

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. YVES BOT
presentadas el 23 de enero de 2014 (1)

Asunto C-487/12

Vueling Airlines, S.A.
contra
Instituto Galego de Consumo de la Xunta de Galicia

(Petición de decisión prejudicial planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Ourense)

«Transporte aéreo – Normas comunes para la explotación de servicios aéreos en la Unión – Reglamento (CE) nº 1008/2008 – Libertad de fijación de precios – Protección de los derechos del consumidor – Cobro por la facturación de equipajes de los pasajeros en concepto de suplemento opcional del precio – Normativa nacional que prohíbe a las compañías aéreas cobrar por dicha facturación»

1. Mediante la presente remisión prejudicial, se pide al Tribunal de Justicia que precise el alcance del principio de libertad de fijación de precios establecido en el artículo 22, apartado 1, del Reglamento (CE) nº 1008/2008. (2)
2. En concreto, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Ourense, pregunta al Tribunal de Justicia si una normativa nacional que prohíbe a las compañías de transporte aéreo el cobro por la facturación de los equipajes de los pasajeros, (3) en concepto de suplemento opcional del precio, es compatible con dicho precepto.
3. El artículo 22 del Reglamento nº 1008/2008 lleva por título «Libertad de fijación de precios» y está incluido en el capítulo IV relativo a las «Disposiciones sobre precios» de los servicios aéreos. Este artículo dispone en su apartado 1:

«Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 16, apartado 1 [relativo a los “Principios generales de las obligaciones de servicio público”], las compañías aéreas de la Comunidad y, sobre la base del principio de reciprocidad, las de terceros países, fijarán libremente las tarifas y fletes de los servicios aéreos intracomunitarios.»
4. La petición de decisión prejudicial se ha presentado en un litigio entre Vueling Airlines, S.A. (en lo sucesivo, «Vueling»), que comercializa viajes aéreos mediante, en especial, una dirección de Internet, y el Instituto Galego de Consumo de la Xunta de Galicia

(Instituto de consumo de la Comunidad Autónoma de Galicia; en lo sucesivo, «IGC») debido a la imposición, por este último, de una multa por la que se sanciona el contenido de los contratos de transporte aéreo de Vueling.

5. En efecto, en agosto de 2010, Vueling aplicó un recargo de 40 euros al precio base de los billetes de avión (241,48 euros) adquiridos por la Sra. Arias Villegas por la facturación en línea de dos maletas.

6. El 15 de noviembre de 2010, al regreso de su viaje, la Sra. Arias Villegas interpuso una denuncia contra Vueling, pues consideraba que el contrato de transporte aéreo celebrado con dicha compañía estaba viciado por una cláusula abusiva. El IGC, al que se transmitió la denuncia, impuso entonces una sanción administrativa por importe de 3.000 euros a Vueling, basándose en lo dispuesto en el artículo 97 de la Ley 48/1960 sobre Navegación Aérea, de 21 de julio, (4) y en los artículos 82, 86, 87 y 89 del texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias. (5)

7. Por su parte, el artículo 97 de la LNA establece lo siguiente:

«El transportista estará obligado a transportar juntamente con los viajeros, y dentro del precio del billete, el equipaje con los límites de peso, independientemente del número de bultos, y volumen que fijen los Reglamentos.

El exceso será objeto de estipulación especial.

No se considerará equipaje a este efecto los objetos y bultos de mano que el viajero lleve consigo. El transportista estará obligado a transportar de forma gratuita en cabina, como equipaje de mano, los objetos y bultos que el viajero lleve consigo, incluidos los artículos adquiridos en las tiendas situadas en los aeropuertos. Únicamente podrá denegarse el embarque de estos objetos y bultos en atención a razones de seguridad, vinculadas al peso o al tamaño del objeto, en relación con las características de la aeronave.»

8. Una vez desestimado su recurso de alzada ante el IGC, Vueling interpuso un recurso ante el órgano jurisdiccional remitente el 27 de abril de 2012, al considerar que la sanción administrativa que se le había impuesto contravenía el principio de libertad de fijación de precios proclamado en el artículo 22 del Reglamento nº 1008/2008.

9. En su auto, el órgano jurisdiccional remitente considera que el artículo 97 de la LNA consagra el derecho del pasajero aéreo a facturar el equipaje sin sobrecoste ni recargo del precio base del billete de avión. Este derecho, a su juicio, forma parte de la definición legal del contrato de transporte aéreo y es una medida lógica y razonable de protección del consumidor que no es contraria a la liberalización de las tarifas aéreas consagrada por el Derecho de la Unión.

10. No obstante, el juzgado remitente señala que el citado punto de vista no es compartido por el conjunto de los tribunales españoles. En efecto, algunos de ellos estiman, por el contrario, que el artículo 22 del Reglamento nº 1008/2008 autoriza a las compañías aéreas a aplicar un recargo del precio base del billete de avión por la facturación del equipaje, y que, en consecuencia, dicho precepto debe prevalecer sobre los preceptos en sentido contrario del Derecho español.

11. En estas circunstancias, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Ourense decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«Debe interpretarse el artículo 22, apartado 1, del Reglamento (CE) 1008/2008 [...] en el sentido de que se opone a una norma nacional [artículo 97 de la (LNA)], que obliga a las compañías de transporte aéreo de viajeros a reconocerles en todo caso a los pasajeros el derecho a facturar una maleta sin sobrecoste, ni recargo en el precio base del billete contratado?»

