/2006, de 28 de noviembre. Los requisitos de la emisión del billete aéreo (según sea o no billete electrónico) y los datos que debe contener se recogen en el artículo 6, y el control y verificación de la identidad de los beneficiarios de las bonificaciones por parte de las compañías aéreas, en el artículo 8. Si un pasajero tiene un billete bonificado y no acredita su identidad por los

porcentajes correspondientes serán acumulables a los de las bonificaciones establecidas para el transporte aéreo de los residentes en Canarias, Baleares, Ceuta y Melilla, reguladas por sus normas especiales¹⁰⁵.

INDEMNIZACIONES

A) NORMATIVA COMUNITARIA

1. *Reglamento (CE) 2027/97, del Consejo, de 9 de octubre de 1997, sobre la responsabilidad de las compañías aéreas en caso de accidente*¹⁰⁶. Dentro del marco de la política común de transportes de la Unión Europea, es necesario incrementar la protección de los pasajeros en caso de accidente aéreo y garantizar un nivel de indemnización adecuado a las víctimas. Ya el propio título ha sido modificado por el Reglamento (CE) 889/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea, de 13 de mayo de 2002, en su artículo 1.1 en el siguiente sentido: «Reglamento (CE) n° 2027/97 del Consejo, de 9 de octubre de 1997, relativo a la responsabilidad de las compañías aéreas respecto al transporte aéreo de los pasajeros y su equipaje». El motivo es que las normas sobre responsabilidad en caso de accidente se regían por el Convenio para la unificación de determinadas reglas relativas al transporte aéreo, firmado en Varsovia el 12 de octubre de 1929, o por dicho Convenio tal como fue modificado en La Haya el 28 de septiembre de 1955, y por el Convenio de Guadalajara de 18 de septiembre de 1961, según el que fuese aplicable. Sin embargo, el límite de responsabilidad que establecía el Convenio de Varsovia era demasiado bajo en relación con los niveles económicos y sociales actuales¹⁰⁷. Además, el referido Convenio sólo se

procedimientos previstos en la Orden que nos ocupa, no podrá realizar el viaje con aquel título de transporte, debiendo las compañías aéreas levantar un parte del incidente, que será trasladado al órgano gestor, según el modelo indicado en el Anexo IV (artículo 8.2 de la Orden FOM/3837/2006, de 28 de noviembre).

¹⁰⁵ Artículo 3.2 de la Orden FOM/3837/2006, de 28 de noviembre. Se añade que en ningún caso «se podrá bonificar el mayor importe que sobre las tarifas supongan los precios de las tarifas de clase superior en los servicios de transporte aéreo, conforme a los mismos criterios establecidos en las normas reguladoras de las bonificaciones establecidas para el transporte aéreo a los residentes en Canarias, Baleares, Ceuta y Melilla. Tampoco se admitirá la bonificación de las tarifas en trayectos con escalas fuera del territorio nacional».

¹⁰⁶ Ver los comentarios sobre este Reglamento (antes de su modificación) de Enrique Mapelli, “La responsabilidad del transportista aéreo en la Unión Europea”, en *Anuario hispano-luso-americano de Derecho internacional*, XV (1999), pp. 343-365 y Manuel Botana Agra, *La ilimitación de la responsabilidad del transportista aéreo comunitario por daños a los pasajeros en caso de accidente: un estudio del Reglamento (CE) 2027/1997*, Madrid-Barcelona, 2000.

¹⁰⁷ En cuestiones de protección del pasajero, responsabilidad y límites de la indemnización inciden Giovanni Cannizzaro, *Il risarcimento del danno nel trasporto aereo. I. Il danno alla persona del passeggero*, Padova, 1980 y Gerardo Mastrandrea, *L'obbligo di protezione nel trasporto aereo di persone*, Padova, 1994 (en concreto, sobre el artículo 25 del Convenio de Varsovia, pp. 323-341). De interés son el trabajo de Lawrence B. Goldhirsch, *The Warsaw Convention annotated: a legal handbook*, Dordrecht-Boston-London, 1988; 2ª ed., The Hague, 2000 y el artículo de Elmar Giemulla y Ronald Schmid, “Ausgewählte internationale Rechtsprechung zum Warschauer Abkommen in den Jahren 1999-2000”, en *Zeitschrift für Luft- und Weltraumrecht*, vol. 50, n° 1, (2001), pp. 36-47. Sobre el Convenio de Varsovia y responsabilidad, cfr. Marcel Le Goff, *Manuel de droit aérien: droit privé*, pp. 95-208; Enrique Mapelli, *El contrato de transporte aéreo internacional: comentarios al Convenio de Varsovia*, Madrid, 1968; Nicolás Mateesco Matte, *Traité de droit aérien-aéronautique*, pp. 377-501; Charles Bédard, “Le système de Varsovie: complexités, flexibilité”, en *Annals of Air & Space Law*, vol. II (1977), pp. 3-29; Jean Pierre Tosi, *Responsabilité aérienne*, Paris, 1978, pp. 33-192 (también de Tosi, ver *L'affrètement aérien*, Paris, 1977); Robert P. Boyle, “The Warsaw Convention-Past, Present and Future”, en Arnold Kean (ed.), *Essays in Air Law*, The Hague-Boston-London, 1982, pp. 1-17; Finn Hjalsted, “Passenger Liability in International Carriage by Air-Lines of Development”, en *Essays in Air Law*, pp. 91-109; Rosine de Barbeyrac, *010-Droit aérien: organisation et accords internationaux: JAR-FCL*, pp. 77-105; George Tompkins, “The future for the Warsaw Convention liability system”, en *The Aviation Quarterly*,

