

## LA RESOLUCIÓN ALTERNATIVA DE CONFLICTOS EN EL SECTOR DE LOS DERECHOS DE LOS PASAJEROS AÉREOS\*

**Alicia Agüero Ortiz**

Profesora Ayudante Doctora de Derecho Civil

Universidad Autónoma de Madrid

**Resumen:** Tras casi cinco años de espera, el pasado 17 de marzo de 2022 se publicó la Orden TMA/201/2022 por la que se aprueba el procedimiento de resolución alternativa de conflictos derivados de la vulneración de los Reglamentos de la Unión Europea en materia de protección de los usuarios del transporte aéreo del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana. En este trabajo analizaremos los aspectos más relevantes del nuevo procedimiento cuya gestión asumirá la AESA, los procedimientos de ADR alternativos existentes, así como aquellos disponibles para reclamaciones no incluidas en el ámbito de aplicación de este procedimiento. Asimismo, compararemos el nuevo procedimiento con los existentes en otros Estados miembros.

**Palabras clave:** Resolución alternativa de conflictos, RAL, reclamaciones, transporte aéreo, pasajeros, AESA, Reglamento 261/2004.

**Title:** Alternative dispute resolution in the air passenger rights sector

**Abstract:** After almost five years of waiting, on March 17, 2022, Order TMA/201/2022 of the Ministry of Transport, Mobility and Urban Agenda, approving the alternative resolution procedure for disputes arising from the violation of European Regulations on air transport users' protection, was published. In this paper we will analyse the most relevant aspects of the new procedure whose management will be assumed by the Spanish State Aviation Safety Agency (AESA), the existing alternative ADR procedures, as well as those ADR procedures available for claims out of the scope of this new procedure. We will also compare the new procedure with those in other Member States.

---

\* Trabajo realizado en el marco de la ayuda para la realización de proyectos de investigación científica y transferencia de tecnología, de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha cofinanciadas por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) para el Proyecto titulado "Protección de consumidores y riesgo de exclusión social en Castilla-La Mancha" (PCRECLM) con Ref.: SBPLY/19/180501/000333 dirigido por Ángel Carrasco Perera y Ana Isabel Mendoza Losana.

**Key words:** Alternative dispute resolution, ADR, claims, air transport, passengers, AESA, Regulation 261/2004.

**Sumario:** I. INTRODUCCIÓN. II. ANTECEDENTES: SAC, DIRECTIVA 2013/11/UE Y LEY 7/2017 III. RÉGIMEN DE ENTIDADES ACREDITADAS. IV. EL ANTERIOR PROCEDIMIENTO DE RESOLUCIÓN DE RECLAMACIONES DEL SECTOR AÉREO. V. EL NUEVO PROCEDIMIENTO DE ADR DE AESA DE LA ORDEN TMA/201/2022. 1. Ámbito de aplicación y entidades competentes en materias excluidas. 2. Los principios del procedimiento. 3. Causas de inadmisión y operativa frente a la falta de competencia territorial. 4. Pasos del nuevo procedimiento de ADR del sector aéreo. 5. Efectos de la resolución. VI. MODELOS COMPARADOS. 1. Francia. 2. Italia. 3. Portugal. 4. Reino Unido. VII. CONCLUSIONES. VIII. BIBLIOGRAFÍA.

## I. INTRODUCCIÓN

Casi cinco años después de que la disposición adicional segunda de la Ley 7/2017, de 2 de noviembre, por la que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 2013/11/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, relativa a la resolución alternativa de litigios en materia de consumo (en adelante, «Ley 7/2017»), ordenara que el Ministerio de Fomento regulara el procedimiento de ADR para los conflictos derivados de la vulneración de los Reglamentos de la Unión Europea en materia de protección de los usuarios del transporte aéreo, y que se acreditara y notificara una única entidad de ADR sectorial para ello, por fin disponemos de dicha Orden del, rebautizado, Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana. Hasta el momento, tan solo se había realizado un «Proyecto de Orden por la que se regula el procedimiento de resolución alternativa de litigios en materia de derechos de los usuarios de transporte aéreo establecidos en el ámbito de la Unión Europea», del Ministerio de Fomento de 2018, que no llegó a cuajar<sup>1</sup>. En concreto, se trata de la «Orden TMA/201/2022, de 14 de marzo, por la que se regula el procedimiento de resolución alternativa de litigios de los usuarios de transporte aéreo sobre los derechos reconocidos en el ámbito de la Unión Europea en materia de compensación y asistencia en caso de denegación de embarque, cancelación o gran retraso, así como en relación con los derechos de las personas con discapacidad o movilidad reducida» (en adelante, «Orden TMA/201/2022»), que entró en vigor el pasado 18 de marzo de 2022, pero que no resultará aplicable hasta el día uno del mes siguiente a aquel en que se produzca la publicación en el BOE de la resolución del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana que acredite a la Agencia Estatal de Seguridad Aérea («AESA») como entidad de resolución alternativa de litigios de consumo (disposición final tercera Orden TMA/201/2022).

---

<sup>1</sup>Disponible en: [https://www.fomento.es/NR/rdonlyres/2D5A3CF7-46ED-433D-B127-4703B1410BDB/148613/OM\\_ADR\\_audienciaweb.pdf](https://www.fomento.es/NR/rdonlyres/2D5A3CF7-46ED-433D-B127-4703B1410BDB/148613/OM_ADR_audienciaweb.pdf) Al respecto, NADAL GÓMEZ, I.: «La resolución alternativa de litigios en materia de transporte aéreo», en ARIZA COLMENAREJO y FARNÁNDEZ-FIGARES MORALES, *La resolución alternativa de litigios en materia de consumo*, Aranzadi, Pamplona, 2018, págs. 225-275; MARCHAL ESCALONA, N.: «El Marco regulador en proyecto en España para la resolución alternativa de conflictos: ¿Nuevas perspectivas para las reclamaciones de consumo?», *Revista Española de Derecho internacional*, vol. 71/2, 2019.