12. En las presentes conclusiones, expondré las razones por las que considero que, por el juego de los principios establecidos en los artículos 22 y 23 del Reglamento nº 1008/2008, el legislador de la Unión Europea ha reconocido a las compañías de transporte aéreo una libertad de fijación de precios que abarca el conjunto de los servicios comerciales ligados a la ejecución del contrato aéreo, incluidos los servicios como la facturación de las maletas, al tiempo que protege los derechos e intereses del consumidor mediante normas imperativas referentes a la información a dicho consumidor.

I. Mi interpretación de la cuestión

13. Mediante su cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta al Tribunal de Justicia si el principio de libertad de fijación de precios proclamado en el artículo 22, apartado 1, del Reglamento nº 1008/2008 se opone a una normativa nacional como la controvertida en el litigio principal, que prohíbe a las compañías aéreas cobrar, en concepto de suplemento opcional del precio, por la facturación del equipaje de un pasajero.

14. En otras palabras, ¿actúan las compañías aéreas como Vueling, Ryanair Ltd easyJet Airline Co. Ltd, o incluso Hop! o Germanwings, de forma contraria al Derecho de la Unión al cobrar en concepto de prestación opcional por la facturación de los equipajes de los pasajeros?

A. Observaciones preliminares

15. Esta cuestión se plantea debido a la llegada al mercado del transporte aéreo de las compañías denominadas «low cost» (de bajo coste), originada por la liberalización y apertura a la competencia del sector, así como por el desarrollo de la modalidad de negocio de esas compañías.

16. En efecto, dicha modalidad consiste en ofrecer a una clientela preocupada por reducir al mínimo sus gastos de transporte vuelos regulares cortos y de media distancia a precios especialmente bajos, garantizando el mismo nivel de seguridad que cualquier otra compañía, pero ofreciendo un servicio de calidad limitada. Las compañías aéreas «low cost» se concentran así en las prestaciones esenciales del servicio, de acuerdo con una lógica de costes muy bajos. (6) Al cobrar por cada servicio habitualmente incluido en el precio del billete de avión tradicional, recurren a precios diferenciados y progresivos. De este modo, las prestaciones complementarias tradicionalmente ofrecidas por los operadores históricos, como la reserva de asientos, el transporte de equipajes, la restauración a bordo o incluso la entrega de prensa, se convierten en servicios opcionales. Por consiguiente, no siempre es fácil estimar los costes adicionales que están comprendidos o no en el precio de adquisición del billete de avión ofrecido en el primer momento de la reserva, ni comparar los precios que practican las diferentes compañías.

17. En lo que se refiere a Vueling, esta compañía comercializa viajes en avión, en particular a través de una página de Internet. Si realizamos hoy una reserva ficticia de un vuelo a través de esa página, vemos que su estrategia comercial se desenvuelve de la siguiente manera.

18. Cuando un cliente escoge un vuelo determinado al hacer la reserva a través de dicha página de Internet, aparecen tres tipos de precios en el centro de la pantalla, esto es, las tarifas «Basic», «Optima» y «Excellence». Bajo cada una de ellas puede leerse una descripción de las ventajas que proporcionan, representadas, en caso necesario, mediante símbolos. (7)

19. Según esa descripción, la tarifa «Basic» permite viajar al mejor precio. No va acompañada de ningún símbolo especial.

20. La tarifa «Optima», por su parte, está simbolizada por la representación gráfica de un asiento, una maleta y una esfera horaria. En concreto, permite facturar en la bodega un equipaje de un peso máximo de 23 kilogramos, disponer de un sitio en la parte delantera o trasera del aparato y obtener ventajas particulares respecto al registro y modificación del billete de avión. Finalmente, en cuanto a la tarifa «Excellence», el día en que se redactaron las presentes conclusiones estaba simbolizada por la representación gráfica de un asiento, una maleta y una esfera horaria. Además de las ventajas de la tarifa «Optima», permite disponer de un equipaje de mano de un peso máximo de 14 kilogramos y de un sitio en la primera fila del aparato. Asimismo, permite al cliente registrarse instantáneamente al concluir el proceso de reserva, acceder a la sala «VIP», tener prioridad en los mostradores de facturación, en el control de seguridad y en el embarque. Finalmente, le permite disponer de un servicio de restauración a bordo, modificar el vuelo y, de ser necesario, obtener un reembolso en caso de anulación y acumular puntos de fidelidad.

21. Cuando el cliente escoge la tarifa «Basic» para todo su viaje, aparece a la derecha de la página de Internet una relación de los costes correspondientes a esta reserva, con el título «Tu plan de viaje». Esta relación contiene, además de la tarifa «Basic» del vuelo propiamente dicho que incluye las tasas, un importe correspondiente a los gastos de gestión y los gastos correspondientes, en su caso, al pago mediante tarjeta de crédito. El total de estos gastos constituye el «Precio final todo incluido». Para continuar con la reserva, el cliente debe entonces comunicar sus datos personales. A continuación debe aceptar las «Condiciones de transporte» y las «Condiciones de utilización del sitio». El apartado 8.4 de las «Condiciones de transporte», referente al equipaje, precisa lo siguiente:

«Con la tarifa Basic, la facturación de una maleta de hasta 23 kg por pasajero está sujeta al pago de un suplemento variable en función de las características singulares de cada vuelo. En las tarifas Optima y Excellence se incluye la facturación de una maleta de hasta 23 kg sin extra coste.