aplicaba al transporte internacional, mientras que, en el mercado interior de la aviación, se había eliminado la distinción entre transporte nacional e internacional. Por consiguiente, había que establecer el mismo nivel y la misma naturaleza de responsabilidad en ambos tipos de transporte¹⁰⁸. El Reglamento 2027/97 vio la luz con cierto carácter provisional ante la posibilidad de una revisión del Convenio de Varsovia por la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI). El 28 de mayo de 1999 se acordó en Montréal un Convenio para la unificación de ciertas reglas para el transporte aéreo internacional¹⁰⁹, por el que se establecían unas nuevas normas mundiales sobre

nº 2 (abril 1999), pp. 37-111; J. R. Karp, "Mile High Assaults: Air Carrier Liability Under the Warsaw Convention", en *Journal of Air Law & Commerce*, vol. 66, nº 4 (2001), pp. 1151-1568; A. Cornett, "Air Carrier Liability Under Warsaw: The Ninth Circuit Holds that Aircraft Personnel's Failure to Act in the Face of Know Risk is an «Accident» when Determining Warsaw Liability-Husain v. Olympic Airways", en *Journal of Air Law & Commerce*, vol. 68, nº 3 (2003), pp. 163-170 y Jeffrey C. Long, "The Warsaw Convention Liability Scheme: What It Covers, Attempts to Waive It and Why the Waivers Should Not Be Enforced Until the Airlines Are Financially Stable", en *Journal of Air Law & Commerce*, vol. 69, nº 1 (2004), pp. 65-100. El análisis del art. 17 del Convenio de Varsovia, relativo al principio general de la responsabilidad del transportista por el daño causado por muerte, heridas o lesiones corporales, es el objetivo de L. Coobs, "The Shifting Meaning of «Accident» under Article 17 of the Warsaw Convention: What did the Airline know and what did it do about it?", en *Air & Space Law*, vol. XXIV, nº 3 (1999), pp. 121-127. Cfr. John F. Easton, Jennifer E. Trock y Kent A. Radford, "Post Traumatic «Lésion Corporelle»: A Continuum of Bodily Injury Under the Warsaw Convention", en *Journal of Air Law & Commerce*, vol. 68, nº 4 (2004), pp. 665-698 y Jennifer Dysart, "The Warsaw Convention does not adequately Project the Health of Passengers in Air Transport", en *European Transport Law. Journal of Law and Economics*, vol. XXXIX, nº 1 (2004), pp. 17-29.

¹⁰⁸ De acuerdo con el principio de subsidiariedad se pretendía una acción a escala comunitaria para conseguir la armonización en el ámbito de la responsabilidad de las compañías aéreas y que dicha acción sirviera de directriz para una mayor protección del pasajero a escala mundial, con el fin de crear una normativa única para todas las compañías aéreas comunitarias. Además, conforme a la tendencia a escala internacional, era conveniente suprimir todos los límites en lo que se refería a los importes por responsabilidad, con arreglo a lo que establecía el artículo 22.1 del Convenio de Varsovia, o cualquier otro límite de carácter jurídico o contractual. El resto de los "considerandos" eran alusivos a las indemnizaciones, límites de cuantía, actualizaciones y pagos a cuenta para las víctimas de accidentes y a la posible exención de responsabilidad de las compañías aéreas comunitarias si el pasajero había incurrido en negligencia. Igualmente, se advertía que las reglas sobre los límites de responsabilidad «en caso de muerte, herida o cualquier otra lesión corporal de un pasajero forman parte de los pactos y condiciones de transporte del contrato de transporte aéreo celebrado entre la compañía y el pasajero».

