

LOS DERECHOS DE LOS PASAJEROS Y USUARIO EN LOS AEROPUERTOS

José Manuel Gómez Pineda

Abogado. Socio-Director de RAZON LEGAL, S.L. Asesor Jurídico de la Asociación de Líneas Aéreas de España (ALA).

Cuando se aborda el tema de los derechos de los pasajeros y usuarios en los aeropuertos, es absolutamente necesario distinguir entre aquellos derechos que dimanen del contrato de transporte aéreo, y cuya titularidad corresponde al usuario de este medio de transporte, de aquellos otros derechos que son reconocidos a los usuarios del uso y de los servicios de los Aeropuertos (dicho sea esto último en la concepción más genérica posible).

Son muchas las diferencias que presentan ambos tipos de derechos, aunque, a nivel de pasajeros, la fuerza atractiva del contrato del transporte aéreo, y la primacía del principio del Derecho de Consumo de favorecer la obtención de la legítima satisfacción del interés del consumidor, pueda llevar a una confusión en la identificación del obligado frente a tales derechos, así como a los términos del ejercicio de la acción que nace de los mismos.

Antes de seguir con esta exposición, se hace absolutamente necesario señalar que, en las relaciones jurídicas que nacen de la utilización del uso y de los servicios aeroportuarios, hay que distinguir la figura del pasajero, como usuario del transporte aéreo, de la propia de usuario del aeropuerto, definido, en la normativa europea, como *toda persona física o jurídica que transporte por vía aérea viajeros, correo o carga, con origen en ese aeropuerto o con destino al mismo* (1).

De lo anterior, es fácil comprender que, mientras en el contrato de transporte aéreo, la relación jurídica se establece, normalmente, entre el prestador del servicio (transportista) y el usuario del mismo (pasajero), y los derechos de éste último frente al primero nacen del contenido, legal o convencional, de dicho contrato; en el uso y servicios aeroportuarios, las relaciones jurídicas que regulan éstos se dan entre el Gestor o Administrador Aeroportuario (o los terceros designados por éste) y las transportistas (como usuarias del Aeropuerto).

Es muy significativo, en este último sentido, lo reflejado en la expositivo de motivos de la Directiva 2009/12/CE (1), de 11 de marzo de 2.009, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a las tasas aeroportuarias, cuando se indica que *“la principal tarea y*

actividad comercial de los aeropuertos es hacerse cargo de las aeronaves desde el aterrizaje hasta el despegue, así como de la carga y los pasajeros, con objeto de permitir a las compañías aéreas prestar servicios de transporte aéreo...”

Los derechos de los pasajeros en el Aeropuerto, por razón de la utilización del espacio aeroportuario o de los servicios prestados en el mismos, quedan, como hemos indicado anteriormente, confundidos entre el contrato de transporte, en donde aquellos son parte, y el régimen jurídico residual (sobre cuya naturaleza no me pronuncio) resultante del, a su vez, también régimen, legal o convencional, existente entre Gestor o Administrador Aeroportuario (o los terceros designados por éste) y las transportistas.

En razón a ello, debo establecer mi primera conclusión, en el sentido que, a salvo lo que a continuación voy a señalar, **no existe una normativa legal específica** (fuera aparte del Derecho Común), **que venga a reconocer derechos** (a modo de los reconocidos en el contrato de transporte) **a los pasajeros, por razón de la utilización del espacio aeroportuario por éstos, o de los servicios que los mismos reciben en el Aeropuerto, y que pudieran ser accionados directamente por los pasajeros frente al propio Gestor o Administrador Aeroportuario.**

Como excepción a lo anterior debo señalar el caso específico y casi aislado, de la asistencia en aeropuertos de los pasajeros de movilidad reducida (conocidos por las siglas PMR). Y en este sentido, y dentro de la Unión Europea, este colectivo de pasajeros tienen reconocidos sus derechos, frente al Gestor o Administrador Aeroportuario, en el Reglamento (CE) nº 1107/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, sobre los derechos de las personas con discapacidad o movilidad reducida en el transporte aéreo (2). En el artículo 7, apartado 1, de dicho Reglamento se reconoce la obligación de la entidad gestora del aeropuerto de asumir la responsabilidad de garantizar la prestación de asistencia, dentro del aeropuerto, a estos pasajeros. No voy a extenderme más sobre esta norma comunitaria, a salvo el tratamiento que posteriormente se hará respecto a las propuestas de soluciones de esa falta de regulación legal de los derechos de los pasajeros en aeropuertos.