Con cualquiera de las tarifas, el Pasajero podrá facturar más de un bulto de equipaje de hasta 23 kg cada uno, siempre que abone el cargo correspondiente por bulto. Está permitido aumentar el peso de un bulto facturado pagando el cargo correspondiente y con el límite de 32 kg por bulto.

[...]»

22. Tras aceptar estas condiciones, se invita al cliente a continuar con el proceso de reserva pulsando en la pestaña «Personalice su vuelo». Vueling propone, por lo tanto, diferentes servicios para completar el propio servicio aéreo, que el cliente puede rechazar o aceptar a condición de pagar un suplemento opcional de precio. En esta fase, el cliente puede, por ejemplo, escoger, «a partir de» 13 euros (precio de reclamo) facturar una maleta o viajar con un animal de compañía. En cada una de estas etapas, el «Precio final todo incluido» se va modificando según cuáles sean las opciones seleccionadas por el cliente. El cliente puede entonces finalizar su reserva pagando un importe único correspondiente al precio total del viaje.

23. Como indica Vueling en sus alegaciones, (8) el objetivo es, por lo tanto, ofrecer a los clientes un servicio de transporte aéreo personalizado, adaptado a sus necesidades y a sus medios económicos, llevando a cabo una segmentación de la oferta. La aplicación de esta estrategia implica, por una parte, distinguir los elementos esenciales del servicio de transporte aéreo de los elementos accesorios que componen dicho servicio y, por otra parte, transformar los elementos accesorios en elementos opcionales, de modo que se permita a los clientes escoger estas opciones si lo consideran necesario, mediante una opción expresa de inclusión («opt-in»). Viajar al mejor precio, como permite la tarifa «Basic», implica, por consiguiente, renunciar a cierto número de servicios que están, en cambio, incluidos en las tarifas más costosas «Optima» o «Excellence».

24. Por lo tanto, la estrategia de una compañía «low cost» puede resumirse así:

«Para que un cliente se beneficie de un precio sumamente atractivo [la compañía aérea] se hace cargo de su transporte, pero únicamente de su transporte.» (9)

25. ¿Puede el Derecho de la Unión, y en concreto el artículo 22, apartado 1, del Reglamento nº 1008/2008, cuestionar esta modalidad comercial? Tal estrategia, con objeto de facturar de manera opcional servicios como la facturación de equipajes, ¿es contraria a los derechos del consumidor y a las normas establecidas por el legislador de la Unión en dicho Reglamento?

26. No lo creo así.

27. Ciertamente, la liberalización del mercado aéreo y la desregulación del sector que ha traído han venido acompañadas de prácticas abusivas y engañosas por parte de las compañías aéreas, y en particular de las compañías «low cost». Muchas de ellas han sido condenadas debido a cláusulas juzgadas ilícitas o abusivas contenidas en sus contratos de transporte, (10) o por las condiciones de trabajo de su personal. Por lo tanto, dichas compañías están sometidas a una publicidad negativa, con mayor razón por cuanto se basan en un sistema que, hoy en día, rompe los códigos históricos del transporte aéreo. Muchos pasajeros, por consiguiente, están sorprendidos de tener que pagar suplementos de precios por servicios que, hasta la actualidad, estaban íntegramente comprendidos en el precio base del billete de avión. ¿Es ésta la contrapartida de la liberalización del mercado? Evidentemente, así es. Esta liberalización, iniciada por el legislador de la Unión desde el año 1987, tenía por objeto suprimir los obstáculos entre los mercados nacionales y mejorar la competitividad de las compañías aéreas, abriendo el mercado a la competencia y limitando los poderes de regulación reconocidos hasta entonces a los Estados miembros. El objetivo, *in fine*, era conseguir una mayor diversificación de la oferta y una fijación de precios más bajos, en beneficio de los consumidores.

28. Es incontestable que este objetivo ha sido cumplido. La llegada de nuevas compañías al mercado del transporte aéreo ha obligado a los operadores históricos –a los que ayer se reprochaba que abusaban de su posición dominante o que se ponían de acuerdo en los precios– a revisar su política de precios. Los precios de los vuelos, por lo tanto, se han reducido de manera sustancial, permitiendo así viajar en avión a consumidores que hasta ahora no tenían los medios de hacerlo. Esta liberalización, por lo tanto, ha permitido satisfacer las necesidades de una clientela condicionada por un poder adquisitivo limitado. Las compañías «low cost» han encontrado a su público y los operadores históricos, actualmente, aproximan sus actividades a las modalidades «low cost». Por ejemplo, Air France SA ha creado su filial HOP! y Deutsche Lufthansa AG ha hecho lo propio con German Wings.

29. Por lo tanto, la desregulación del sector ha dado lugar, ciertamente, a excesos por parte de las compañías aéreas históricas y de las compañías «low cost». Las condenas a easyJet Airline Co. Ltd., Ryanair Ltd, Brussels Airlines o incluso Air France SA nos lo demuestran suficientemente. Sin embargo, no hay que olvidar que, al estimular la competencia y abrir el mercado a nuevos operadores, esta liberalización del mercado ha traído finalmente numerosas ventajas que benefician directamente al consumidor por la notable rebaja de los precios.