¹⁰⁹ Sobre el Convenio de Montréal de 1999, ver I. H. Ph. Diederiks-Verschoor, *An introduction to air law*, 7ª ed. revisada, pp. 113-122; Michele Comenale Pinto, "Reflexiones sobre la nueva Convención de Montreal de 1999 sobre transporte aéreo", en *Revista de Derecho Privado*, 6 (julio-diciembre/2000), pp. 183-210; Michael Milde, "Liability in international carriage by air: the new Montreal Convention", en *Uniform Law Review*, IV, nº 4 (1999), pp. 835-861 y "The Warsaw System of liability international carriage by air: History, merits and flaws... and the new «non-Warsaw» Convention on 28 May 1999", en *Annals of Air & Space Law*, vol. XXIV, nº 3 (1999), pp. 155-186. El Convenio de Montréal de 1999 se recoge en castellano en la *Revista Europea de Derecho de la Navegación Marítima y Aeronáutica*, XVII (2001), pp. 2417-2431. Consultar también los trabajos de Enrique Mapelli, "La reforma del Convenio de Varsovia. Actualización desde la Conferencia de 1999", en *Revista Europea de Derecho de la Navegación Marítima y Aeronáutica*, XVII (2001), pp. 2339-2350; Wolf Müller-Rostin, "Die Internationale LuftrechtsKonferenz von Montreal zu Reform des Warschauer Abkommens (10-28. Mai 1999)", en *Zeitschrift für Luft- und Weltraumrecht*, vol. 49, nº 1 (2000), pp. 36-51 y "Article 50 Montreal Convention. A Provision with Considerable Consequences", en *Zeitschrift für Luft- und Weltraumrecht*, vol. 53, nº 4 (2004), pp. 551-557; Bin Cheng, "The 1999 Montreal Convention on International Carriage by Air Concluded on the Seventieth Anniversary of the 1929 Warsaw Convention (Part. I)", en *Zeitschrift für Luft- und Weltraumrecht*, vol. 49, nº 3 (2000), pp. 287-307 y la 2ª parte, en vol. 49, nº 4 (2000), pp. 484-499; Hans-Georg Bollweg, "Das Montrealer Übereinkommen Rückblick – Überblick – Ausblick", en la misma revista, pp. 439-466; también de Bin Cheng, "The Labyrinth of the Law International Carriage by Air. Has the Montreal Convention 1999 Slain the Minotaur", en la misma sede que los tres precedentes, vol. 50, nº 2 (2001), pp. 155-172; Thomas Whalen, "The New Warsaw Convention: The Montreal Convention", en *Air & Space Law*, vol. XXV, nº 1 (2000), pp. 12-23; Pablo Mendes de León y

responsabilidad en caso de accidente que sustituirían a las del Convenio de Varsovia de 1929 y a sus modificaciones posteriores¹¹⁰. Este Convenio de Montréal prevé un régimen de responsabilidad ilimitada en caso de muerte o lesión de un pasajero y fue firmado por la Comunidad, manifestando su intención de convertirse en parte del acuerdo mediante su ratificación. Por estas razones, el Reglamento (CE) 889/2002 modificó el 2027/97, a fin de ajustarlo a lo dispuesto en el Convenio de Montréal y crear un sistema uniforme de responsabilidad para el transporte aéreo internacional, considerando que una responsabilidad ilimitada en caso de muerte o lesión del pasajero era lo más adecuado en el contexto de un transporte aéreo moderno y seguro. Asimismo, había que establecer unos límites uniformes de responsabilidad para la pérdida, daño o destrucción del equipaje y para los perjuicios ocasionados por los retrasos, que fuesen aplicables a todos los desplazamientos efectuados por compañías comunitarias; de este modo se garantizarían unas normas básicas tanto para los pasajeros como para las compañías aéreas que permitirían que aquéllos supiesen cuándo era necesario contratar un seguro adicional, debiendo estar convenientemente informados al respecto. El artículo 1 del Reglamento que nos ocupa¹¹¹ ha quedado con la siguiente redacción (según el art. 1.2 del Reglamento 889/2002): «El presente Reglamento desarrolla las disposiciones pertinentes del Convenio de Montréal en relación con el transporte aéreo de pasajeros y su equipaje y establece determinadas disposiciones complementarias. También hace extensiva la aplicación de dichas disposiciones al transporte aéreo en el interior de un Estado miembro»¹¹². Será el Convenio de Montréal el que determine la responsabilidad de una compañía aérea comunitaria en relación con el transporte de pasajeros y su equipaje¹¹³. El resto de las disposiciones van referidas a las

Werner Eyskens, "The Montreal Convention: Analysis of Some Aspects of the Attempted Modernization and Consolidation of the Warsaw System", en *Journal of Air Law & Commerce*, vol. 66, nº 3 (2001), pp. 1155-1186; Michael K. Littger y Alexander Kirsch, "Die Haftung im internationalen Luftverkehr nach Inkrafttreten des Montrealer Übereinkommens. Zum Übergang vom Warschauer zum Montrealer Haftungsregime", en *Zeitschrift für Luft- und Weltraumrecht*, vol. 52, nº 3 (2003), pp. 563-581 y Devendra Pradhan, "The Fifth Jurisdiction Under the Montreal Liability Convention: Wandering American or Wandering Everybody?", en *Journal of Air Law & Commerce*, vol. 68, nº 4 (2004), pp. 717-730.