Por todo esto, entiendo que más que hablar, en términos generales, de derechos de pasajeros y usuarios en los aeropuertos, cabría reducir tal expresión a los derechos de los usuarios en los aeropuertos.

Esta situación, como voy a desarrollar a continuación, aun cuando pueda ser respetuosa con el planteamiento tradicional de atribuir a los aeropuertos la principal tarea de hacerse cargo de las aeronaves, para permitir a los transportistas prestar el servicio de transporte, y, por ello, estar basada en la relación usuario (transportista)-aeropuerto, debe ser revisada conforme a planteamientos en donde se reconozca la existencia de una relación autónoma pasajero-aeropuerto, respecto al uso y servicios aeroportuarios, con los consiguientes derechos y deberes de cada parte, y evitándose así el tener que acudir a la relación usuario-aeropuerto para perfilar, residualmente, los derechos que pueden asistir a los pasajeros frente al Gestor o Administrador aeroportuario.

Son muchas las razones que justifican esta revisión de la situación actual, pero, con ánimo meramente ejemplificativo, cabe considerar las dos siguientes:

La primera estaría en el hecho que se dan plenamente los elementos esenciales de esa pretendida relación: De una parte, el uso del espacio y servicios aeroportuarios, que son prestados a los pasajeros; de otra, las tarifas o derechos económicos que obtiene el Gestor o Administrador Aeroportuario por su prestación, y que, aunque normalmente sean satisfechos por el transportista, son, en la práctica, repercutidos en los pasajeros, como parte del precio del transporte (3)

La segunda, la potencial insatisfacción que produce la aplicación del esquema tradicional en el reconocimiento y satisfacción de los legítimos intereses de los pasajeros (en su condición de consumidores de los servicios aeroportuarios), en supuestos de incidencias en la prestación de tales servicios.

Desarrollando brevemente estas dos razones, en cuanto a la primera, el esquema tradicional está basado en una disposición del Gestor o Administrador Aeroportuario a los transportistas de los servicios aeroportuarios necesarios para la operatividad aérea. En el ámbito europeo, el procedimiento de determinación y disposición de dichos servicios y sus contraprestaciones económicas se rige, entre otros, por los principios de no discriminación, transparencia y consulta del Gestor con dichos operadores aéreos (4).

Es totalmente cierto que este procedimiento no considera la intervención de más partes que el Gestor Aeroportuario y los usuarios del aeropuerto (transportistas y empresas de servicios de asistencia aeroportuaria), pero no se puede desconocer que estos servicios, si no van dirigidos directamente a los pasajeros (es el caso de los servicios de seguridad y control de pasajeros y equipajes), si inciden en último término en el servicio de transporte contratado por estos (como sería el caso de aquellos servicios que permiten las distintas operaciones aeroportuarias). Por otra parte, el coste de estos servicios, vía tarifas o derechos económicos a percibir por el Gestor, cuando no son los pasajeros quienes están obligados directamente a su pago, si lo hacen, indirectamente, por repercusión en el precio del transporte, como ha quedado expuesto.

A la vista de ello, aunque se mantenga la plena legalidad y justificación del sistema tradicional (Aeropuerto-Transportistas), no se debe ignorar la incidencia de los servicios aeroportuarios en los pasajeros, ni el hecho que el coste de todo o parte de los mismos es soportado por éstos. Y estos determinan una situación de facto (Aeropuerto-pasajeros) que no puede ser ni desconocida ni negada su regulación, al menos cuando la irregular prestación del servicio aeroportuario causa un daño o lesión directa a los legítimos intereses de los pasajeros.