30. Respecto a la fijación de precios de los servicios aéreos y, en particular, a la relacionada con la facturación de equipajes, por lo tanto, no hay que equivocarse de controversia. Si bien es perfectamente legítimo querer reordenar las prácticas comerciales de las compañías de transporte aéreo, no es menos cierto que el Reglamento nº 1008/2008 tiene por objeto una desregulación del sector mediante el reconocimiento a esas compañías de la libertad de fijación de precios. En el presente asunto, por lo tanto, la cuestión estriba en determinar si el cobro por facturar un equipaje en concepto de suplemento opcional de precio está comprendido en el ámbito de esta libertad o si se trata, en sí, de una práctica ilícita que deberá considerarse desde el punto de vista de las disposiciones generales y especiales establecidas por la legislación sobre protección del consumidor. No obstante, el tratamiento de la cuestión no puede en modo alguno conducir a que se restablezca una normativa que el legislador de la Unión ha querido suprimir, salvo que se desee ocupar el lugar de éste.

31. En el presente asunto, considero que esta facturación opcional está comprendida en el ámbito de la libertad de fijación de precios reconocida por el legislador de la Unión en el artículo 22, apartado 1, del Reglamento nº 1008/2008.

B. *Mi interpretación de los textos normativos*

32. Para llegar a esta conclusión, hay que recurrir a los métodos clásicos de interpretación, entre los que se encuentra el método teleológico. En efecto, como veremos, los términos empleados por el legislador de la Unión en los artículos 2, apartado 18, y 22, apartado 1, del Reglamento nº 1008/2008 son sumamente amplios, incluso imprecisos.

33. Sin embargo, es absolutamente evidente que el sistema establecido por el Reglamento nº 1008/2008 pretende liberalizar el mercado del transporte aéreo. Esta orientación fue iniciada por el Reglamento (CEE) nº 2409/92 del Consejo, de 23 de julio de 1992, sobre tarifas y fletes de los servicios aéreos, (11) y tenía por objeto, mediante la apertura del mercado a la competencia, lograr una mayor diversificación de la oferta y una fijación de precios inferiores en beneficio de los consumidores.

34. Para este fin, el legislador de la Unión reconoció a las compañías aéreas una total libertad de fijación de precios en las «tarifas de los servicios aéreos». (12) Por consiguiente, limitó la plena soberanía ejercida hasta entonces por los Estados miembros en este ámbito, al sustituir la facultad de aprobación de las tarifas de la que éstos disponían por una simple medida de notificación previa y al limitar la intervención de éstos en los supuestos en que los niveles de las tarifas eran o bien excesivamente elevados, penalizando a los usuarios, o bien estaban en baja permanente, de manera que se pusiera fin a estas desviaciones.

35. El Reglamento nº 1008/2008 también tiene por objeto, de conformidad con su artículo 1, apartado 1, regular la fijación de precios de los servicios aéreos intracomunitarios.

36. En el artículo 22, apartado 1, de este Reglamento, el legislador de la Unión reafirma el principio de libertad de fijación de las «tarifas». De este modo, prosigue la orientación

desreguladora del sector, al limitar en mayor medida el ámbito de intervención de los Estados miembros, ya que se suprimen las medidas de notificación previa de las tarifas y las cláusulas de salvaguarda antes mencionadas.

37. En el artículo 23 de dicho Reglamento, el legislador de la Unión introduce preceptos específicos para la protección del consumidor frente a las prácticas abusivas o engañosas de las compañías de transporte. Como veremos, esta libertad de fijación de precios va acompañada, por lo tanto, de una obligación de claridad al detallar las prestaciones proporcionadas, de modo que el nivel de las tarifas pueda ser exactamente apreciado por el usuario desde el punto de vista de la competencia entre ofertas. Esto sólo puede hacerse al precio de una complejidad relativa que es, a mi juicio, la consecuencia misma del espíritu del sistema deseado por el legislador de la Unión con el objetivo que ha fijado, esto es, la diversificación de las ofertas y, por consiguiente, la multiplicidad de servicios adaptados al poder adquisitivo del usuario.

38. A continuación, examinaré detalladamente cada uno de los principios en que se basa la fijación de precios de los servicios aéreos.

1. Principio de libertad de fijación de precios

39. Como ya he señalado, el legislador de la Unión reafirma en el artículo 22, apartado 1, del Reglamento nº 1008/2008 el principio de libertad de fijación de precios de las «tarifas de los servicios aéreos». Antes de examinar con mayor detalle el alcance de este principio, procede hacer dos observaciones.

40. En primer lugar, el legislador de la Unión no define el concepto concreto de tarifa. No obstante, en estas conclusiones partiremos del postulado de que esa noción designa la tarifa de un transporte que el pasajero reserva para itinerarios, vuelos y fechas determinados y, en su caso, mediante un tipo de reserva concreto.

41. En segundo lugar, hay que señalar que la libertad de fijación de precios no se aplica respecto a las tarifas correspondientes a los servicios aéreos sometidos a una obligación de servicio público, y ello de conformidad con el artículo 22, apartado 1, del Reglamento nº 1008/2008. Esta libertad tampoco se aplica respecto a las exacciones impuestas por los poderes públicos o los gestores de los aeropuertos, es decir, respecto a los impuestos, tasas de aeropuerto y suplementos o derechos relacionados con la seguridad o el combustible que, por su naturaleza, no pueden depender de la libre apreciación de los agentes económicos, y que el legislador de la Unión contempla específica y separadamente en el artículo 23, apartado 1, del Reglamento nº 1008/2008.

42. Hecha esta precisión, excepto esas dos clases de costes, considero que la libertad de que disfrutaban las compañías aéreas es total en lo que se refiere a la fijación de precios de sus servicios.