¹¹⁰ No obstante, se preveía que «el Convenio de Varsovia seguirá coexistiendo con el Convenio de Montréal durante un tiempo indeterminado» [considerando 3 del Reglamento (CE) nº 889/2002].

¹¹¹ La redacción anterior era la siguiente: «El presente Reglamento establece las obligaciones de las compañías aéreas de la Comunidad en relación con la responsabilidad con respecto a los pasajeros en caso de accidente, por daños sufridos en caso de muerte, herida o cualquier otra lesión corporal sufrida por un pasajero, cuando el accidente que haya causado el perjuicio haya ocurrido a bordo de una aeronave o en el curso de cualquiera de las operaciones de embarque o desembarque. El presente Reglamento aclara también algunos requisitos de seguros para las compañías aéreas de la Comunidad. Además, el presente Reglamento también establece requisitos relativos a la información que deben comunicar las compañías aéreas establecidas fuera de la Comunidad que operen desde, hacia o dentro de la Comunidad».

¹¹² Para nuestro interés, se entiende por «compañía aérea: toda empresa de transporte aéreo que posea una licencia de explotación válida»; «compañía aérea comunitaria: toda empresa de transporte aéreo que posea una licencia de explotación válida concedida por un Estado miembro de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento (CEE) nº 2407/92»; «personas con derecho a indemnización: el pasajero o cualquier persona con derecho a reclamar respecto de dicho pasajero, de conformidad con la normativa aplicable» y «equipaje: tanto el equipaje registrado como el no registrado en el sentido del apartado 4 del artículo 17 del Convenio de Montréal, salvo en los casos en que se especifique otra cosa» (Artículo 2 del Reglamento (CE) 2027/97, en su nueva redacción dada por el Reglamento (CE) nº 889/2002).

¹¹³ Artículo 3 del Reglamento (CE) 2027/97, en su nueva redacción dada por el Reglamento (CE) nº 889/2002. Se añade un artículo 4 en el siguiente sentido: «La suma suplementaria que, de conformidad con el apartado 2 del artículo 22 del Convenio de Montréal, puede solicitar una compañía aérea comunitaria cuando un pasajero haga una declaración especial de interés en la entrega de su equipaje en el lugar de destino se basará en una tarifa que guarde relación con los costes adicionales de transportar y

indemnizaciones y pagos anticipados¹¹⁴, así como al requisito de información a los pasajeros¹¹⁵. Además, se añade un Anexo específico sobre la responsabilidad de las compañías aéreas en relación con los pasajeros y su equipaje donde se resumen las normas en la materia aplicadas por dichas compañías, de conformidad con la legislación comunitaria y el Convenio de Montréal, en los siguientes aspectos: indemnización en caso de muerte o lesión¹¹⁶, anticipos¹¹⁷, retraso del pasajero¹¹⁸, retrasos del equipaje¹¹⁹, destrucción, pérdida o daños del equipaje¹²⁰, límites más elevados para el equipaje¹²¹, reclamaciones sobre el equipaje¹²², responsabilidad de la compañía con la que se ha contratado el servicio y de la compañía encargada de la prestación efectiva¹²³, plazos de reclamación¹²⁴ y fundamento de la información¹²⁵.

2. Reglamento (CE) n° 261/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de febrero de 2004, por el que se establecen normas comunes sobre compensación y asistencia a los pasajeros aéreos en caso de denegación de embarque y de cancelación

asegurar el equipaje en cuestión respecto de los ocasionados por el equipaje valorado en el límite de responsabilidad o por debajo del mismo. Esta tarifa deberá ponerse a disposición de los pasajeros que lo soliciten».

¹¹⁴ Artículo 5 del Reglamento (CE) 2027/97, en su nueva redacción en virtud del Reglamento (CE) n° 889/2002.

¹¹⁵ Artículo 6 del Reglamento (CE) 2027/97, en su nueva redacción dada por el Reglamento (CE) n° 889/2002.