Y esto último enlaza directamente con la segunda de las razones expuestas, pues la tutela que deben tener los legítimos intereses de los pasajeros, en el aeropuerto, no obtiene una adecuada respuesta en el esquema tradicional (al menos en la forma y modo, directos, a como se ha regulado en el ámbito del contrato de transporte aéreo).

Producida una incidencia en el aeropuerto, que afecte, directa o indirectamente, al pasajero, este esquema tradicional ni ofrece, en la mayoría de las ocasiones, un derecho a la información, ni reconoce una vía específica al pasajero para el reconocimiento de su derecho ni, obviamente, su posterior accionamiento (siempre a salvo de los planteamientos jurídicos dimanantes del Derecho Común –con los inconvenientes que pueden representar esta vía-).

El recurrir, como alternativa, a la relación jurídica transportista-pasajero, para encontrar el acomodo legal al derecho del pasajero y a su necesaria tutela, debe ser descartada en la mayoría de los casos, básicamente por la total ajenidad del transportista en la obligación de prestación del servicio aeroportuario.

Valga un ejemplo muy significativo y extremadamente actual. La huelga de trabajadores de la empresa concesionaria del servicio de control de seguridad del Aeropuerto de Barcelona, ha supuesto, durante los meses de julio y agosto de este año, esperas a los pasajeros, en los controles de seguridad de dicho aeropuerto, superiores a la hora y media. Este hecho ha determinado que muchos pasajeros no hayan podido estar a tiempo en la puerta de embarque de sus vuelos, perdiendo, lógicamente, los mismos, con los inconvenientes que ello conlleva.

Pues bien, la obligación del control de seguridad es atribuida, en España, por imperativo legal, al Gestor Aeroportuario y Ministerio de Interior (5). La opción elegida por éstos para la prestación de este servicio, ha sido la de licitar y conceder este servicio a una empresa privada, la cual, como queda dicho, no ha podido prestar regularmente el servicio a consecuencia de la mencionada huelga. En esta situación, a falta de una regulación legal específica de los derechos de los pasajeros en el aeropuerto, tanto en España como en la Unión Europea; ante la inexistente responsabilidad del transportista en este supuesto (el pasajero no se ha presentado en tiempo al embarque); cabe cuestionarse ¿Qué tutela legal asiste al pasajero?. Si la posible respuesta es la de acudir al Derecho Común, ¿No está justificado considerar la existencia de un agravio comparativo, si consideramos que el Reglamento CE 261/2004 concede compensaciones económicas automáticas a los pasajeros por retrasos o cancelaciones de vuelo, y, en este supuesto, para obtener el pasajero esa compensación tiene que accionar un proceso judicial en base al Derecho Común?

Por otra parte, para completar lo anterior, debo indicar que la tarifa aeroportuario por la prestación del servicio de seguridad y control de pasajeros y carga, si bien está establecida que sea pagada por el transportista, es totalmente repercutible al pasajero, el cual, por dicho motivo, debemos decir que paga dicho servicio (6)

Creo que este ejemplo es lo suficientemente ilustrativo de la posición que vengo manteniendo. Pero aun cabe señalar otro aspecto que interesa tener presente: el potencial perjuicio que la falta de definición de los derechos de los pasajeros causan a las transportistas.

La existencia de incidencias en la prestación de servicios aeroportuarios y la indicada falta de regulación legal específica de los pasajeros, en los aeropuertos, determina que el transportista deba soportar, de forma residual e injustamente, los costes

derivados de las soluciones que, a veces por imperativo legal, otras para preservar la buena imagen empresarial, se ve obligado a dar a los pasajeros.