43. En primer lugar, el legislador de la Unión utiliza una expresión particularmente amplia para definir el alcance material de dicha libertad.

44. En la versión francesa del Reglamento nº 1008/2008, la libertad de fijación de precios debe ejercerse respecto al término «tarifs des passagers», concepto que, en sí, abarca acepciones muy amplias. En las versiones alemana e inglesa, el legislador de la Unión emplea una expresión mucho más amplia, ya que utiliza, respectivamente, los términos «Flugpreise» y «air fares», que se refieren a las «tarifas aéreas». Además, en la versión española, se llega hasta el empleo del término «tarifas [...] de los servicios aéreos».

45. Por otra parte, estas «tarifas de los servicios aéreos» o incluso «tarifas aéreas», se definen de manera homogénea y cualesquiera que sean las versiones lingüísticas del Reglamento nº 1008/2008 en su artículo 2, apartado 18, como los «*precios [...] que se deban pagar a las compañías aéreas [...] por el transporte de pasajeros en los servicios aéreos y las condiciones de aplicación de dichos precios, incluidas la remuneración y las condiciones ofrecidas a la agencia y otros servicios auxiliares*». (13)

46. Sin embargo, el concepto de «precios [...] que se deben pagar [...] por el transporte de pasajeros», a efectos de lo dispuesto en el artículo 2, apartado 18, de ese Reglamento, puede abarcar el conjunto de los costes netos generados por la prestación del servicio de transporte desde la reserva del vuelo efectuada por el cliente hasta la entrega del equipaje de éste en las cintas transportadoras. El cumplimiento de un contrato de transporte aéreo implica, en efecto, numerosos servicios, entre los que encontramos la facturación, el embarque y la recepción de los pasajeros a bordo del avión, el transporte de éstos y de sus equipajes desde el lugar de partida al de destino, y ello en condiciones de seguridad, la atención a los pasajeros durante el vuelo, el desembarco de éstos y finalmente, la entrega de sus equipajes. El conjunto de estos servicios implica costes ligados no sólo al transporte del pasajero en sentido estricto, sino también a la tramitación de su reserva, a la expedición de su billete de avión, a la utilización y mantenimiento del aparato y de las infraestructuras aeroportuarias y al cuidado de los equipajes. También se incluyen, para el correcto cumplimiento del contrato de transporte, la intervención de distintos profesionales, como los agentes comerciales, la tripulación y el personal de tierra, los mecánicos y el resto del personal de mantenimiento.

47. Por otra parte, el legislador de la Unión no se limita a señalar los «precios [...] que se deben pagar [...] por el transporte dev pasajeros». Efectivamente, esto se refiere expresamente a los precios relacionados con la «remuneración [...] a la agencia y otros servicios auxiliares», lo cual, por lo tanto, rebasa ampliamente los costes directamente relacionados con la prestación del servicio de transporte aéreo en sentido estricto. A este respecto, no creo que el concepto de «servicios auxiliares», según se contempla en el artículo 2, apartado 18, del Reglamento nº 1008/2008, esté vinculado necesariamente con los servicios propuestos por las agencias. Este concepto, por consiguiente, puede abarcar una plétora de servicios.

48. A la vista de estos datos, me parece, por consiguiente, que el concepto de tarifas de los servicios aéreos abarca una amplia gama de servicios comerciales, ya se trate de servicios obligatorios o imprescindibles para transportar al pasajero, ya se trate de servicios más accesorios, que puedan ser objeto de un suplemento opcional de precio. (14)

49. Respecto al cobro por la facturación del equipaje, a mi entender, no hay duda alguna de que está incluido en este concepto, por lo que está comprendido en la libertad de fijación de precios reconocida en el artículo 22, apartado 1, del Reglamento nº 1008/2008. En efecto, recordemos que la facturación de una maleta es un servicio comercial que supone un coste para la compañía aérea, ya que incluye gastos de manipulación, selección, almacenamiento, entrega e incluso custodia de los equipajes.

50. En segundo lugar, la libertad de fijación de precios reconocida a las compañías aéreas abarca asimismo las modalidades de aplicación de las tarifas de los servicios aéreos. Siempre que se respeten las normas establecidas en el artículo 23 del Reglamento nº 1008/2008 sobre información al consumidor, las compañías aéreas, por lo tanto, son libres para determinar las condiciones en que aplican sus tarifas. En otras palabras, y a excepción de las líneas aéreas que cumplen obligaciones de servicio público, estas compañías aéreas son libres para definir la gama de servicios que pretenden incluir en su contrato de transporte

y para determinar de qué manera pretenden cobrarlos, sin que los Estados miembros posean facultades de control a estos efectos. Como señala la Comisión Europea en sus observaciones, los Estados miembros no disponen, con arreglo a este Reglamento, del poder de detallar las condiciones tarifarias aplicables al precio del billete de avión, ni siquiera de precisar los servicios que deben incluirse en éste. (15) Es mediante esta regla como se definen las distintas modalidades comerciales y estrategias de competencia de las compañías aéreas y es así como éstas pueden decidir diversificar y segmentar sus ofertas.

51. En cuanto a la fijación de precios en relación con un equipaje facturado y en la medida en que este servicio no viene impuesto por las normas de seguridad, como puede serlo la disponibilidad de un asiento, las compañías aéreas, por lo tanto, disponen de la posibilidad de elegir.