¹¹⁶ «No hay límite económico fijado para la responsabilidad en caso de lesiones o muerte del pasajero. Para los daños de hasta 100000 DEG (cantidad aproximada en divisa local), la compañía aérea no podrá impugnar las reclamaciones de indemnización. Por encima de dicha cantidad, la compañía aérea sólo puede impugnar una reclamación en caso de que pueda probar que no hubo de su parte negligencia ni falta de otro tipo».

¹¹⁷ «En caso de muerte o lesión de un pasajero, la compañía aérea deberá abonar, en el plazo de quince días desde el día de la identificación de la persona con derecho a la indemnización, un anticipo para cubrir las necesidades económicas inmediatas. En caso de fallecimiento, este anticipo no podrá ser inferior a 16000 DEG (importe aproximado en divisa local)».

¹¹⁸ «En caso de retraso del pasajero, la compañía aérea es responsable del daño siempre que no haya tomado todas las medidas razonables para evitar el daño o le haya sido imposible tomar dichas medidas. La responsabilidad en caso de retraso del pasajero se limita a 4150 DEG (importe aproximado en divisa local)».

¹¹⁹ «En caso de retraso del equipaje, la compañía aérea es responsable del daño siempre que no haya tomado todas las medidas razonables para evitar el daño o le haya sido imposible tomar dichas medidas. La responsabilidad en caso de retraso del equipaje se limita a 1000 DEG (importe aproximado en divisa local)».

¹²⁰ «La compañía aérea es responsable en caso de destrucción, pérdida o daños del equipaje hasta la cantidad de 1000 DEG (importe aproximado en divisa local). Con respecto al equipaje facturado, es responsable aun cuando esté exento de culpa, salvo que el equipaje ya estuviese dañado. Con respecto al equipaje no facturado, la compañía aérea sólo es responsable de los daños causados por su culpa».

¹²¹ «El pasajero puede acogerse a un límite de responsabilidad más elevado efectuando una declaración especial, a más tardar en el momento de facturar, y abonando una tarifa suplementaria».

¹²² «Si el equipaje facturado ha sido dañado, retrasado, perdido o destruido, el pasajero debe señalarlo por escrito a la compañía aérea lo antes posible. Si el equipaje dañado es equipaje facturado, el pasajero lo señalará por escrito en el plazo de siete días, y en caso de retraso, de veintiún días, en ambos casos a partir del día en que el equipaje se puso a disposición del pasajero».

¹²³ «Si la compañía aérea encargada del vuelo no es la misma que la compañía aérea contratante, el pasajero podrá formular una queja o una reclamación a cualquiera de ellas. Si en el billete consta el nombre o el código de una compañía aérea, ésa es la compañía aérea contratante».

¹²⁴ «Toda reclamación ante un tribunal deberá presentarse en el plazo de dos años a partir de la llegada de la aeronave o del día en que la aeronave hubiese debido llegar».

¹²⁵ Se trata del referido Convenio de Montréal de 28 de mayo de 1999, desarrollado en la Comunidad por el Reglamento (CE) n° 2027/97 [modificado por el Reglamento (CE) n° 889/2002] y por la legislación nacional de los Estados miembros.

*o gran retraso de los vuelos, y se deroga el Reglamento (CEE) n° 295/91*¹²⁶. Se trata de una disposición que incide en los derechos de los pasajeros, cuya protección es uno de los objetivos primordiales de la Comunidad en el ámbito del transporte aéreo, y en las consecuencias económicas de actuaciones contrarias a los mismos. Además, está en relación directa con la protección de los consumidores en general. Entre las situaciones que ocasionan mayores trastornos a los pasajeros se encuentran la denegación de embarque, las cancelaciones y los grandes retrasos de los vuelos. Dichas situaciones se producen con demasiada frecuencia y no se estima suficiente el sistema de compensación que se establecía en el Reglamento (CEE) n° 295/91 del Consejo, de 4 de febrero de 1991. De otro lado, la norma que analizamos pretende hacer extensiva la protección no solo a los usuarios de vuelos regulares, sino también a los de vuelos no regulares, incluidos los que forman parte de viajes combinados¹²⁷. En el Reglamento se detallan las posibilidades de compensación que se ofrecen a los pasajeros a los que se les niega el embarque, se les cancela o retrasa un vuelo, tanto respecto a su derecho a la información, como a posibles indemnizaciones, reembolsos y a ser atendidos de la forma más adecuada mientras esperan un vuelo posterior o a disponer de un medio de transporte alternativo. En cualquier caso, se tendrán en cuenta las necesidades especiales de las personas con movilidad reducida y de sus acompañantes.