Valga un ejemplo muy significativo. El Reglamento CE 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 o gran retraso de los vuelos, establece que en aquellos supuestos de denegación de embarque, cancelación o retraso, el transportista tiene una obligación asistencial hacia el pasajero (comidas, bebidas o, en su caso, alojamiento), durante el tiempo de espera hasta que dicho pasajero llegue a su punto de destino, y ello, aunque exista un circunstancia extraordinaria (como podría ser la incidencia aeroportuaria). (7) Esto lleva a la consideración que, en ciertos supuestos, aunque el transportista no haya tenido responsabilidad alguna en la incidencia aeroportuaria, debe, por imperativo legal, asumir las consecuencias de ello frente al pasajero.

Y por todo lo anterior, la segunda conclusión que se puede extraer, lo es en el sentido que la inexistencia de esa una normativa legal específica de los derechos de los pasajeros en los aeropuertos, por una parte, determina, cuando menos, un trato diferencial e injustificado en la tutela de los legítimos intereses de los pasajeros, en comparación a los derechos que asiste a éstos conforme a la normativa legal de transporte aéreo; y, por otra, es perjudicial para los transportistas, en cuanto en determinados casos, deben asumir costes sin responsabilidad alguna en el incidente aeroportuario.

Frente a esta problemática, y ya en el tramo final esta ponencia, me voy a referir a las tendencias legales que se vienen apreciando para hacer frente a lo anterior, aunque también debo indicar que, a mi juicio, son, por el momento, insuficientes.

Y me refiero, en primer lugar, a la Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 5 de febrero de 2014, sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el ya mencionado Reglamento (CE) nº 261/2004 y el Reglamento (CE) nº 2027/97 relativo a la responsabilidad de las compañías aéreas respecto al transporte aéreo de los pasajeros y su equipaje (8) y (9)

En esta Resolución se modifica el artículo 13 del actual Reglamento 261/2004, en el sentido reconocer plenamente el derecho del transportista a reclamar a la tercera parte que haya contribuido al suceso que haya dado lugar a la solicitud de compensación u otras obligaciones asumidas por dicho transportista, la citada compensación o los costes asumidos. De esta manera, se aporta una posible solución al problema indicado anteriormente, aunque no se resuelve la cuestión de los derechos y accionamiento directo por parte de los pasajeros.

Asimismo en la citada Resolución, se refuerza los derechos de los pasajeros de movilidad reducida frente al Gestor Aeroportuario, por incidentes producidos en el Aeropuerto, reconociéndose a este tipo de pasajeros, que puedan perder un vuelo de conexión provocado por los servicios de asistencia del aeropuerto un derecho a compensación de la entidad gestora del aeropuerto, similar a los pasajeros cuyos

vuelos han sido cancelados o retrasados por el transportista aéreo. Y esta esta modificación sí que está en línea con los planteamiento que hemos expuesto, si bien es de lamentar que tal derecho se limite a una parte de los pasajeros.

Finalmente, la Resolución, para los supuestos de perturbaciones múltiples de vuelos, establece la obligatoriedad de una coordinación y cooperación entre la entidad gestora del aeropuerto y los usuarios de éste, para reducir al mínimo los efectos que puedan tener en los pasajeros esas perturbaciones múltiples, prestándoles servicios de asistencia y proponiéndoles transporte alternativo. A esos fines, continua la propuesta, deben elaborar planes las entidades gestoras de los aeropuertos deben velar por una coordinación apropiada mediante un plan de emergencia adecuado para esos casos y colaborar con las autoridades nacionales, regionales o locales en el desarrollo de dichos planes.