52. Pueden optar por incluir el coste de dicho servicio en el precio base del billete de avión, como hacen la mayoría de los operadores históricos que desean poner de relieve la calidad de su servicio y reforzarlo, habida cuenta de la competencia de las compañías «low cost».

53. Asimismo, las compañías aéreas pueden decidir reducir los costes ligados a la manipulación, selección, transporte y entrega de equipajes excluyendo este servicio de la oferta de base y ofreciéndolo con un suplemento opcional del precio. Tal práctica permite ofrecer un vuelo a precios más ventajosos que los solicitados por otras compañías y se inscribe en la lógica comercial contemplada por el Reglamento nº 1008/2008; pero permite, ante todo, garantizar un precio proporcional a las prestaciones que demanda el usuario.

54. Tal interpretación, evidentemente, no es aplicable al equipaje de mano (o de cabina), pues la compañía aérea debe asegurar la gratuidad de su transporte, y ello por dos razones. Por una parte, a diferencia de un equipaje facturado, el equipaje de mano es de la exclusiva responsabilidad del pasajero. Por otra parte, no se incluye en modo alguno entre los servicios comerciales proporcionados por la compañía aérea y contemplados por el Reglamento nº 1008/2008, pues no implica coste alguno ligado a su facturación, seguimiento y almacenamiento, contrariamente a lo que sucede con un equipaje facturado.

55. Por otra parte el hecho de poder llevar consigo y bajo custodia personal los objetos que se consideran más valiosos o indispensables está relacionado con la dignidad de la propia persona, como reconoce el órgano jurisdiccional remitente en su auto de remisión. En estas circunstancias, por consiguiente, no puedo admitir el principio, ni siquiera *in futurum*, del pago por el equipaje de cabina.

56. Por todo lo anterior considero, en consecuencia, que el artículo 22, apartado 1, del Reglamento nº 1008/2008 no se opone a que una compañía aérea como Vueling cobre por la facturación de los equipajes de los pasajeros mediante un suplemento opcional del precio.

57. En caso de que el Tribunal de Justicia no comparta esta interpretación y considere que la facturación del equipaje es una prestación obligatoria cuyo coste se incluye en el precio base del billete de avión, será necesario definir de manera universal el contenido mismo de esta prestación. Ello exigiría que el Tribunal de Justicia definiera, respecto a los 28 Estados miembros de la Unión Europea, el tamaño y el peso máximo autorizados del equipaje, teniendo en cuenta los requisitos de seguridad relacionados con el tipo de aparato que puede ser utilizado. Sin embargo, es evidente que tal decisión consistente en definir las normas técnicas relativas a la facturación del equipaje no forma parte de sus facultades ni tan siquiera de sus funciones.

58. Por otra parte, tal enfoque me parecería difícilmente conciliable con las exigencias de libre competencia y protección del consumidor en que se basa el Reglamento nº 1008/2008. Por una parte, cualquiera que fuera la forma que adoptara esa definición, tal enfoque conduciría a limitar la competencia en un servicio comercial, lo cual, de forma manifiesta, comprometería el efecto útil de este Reglamento. Por otra parte, ello impediría establecer una fijación de precios proporcional a las prestaciones solicitadas por el usuario, de manera que el pasajero que viaja únicamente con su equipaje de mano soportaría el coste de facturación del equipaje de su vecino, lo cual, en mi opinión, compromete la protección del consumidor.

2. La protección de los derechos del consumidor

59. El legislador de la Unión ha encuadrado la libertad de fijación de precios reconocida a las compañías aéreas dentro del necesario respeto a las exigencias ligadas a la protección de los derechos del consumidor, señaladas en el artículo 23 del Reglamento nº 1008/2008.

60. Con el título «Información y no discriminación», el artículo 23 del Reglamento nº 1008/2008 establece lo siguiente en su apartado 1:

«Las tarifas y fletes aéreos ofrecidos o publicados bajo cualquier forma, incluso en Internet, para servicios aéreos con origen en un aeropuerto situado en el territorio de un Estado miembro al que se aplique el Tratado disponibles para el público en general incluirán las condiciones aplicables. Se indicará en todo momento el precio final que deba pagarse, que incluirá la tarifa o flete aplicable así como todos los impuestos aplicables y los cánones, recargos y derechos que sean obligatorios y previsibles en el momento de su publicación. Además de la indicación del precio final, se precisará al menos lo siguiente:

- a) la tarifa o flete;
- b) los impuestos;
- c) las tasas de aeropuerto, y
- d) otros cánones, recargos o derechos, tales como los relacionados con la seguridad extrínseca o el combustible,

cuando se hayan añadido a la tarifa o flete los conceptos contemplados en las letras b), c), y d). Los suplementos opcionales de precio se comunicarán de una manera clara, transparente y sin ambigüedades al comienzo de cualquier proceso de reserva, y su aceptación por el pasajero se realizará sobre una base de opción de inclusión.»

61. Este precepto sobre la fijación de precios de los servicios aéreos es una *lex specialis* respecto a las normas generales establecidas en la Directiva 2005/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, (16) y en la Directiva 2011/83/UE del Parlamento Europeo y del Consejo. (17) Tiene por objeto asegurar una mayor transparencia en la fijación de precios practicada por las compañías aéreas, con objeto de garantizar una mayor protección del consumidor ante las prácticas engañosas o abusivas que con tanta frecuencia son denunciadas por los pasajeros.