B) NORMATIVA ESTATAL

1. *Real Decreto 1961/1980, de 13 de junio, por el que se establece un régimen de indemnizaciones optativas para los pasajeros de los servicios aéreos regulares a quienes se niegue el embarque en el vuelo contratado*¹²⁸. En este Decreto se establece un sistema de indemnización opcional a favor de los pasajeros de los servicios aéreos regulares cuando no se les admite al embarque en el vuelo contratado por falta de asientos. Si los pasajeros deciden no acogerse a este sistema conservan su derecho a ejercitar las acciones correspondientes ante la jurisdicción ordinaria. En cambio, si optan por solicitar la indemnización el pago será obligatorio para la compañía aérea¹²⁹. Esta norma se aplica a todos los servicios aéreos regulares, nacionales e internacionales, que se efectúen desde cualquier punto del territorio español por compañías aéreas

¹²⁶ Lo comenta P. P. C. Haanappel, "The New EU Denied Boarding Compensation Regulation of 2004", en *Zeitschrift für Luft- und Weltraumrecht*, vol. 54, n° 1 (2005), pp. 22-31. Asimismo, Ronald Schmid apunta que la protección ofrecida al consumidor es insuficiente, indicando las deficiencias de la regulación en "Die Verordnung (EG) Nr. 261/2004 – Europäischer Verbraucherschutz mit Nachbesserungsbedarf", en *Zeitschrift für Luft- und Weltraumrecht*, vol. 54, n° 3 (2005), pp. 373-385. Consultar también Elena María Feal Mariño, *El "overbooking" en el transporte aéreo*, Pamplona, 2003. Ver, igualmente, Patricia Benavides Velasco, "La responsabilidad por retraso en el transporte aéreo de pasajeros", en *Revista Europea de Derecho de la Navegación Marítima y Aeronáutica*, XXI-XXII (2005), pp. 3173-3180 y María Belén González Fernández, "La responsabilidad del transportista aéreo por cancelación del vuelo", misma sede, pp. 3181-3186. Ésta última indica que, dado el plazo de aplicación señalado para el Reglamento 261/2004, habría que considerar sustituidas las reglas sobre la materia contenidas en la legislación española, en concreto en el artículo 94 de la Ley 48/1960, de 21 de julio, de Navegación Aérea (p. 3182).

¹²⁷ Igualmente, «la protección otorgada a los pasajeros que salen de un aeropuerto situado en un Estado miembro debe ampliarse a los pasajeros que salen de un aeropuerto situado en un tercer país y que se dirigen a un aeropuerto situado en un Estado miembro, cuando el encargado de efectuar el vuelo sea un transportista aéreo comunitario» y todo ello sin menoscabar los derechos del transportista [considerando 6 del Reglamento (CE) n° 261/2004].

¹²⁸ La Orden de 12 de marzo de 1984, en su artículo único elevó el límite de la indemnización para pasajeros de servicios regulares a quienes se niegue el embarque en vuelo contratado, establecido en el art. 4. 1 a) de este Real Decreto en 50.000 pesetas.

¹²⁹ Artículo 1 del Real Decreto 1961/1980, de 13 de junio.

españolas o extranjeras¹³⁰. La indemnización prevista se podrá solicitar siempre que concurren las siguientes circunstancias: a) que el pasajero haya comprado el billete y se haya confirmado la plaza, es decir, que tenga una reserva válida para el vuelo en cuestión; b) que el pasajero se haya presentado a facturar y a recoger la tarjeta de embarque en el lugar y hora especificados por la compañía aérea, y que ésta le haya negado el embarque, efectuándose el vuelo sin transportar al mismo; y c) que la compañía aérea no haya ofrecido al viajero un vuelo u otra clase de transporte sustitutivo, con llegada prevista al punto de destino dentro del plazo «de dos horas subsiguientes a la del vuelo reservado cuando se trate de transporte doméstico, cuatro horas hacia destinos situados en Europa y seis horas en el caso de otros destinos»¹³¹. Se recogen las normas concretas a las que debe sujetarse la compañía aérea para el pago de la indemnización al viajero¹³². En el momento de denegar el embarque, la compañía debe pagar al viajero la indemnización, si éste la reclama y además, éste ha de aceptarla por escrito, siguiendo el modelo de documento que se recoge en el Anexo 1, renunciando voluntariamente a su plaza y a cualquier otro derecho que le asista por denegación de embarque, sin perjuicio del abono de los restantes gastos indemnizables, tan pronto como sea posible su determinación¹³³. Hay una serie de supuestos tasados en los que la compañía no está obligada a pagar la indemnización, aunque al pasajero siempre le queda la posibilidad de ejercitar las acciones correspondientes ante los Tribunales¹³⁴. En cualquier caso, las compañías aéreas estarán obligadas a informar a los pasajeros, mediante advertencias impresas en el propio billete o en hoja adjunta al mismo, de que, en caso de negárseles la plaza en un vuelo para el que disponían de una reserva confirmada, tienen derecho a recibir una indemnización en los términos establecidos por la norma que nos ocupa, siguiendo el modelo que se contiene en el Anexo 2¹³⁵.