En segundo lugar debo referirme, dentro del ámbito de España, al nuevo régimen aeroportuario implantado por la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia (10). Y traigo la mención de esta disposición legal, no tanto por el reconocimiento que pueda llegar a hacer de los derechos de los pasajeros frente al Gestor Aeroportuario, como si por la relevancia del procedimiento de determinación de las cuantías de las tarifas aeroportuarias, en razón al cumplimiento u observancia por dicho Gestor de los niveles de calidad de los servicios aeroportuarios, fijados, de forma previa, en la planificación quinquenal aprobada por el Consejo de Ministros de España, en el documento denominado “ Documento de Regulación Aeroportuaría (DORA)”. En virtud de lo dispuesto en esta Ley, el Gestor Aeroportuario será incentivado o penalizado, en cada ejercicio anual, por la calidad del servicio prestado, todo ello según un informe/auditoria realizado, al principio del ejercicio, por la Agencia Estatal de Seguridad Aérea Española.

Los derechos de los pasajeros se tutelan, en este caso, de forma indirecta, al establecer en el mencionado DORA unos parámetros de calidad de los servicios que deben ser cumplidos por el Gestor Aeroportuario.

La norma contempla, por otra parte, un régimen sancionador por incumplimientos del citado DORA, y, en consecuencia, de lo dispuesto respecto a los servicios aeroportuarios.

Tampoco considero que este procedimiento atienda a un reconocimiento directo de los derechos de los pasajeros, pero, con el procedimiento previsto en el mismo, de forma indirecta sí que se tutelan los intereses de aquellos.

En tercer y último lugar, quiero volver nuevamente al Reglamento (CE) nº 1107/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, sobre los derechos de las personas con discapacidad o movilidad reducida en el transporte aéreo, en cuanto que, como excepción, en el mismo sí que se establece una relación jurídica entre el Gestor Aeroportuario y los pasajeros de este colectivo, en cuanto a la asistencia aeroportuaría, y, junto a la modificación del Reglamento CE 261/2004, antes indicada, constituyen un ejemplo muy válido del posible modelo al que debería de tender, a mi juicio, la revisión del esquema tradicional de uso y servicios aeroportuarios, es decir,

un reconocimiento explícito de los derechos de los pasajeros en el aeropuerto, deslindando claramente las obligaciones que debe asumir el Gestor Aeroportuario, de las que se deben considerar encuadradas dentro del contrato de transporte aéreo.

Y la tercera y última conclusión a lo anterior, es que se puede apreciar una tímida **tendencia legislativa al reconocimiento, directo o indirecto, de los derechos de los pasajeros, aunque en lo relativo a los propios de los pasajeros de movilidad reducida, más que tendencia sea una clara realidad.**

Madrid, a veinticuatro de agosto de dos mil diecisiete.

Notas:

- (1) Esta definición es tomada del artículo 2, apartado 3 de la Directiva 2009/12/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2009, relativa a las tasas aeroportuarias. El texto de esta Directiva se puede consultar en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32009L0012>
- (2) El texto se puede consultar en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:32006R1107>.
- (3) Así es reconocido, en el Derecho Europeo, en el artículo 23, apartado 1, del Reglamento CE 1008/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de septiembre de 2008, sobre normas comunes para la explotación de servicios aéreos en la Comunidad. El texto puede ser consultado en la dirección <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:32008R1008>
- (4) La Directiva 2009/12/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2009, relativa a las tasas aeroportuarias recoge dichos principios y el procedimiento a seguir en la fijación de los derechos económicos por la prestación de los servicios aeroportuarios básicos.
- (5) Artículo 40 de la Ley 21/2003, de Seguridad Aérea, cuyo contenido puede ser consultado en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2003-13616>.
- (6) Artículo 77 de la referida Ley 21/2003, de Seguridad Aérea.
- (7) Artículos 4, 5 y 6, en relación al apartado 3 del citado artículo 5 del Reglamento CE 261/2004, que puede ser consultado en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004R0261:ES:HTML>

- (8) Puede ser consultado en <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0092+0+DOC+XML+V0//ES>
- (9) Esta Resolución forma parte del procedimiento de tramitación de los citados Reglamentos, por lo que la modificación de esos Reglamentos, a que se refiere, no ha entrado en vigor.
- (10) Puede ser consultado el contenido de esta Ley en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-10517>