62. En efecto, es innecesario precisar que el precio es el criterio que determina la elección de la compañía aérea por parte de los pasajeros. Sin embargo, existe una diferencia importante entre el precio base del billete de avión y el precio total pagado por el pasajero una vez hecha su reserva debido al importante coste de otros componentes, en particular, de los impuestos, tasas y otros suplementos opcionales.

63. Por otra parte, las prácticas comerciales, y asimismo las diversas exacciones impuestas a las compañías aéreas, han dado lugar a una abundancia de componentes del precio de los billetes de los pasajeros, lo cual no facilita la transparencia de las tarifas.

64. Finalmente, algunos de esos gastos se ocultan por razones de marketing, lo cual contradice la necesidad de comunicar de manera transparente los precios aplicados.

65. Por lo tanto, en el artículo 23, apartado 1, del Reglamento nº 1008/2008, el legislador de la Unión realiza una distinción neta entre, por una parte, las tarifas de los servicios aéreos, los impuestos y los otros tipos de tasas –que son inevitables y previsibles en el momento de su publicación– y, por otra parte, los suplementos opcionales del precio.

66. En lo que se refiere a las tarifas de los servicios aéreos, los impuestos y otros tipos de tasas, la compañía aérea está obligada a mencionar las condiciones de aplicación de cada una de esas tarifas cualquiera que sea la forma en que se publiquen.

67. Respecto a los suplementos opcionales de precios, el Tribunal de Justicia ha precisado, en su sentencia *ebookers.com Deutschland*, antes citada, que la compañía aérea debe garantizar que se comuniquen de manera clara, transparente y sin ambigüedades al comienzo de cualquier proceso de reserva, y asimismo que el cliente pueda elegir entre aceptarlos o excluirlos mediante una opción de inclusión («opt-in»). (18)

68. Por lo tanto, si bien una compañía aérea puede, en uso de la libertad de fijación de precios que le reconoce el artículo 22, apartado 1, del Reglamento nº 1008/2008, cobrar por la facturación de un equipaje en concepto de suplemento opcional de precio, dicha compañía debe, en cualquier caso, respetar las exigencias establecidas específicamente en el artículo 23, apartado 1, del citado Reglamento en relación con la información al consumidor.

69. A continuación, procede examinar si dichos preceptos se oponen a una normativa nacional como la establecida en el artículo 97 de la LNA. Recordemos que el órgano jurisdiccional remitente interpreta que ese artículo prohíbe a las compañías aéreas cobrar por la facturación de los equipajes de los pasajeros mediante el aumento del precio base del billete de avión.

70. Interpretada en este sentido, dicha normativa, evidentemente, no es compatible con el Derecho de la Unión. En efecto, restablece una regulación estatal que el legislador de la Unión, sin embargo, se ha cuidado de suprimir en el Reglamento nº 1008/2008, mediante la desregulación y liberalización del sector. Como ya he señalado, excepto en el caso de las líneas aéreas sometidas a obligaciones de servicio público, los Estados miembros ya no disponen de facultades de control respecto a los niveles de precios fijados por las compañías aéreas, a las condiciones tarifarias aplicables y a la naturaleza de los servicios que pueden incluirse en el precio base del billete de avión.

71. Además, ese tipo de legislación menoscaba la armonización que pretende el legislador de la Unión a través del establecimiento de «normas *comunes* para la explotación de servicios aéreos en la Comunidad», (19) en consonancia con el título del Reglamento nº 1008/2008. En efecto, se desprende de los considerandos 2, 5, 16 y 18 de ese Reglamento que su objetivo es alcanzar una aplicación más eficaz, coherente y homogénea de la legislación de la Unión sobre el mercado interior de la aviación, de forma que, por una parte, se evite la distorsión de la competencia resultante de la aplicación diferente de las normas en el ámbito nacional y, por otra parte, se permita a los consumidores comparar realmente los precios por los servicios aéreos. En la medida en que el transporte aéreo da por supuesto, por naturaleza, un mercado internacional, en el cual operan compañías aéreas del mismo tamaño

mediante instrumentos de reserva que actualmente no tienen fronteras, es imprescindible, atendidos los objetivos marcados por el legislador de la Unión, que la actividad de esas compañías esté regida por normas comunes para el conjunto de los Estados miembros. Sin embargo, la citada normativa contraviene estos objetivos de forma manifiesta.

72. Por consiguiente, y habida cuenta de todo lo anterior, considero que el principio de libertad de fijación de precios proclamado en el artículo 22, apartado 1, del Reglamento nº 1008/2008 debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional, como la controvertida en el litigio principal, que prohíbe a las compañías aéreas cobrar, en concepto de suplemento opcional del precio, por la facturación del equipaje del pasajero.

73. Considero, no obstante, que corresponde a las autoridades nacionales competentes verificar que, al cobrar por dicha prestación, las compañías aéreas respetan sus deberes en lo que se refiere a la protección de los derechos del consumidor contemplados en el artículo 23, apartado 1, del citado Reglamento, comunicando de manera clara, transparente y sin ambigüedades, y ello desde el comienzo del proceso de reserva iniciado por el cliente, las modalidades de fijación de precios ligadas a la facturación de equipajes, y permitiendo a dicho cliente aceptar o rechazar la prestación en cuestión mediante una opción de inclusión explícita.

74. En el presente asunto, por consiguiente, corresponderá al órgano jurisdiccional remitente comprobar si Vueling ha respetado dichas exigencias en relación con la Sra. Arias Villegas.