2. Situación contraria a la prevista en la norma anterior, al margen de las indemnizaciones, pero igualmente relacionada con aspectos económicos es la que se contempla en el *Real Decreto 2047/1981, de 20 de agosto, por el que se establecen normas a seguir en caso de anulación de plazas y reembolso de billetes en el transporte aéreo*. Permite que las compañías aéreas transportistas impongan un cargo del veinte

¹³⁰ Ver artículo 2 del Real Decreto 1961/1980, de 13 de junio.

¹³¹ Artículo 3.1 del Real Decreto 1961/1980, de 13 de junio. Según el artículo 3.2, si el servicio sustitutivo ofrecido por la compañía es un transporte aéreo regular en las condiciones referidas, no se podrá exigir la indemnización ni siquiera si el pasajero ha rechazado dicho transporte sustitutivo. Lo mismo se dispone «cuando la oferta hecha al viajero comprendiera la utilización para una parte del viaje de un medio distinto al transporte aéreo regular, siempre que dicho desplazamiento parcial fuere complementario del enlace aéreo y constituyese una porción mínima del trayecto». Tampoco es exigible la indemnización cuando el pasajero ha aceptado el transporte sustitutivo (con las condiciones de horario previstas) aunque no fuese un servicio regular.

¹³² Cfr. artículo 4 del Real Decreto 1961/1980, de 13 de junio.

¹³³ Artículo 5 del Real Decreto 1961/1980, de 13 de junio.

¹³⁴ Estos supuestos se recogen en el artículo 6 del Real Decreto 1961/1980, de 13 de junio. Son los siguientes: a) cuando la negativa al embarque sea debida a que el Gobierno haya requisado todo o parte de la capacidad en asientos del avión; b) si se niega el transporte debido a que, por razones técnicas, operativas y de seguridad, la compañía aérea se ha visto forzada a utilizar en el vuelo un avión de menor capacidad en asientos; c) por causas imputables al pasajero, ya sea porque se niegue a someterse a los controles de seguridad o a obedecer las instrucciones de la compañía, o porque el comportamiento, estado de salud del viajero u otras circunstancias aconsejen denegar el embarque y e) si se ofrece al pasajero una plaza en el mismo avión, aunque no sea la que conste en su billete, sin exigir el pago de una cantidad adicional. Si el pasajero ocupa un asiento de tarifa inferior tendrá derecho al reembolso de la diferencia.

¹³⁵ Artículo 8 del Real Decreto 1961/1980, de 13 de junio.

por ciento del importe del billete¹³⁶ al pasajero titular del mismo (en los servicios aéreos regulares nacionales), previa autorización de la Subsecretaría de aviación civil, para compensar el perjuicio ocasionado por la cancelación de plazas o la no utilización de la reserva para un determinado vuelo¹³⁷. Dicho cargo se aplicará en el supuesto de cambio o reembolso del billete, en el que conste una reserva firme, motivado por el no uso del billete o por la no presentación del viajero a la salida del vuelo sin anulación, previamente notificada al menos con veinticuatro horas de antelación¹³⁸; y se impondrá en el momento en que se solicite el referido cambio o reembolso¹³⁹. En cualquier caso, dicho cargo no podrá aplicarse a los billetes pendientes de confirmación, condicionados o abiertos, ni a los billetes de niños que no dan derecho a ocupar plaza¹⁴⁰. Tampoco será aplicable si la anulación se debe a la cancelación del vuelo, a la pérdida del enlace o conexión con otro vuelo proyectado ocasionada por una compañía aérea, a la omisión de una escala programada, a la modificación por parte de la compañía de las tarifas u horarios que afecten al vuelo programado, a cualquier otra causa que sea imputable a la compañía transportista o a sus agentes o a causas de fuerza mayor para el viajero¹⁴¹. Si el pasajero no está de acuerdo con el cargo podrá denunciarlo a la Dirección General del Transporte Aéreo¹⁴².