II. Conclusión

75. A la luz de las consideraciones precedentes, propongo al Tribunal de Justicia que responda del siguiente modo a la cuestión prejudicial planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Ourense:

«El principio de libertad de fijación de precios, proclamado en el artículo 22, apartado 1, del Reglamento (CE) nº 1008/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de septiembre de 2008, sobre normas comunes para la explotación de servicios aéreos en la Comunidad, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional, como la controvertida en el litigio principal, que prohíbe a las compañías aéreas cobrar, en concepto de suplemento opcional del precio, por la facturación del equipaje del pasajero.

No obstante, corresponde a las autoridades nacionales competentes verificar que, al cobrar por dicha prestación, las compañías aéreas respetan sus deberes en lo que se refiere a la protección de los derechos del consumidor contemplados en el artículo 23, apartado 1, del citado Reglamento, comunicando de manera clara, transparente y sin ambigüedades, y ello desde el comienzo del proceso de reserva iniciado por el cliente, las modalidades de fijación de precios ligadas a la facturación de equipajes, y permitiendo a dicho cliente aceptar o rechazar la prestación en cuestión mediante una opción de inclusión explícita.»

1 – Lengua original: francés.

2 – Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de septiembre de 2008, sobre normas comunes para la explotación de servicios aéreos en la Comunidad (DO L 293, p. 3).

3 – El concepto de equipajes facturados no está definido en el Reglamento nº 1008/2008. En las presentes conclusiones, partiré del principio de que este concepto se refiere a los efectos

personales que van con el viajero durante su viaje cuya custodia acepta el transportista y por los que éste entrega una etiqueta de identificación, a diferencia de los equipajes de cabina, que permanecen bajo custodia del pasajero.

[4](#) – BOE nº 176, de 23 de julio de 1960, p. 10291. Artículo en su versión modificada por la Ley 1/2011, de 4 de marzo (B.O.E. nº 55, de 5 de marzo de 2011, p. 24995) (en lo sucesivo, «LNA»).

[5](#) – Texto aprobado mediante el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre (BOE nº 287, de 30 de noviembre de 2007, p. 49181).

[6](#) – Debe señalarse que esta modalidad económica no afecta únicamente al sector del transporte aéreo. En el sector de la hostelería, la cadena Formule 1 se concentra así en la necesidad principal del cliente –la de dormir por un precio menor– y reduce el servicio a su más simple expresión, ya que no ofrece, en general, ninguna prestación adicional, como la restauración o la recepción nocturna, y los servicios habitualmente propuestos, como la televisión, se ofrecen como opcionales y de pago. En el sector de la distribución, algunas marcas alimentarias como Leader Price, Lidl o incluso Ed construyen almacenes con unos pasillos simplificados al máximo, que contienen una reducida gama de productos básicos. En el sector del automóvil, los futuros vehículos «ultra low cost» de Renault-Nissan, como los de la marca Dacia, serán desarrollados, al parecer, simplificándolos al máximo, conservando únicamente lo que se considera esencial para el automovilista u obligatorio desde el punto de vista de la normativa europea.

[7](#) – Hemos comprobado que los símbolos que aparecen bajo cada una de estas tarifas pueden cambiar según cuál sea el día de la reserva, manteniéndose incluidos en la tarifa de que se trate.

[8](#) – Apartados 4 a 9 de dichas alegaciones.

[9](#) – Palabras pronunciadas por el Sr. Kelleher, presidente de Southwest Airlines, la primera compañía aérea «low cost» norteamericana.

[10](#) – Posibilidad de incrementar el precio del billete después de hacer la reserva, exención de responsabilidad, negativa a reembolsar el precio en caso de fuerza mayor, inexistencia de indemnización en caso de anulación por problemas técnicos, denegación de embarque, facturación de las tasas aeroportuarias, gastos de gestión diversos y variados, tratamiento de datos personales, etc.

[11](#) – DO L 240, p. 15.

[12](#) – Véase el artículo 5, apartado 1, del Reglamento nº 2409/92. Las tarifas aéreas se definen, en el artículo 2, letra a), de este Reglamento, como los precios pagados por los pasajeros «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».

[13](#) – El subrayado es mío.

[14](#) – El Tribunal de Justicia precisó, en la sentencia de 19 de julio de 2012, *ebookers.com Deutschland* (C-112/11), que los suplementos opcionales de precios «se aplican [...] a servicios que, aunque completan al propio servicio aéreo, no son ni obligatorios ni indispensables para el transporte de los pasajeros o de flete, con independencia de que el cliente elija aceptarlos o excluirlos» (apartado 14).

[15](#) – Apartado 19 de dichas observaciones.

[16](#) – Directiva de 11 de mayo de 2005, relativa a las prácticas comerciales desleales de las empresas en sus relaciones con los consumidores en el mercado interior por la que se modifican la Directiva 84/450/CEE del Consejo, las Directivas 97/7/CE, 98/27/CE y 2002/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (CE) nº 2006/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo (Directiva sobre las prácticas comerciales desleales) (DO L 149, p. 22).

[17](#) – Directiva de 25 de octubre de 2011, sobre los derechos de los consumidores, por la que se modifican la Directiva 93/13/CEE del Consejo y la Directiva 1999/44/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y se derogan la Directiva 85/577/CEE del Consejo y la Directiva 97/7/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 304, p. 64).

[18](#) – Apartado 14 de dicha sentencia.

[19](#) – El subrayado es mío.