3. *Real Decreto 37/2001, de 19 de enero, por el que se actualiza la cuantía de las indemnizaciones por daños previstas en la Ley 48/1960, de 21 de julio, de Navegación Aérea.* La Ley 48/1960, de 21 de julio, de Navegación Aérea, regulaba en el Capítulo XIII «la responsabilidad por daños en el transporte de viajeros, equipajes y mercancías, así como por los que causen a las personas o a las cosas en la superficie terrestre, por acción de la aeronave o por cuanto de la misma se desprenda o arroje»¹⁴³. Resulta lógica la autorización que se contenía en sus disposiciones finales segunda y cuarta para que el Gobierno revisase los importes de dichas indemnizaciones en función de las circunstancias económicas. Ya hubo una actualización por el Real Decreto 2333/1983, de 4 de agosto, que queda expresamente derogado. Las cuantías que ahora se elevan son las que corresponden a las indemnizaciones relativas a pasajeros. Para ello se tienen en cuenta las establecidas para las compañías aéreas de la Unión Europea en el Reglamento (CE) 2027/1997, del Consejo, de 9 de octubre, antes analizado, que aplica un sistema uniforme dentro de su ámbito. En cuanto a las indemnizaciones referentes a equipajes y mercancías, se elevan los límites de la responsabilidad, siguiendo la tendencia internacional que se refleja en los importes que recoge el referido Convenio de Montréal

¹³⁶ Artículo 2 del Real Decreto 2047/1981, de 20 de agosto.

¹³⁷ Cfr. artículo 1 del Real Decreto 2047/1981, de 20 de agosto. Según el artículo 7, estas consecuencias económicas deben constar en el billete emitido por la compañía aérea.

¹³⁸ Artículo 2 del Real Decreto 2047/1981, de 20 de agosto.

¹³⁹ Ver el artículo 3 del Real Decreto 2047/1981, de 20 de agosto.

¹⁴⁰ Artículo 5 del Real Decreto 2047/1981, de 20 de agosto.

¹⁴¹ Estos supuestos se recogen en el artículo 6 del Real Decreto 2047/1981, de 20 de agosto.

¹⁴² Artículo 8 del Real Decreto 2047/1981, de 20 de agosto.

¹⁴³ El concepto de daño se recoge en el artículo 115 de la Ley 48/1960, de 21 de julio, de Navegación Aérea y la responsabilidad del transportista en el artículo 116. Por su parte, el artículo 120 precisa que «la razón de indemnizar tiene su base objetiva en el accidente o daño y procederá, hasta los límites de responsabilidad que en este capítulo se establecen, en cualquier supuesto, incluso en el de accidente fortuito y aun cuando el transportista, operador o sus empleados justifiquen que obraron con la debida diligencia». La acción para exigir el pago de las indemnizaciones a las que se refiere el capítulo XIII de la Ley de Navegación Aérea prescribe a los seis meses a contar desde la fecha en la que se produjo el daño (artículo 124.1 de la Ley 48/1960, de 21 de julio).

de 28 de mayo de 1999, firmado por España el 14 de enero de 2000¹⁴⁴. Respecto a las indemnizaciones relativas a daños que se causen a las personas o a las cosas en la superficie terrestre por acción de la aeronave o por cuanto de la misma se desprenda o arroje, se tienen en consideración las cuantías de los países de nuestro entorno, ya que el Convenio de Roma de 7 de octubre de 1952, que regula este tipo de daños, no resulta ya el referente adecuado. No obstante, no vamos a entrar en estas últimas, del mismo modo que no entramos en las indemnizaciones previstas para los ocupantes de vuelos que no constituyen transporte, por quedar al margen de nuestros objetivos en esta sede. En consecuencia, con el fin de aproximar los límites de las cuantías indemnizatorias recogidas en los ámbitos europeo e internacional y las establecidas en el ámbito interno español, es preciso actualizar dichas cuantías, y para garantizar la equivalencia de los nuevos importes con los fijados en las normas internacionales, se expresa su valor en derechos especiales de giro, según la definición del Fondo Monetario Internacional¹⁴⁵. Asimismo, se establecen requisitos para asegurar la adecuada información a los interesados y a los usuarios sobre las indemnizaciones que correspondan cuando se produzcan daños¹⁴⁶. Las indemnizaciones relativas a pasajeros serán de 100.000 derechos especiales de giro en caso de muerte o incapacidad total permanente, hasta el límite de 58.000 derechos especiales de giro por incapacidad parcial permanente y de 29.000, por incapacidad parcial temporal¹⁴⁷.

¹⁴⁴ Ver artículo 3 del Real Decreto 37/2001, de 19 de enero que modifica el artículo 118 de la Ley 48/1960, de 21 de julio, de Navegación Aérea.

¹⁴⁵ Exposición de Motivos del Real Decreto 37/2001, de 19 de enero.

¹⁴⁶ Artículo 6 del Real Decreto 37/2001, de 19 de enero.

¹⁴⁷ Cfr. artículo 1 del Real Decreto 37/2001, de 19 de enero que modifica el artículo 117 de la Ley 48/1960, de 21 de julio, de Navegación Aérea.