Como es sabido, el sector aéreo es uno de los que mayor nivel de conflictividad ocasiona<sup>2</sup>. y de los que menor éxito alcanza la resolución alternativa de conflictos de consumo, pese a los esfuerzos de AESA, pues sus resoluciones no son vinculantes para las empresas reclamadas y la adhesión de las compañías del sector al Sistema Arbitral de Consumo es infrecuente. Dicho de otro modo, la indefensión de los pasajeros aéreos en España era significativa, con el grave perjuicio que ello comporta para un sector económico esencial en España como es el turismo. De ahí que los usuarios de transporte aéreo estemos de enhorabuena pues, por fin, tendremos a nuestra disposición un mecanismo de ADR gratuito al que las compañías aéreas están obligados a someterse y cuyo resultado es vinculante para ellas.

Con todo, el júbilo no puede ser pleno pues, por un lado, la Orden no es aplicable en la actualidad ya que AESA no ha sido todavía acreditada como entidad de resolución alternativa de litigios; y, por otro lado, aún queda por regular el procedimiento de ADR en el ámbito de la actividad financiera (disposición adicional primera de la Ley 7/2017) en el que la litigiosidad es, si cabe, más amplia que en el sector del transporte aéreo. No obstante, la ministra de Asuntos Económicos aseguró, al comienzo del año, que la creación de la Autoridad Independiente de Protección del Cliente de Productos Financieros se produciría este año<sup>3</sup>, aunque esta promesa viene reiterándose desde 2018<sup>4</sup>, por lo que tendremos que esperar para comprobar si se cumple de una vez por todas la promesa, o no. Pero ese es otro asunto.

## **II. ANTECEDENTES: SAC, DIRECTIVA 2013/11/UE Y LEY 7/2017**

El 21 de mayo de 2013, el Parlamento y el Consejo europeo aprobaron la Directiva 2013/11/UE relativa a la resolución alternativa de litigios en materia de consumo (en adelante, «Directiva 2013/11») cuyo objetivo principal era garantizar que los consumidores pudieran, «si así lo desea[se]n», presentar reclamaciones ante entidades que ofrecieran procedimientos de resolución alternativa de conflictos con unos niveles armonizados de calidad. De este modo, se perseguía incrementar la confianza de los consumidores en el mercado único europeo, reforzando su protección mediante mecanismos que asegurasen la efectividad de sus derechos.

No obstante, el impacto de dicha Directiva en España no fue extraordinario toda vez que ya contábamos, de antiguo, con un importante mecanismo institucional de resolución alternativa de conflictos de consumo: el Sistema Arbitral de Consumo (en

---

<sup>2</sup> Como muestra RUEDA VALDIVIA, R., «Acciones de compensación frente a transportista de hecho por denegación de embarque, cancelación o gran retraso en vuelos de conexión: Aspectos jurisdiccionales», *La Ley. Unión Europea*, 2018, núm. 59, pág. 7.

<sup>3</sup> En concreto, se anunció que se sometería a consulta pública el «Anteproyecto de Ley de creación de la Autoridad de Defensa de los Clientes Financieros» en marzo de 2022, pero aún no consta publicado. *Vid.* <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/asuntos-economicos/Paginas/2022/210222-protocolo-sostenible-banca.aspx>; así como en prensa: <https://www.diariosigloxxi.com/texto-ep/mostrar/20220221123213/gobierno-lanzara-marzo-anteproyecto-crear-autoridad-proteccion-cliente-financiero>

<sup>4</sup> El Presidente del Gobierno viene anunciando su creación desde junio de 2018: [https://cincodias.elpais.com/cincodias/2022/01/27/mercados/1643297209\\_605763.html](https://cincodias.elpais.com/cincodias/2022/01/27/mercados/1643297209_605763.html); incluso circuló un «Proyecto de ley de creación de la Autoridad Administrativa Independiente de Protección del Cliente Financiero», de 7 de marzo de 2019, que en la actualidad está disponible en la página web de la *Revista de Derecho del Mercado Financiero*: <http://www.rdmf.es/wp-content/uploads/2019/06/Proyecto-de-ley-de-creaci%C3%B3n-de-la-Autoridad-Administrativa-Independiente-de-Protecci%C3%B3n-del-Cliente-Financiero.pdf>

lo siguiente, «SAC»). En concreto, el art. 31 de la antigua Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, ordenaba al Gobierno español a implementar «un sistema arbitral que, sin formalidades especiales atienda y resuelva con carácter vinculante y ejecutivo para ambas partes las quejas o reclamaciones de los consumidores o usuario». Este sistema arbitral, proseguía el precepto, debía ser de sometimiento voluntario. Por este motivo, la ya derogada Ley 36/1988, de 5 de diciembre, de Arbitraje, contemplaba en su disposición adicional primera al SAC, lo declaraba gratuito y lo liberaba de la obligación de protocolización notarial de los laudos arbitrales; y, su disposición adicional segunda, encomendaba al Gobierno español la reglamentación de la denominación, composición, carácter, forma de designación y ámbito territorial de los órganos arbitrales y demás especialidades del procedimiento y del régimen jurídico del sistema arbitral previsto en el art. 31 de la Ley 26/1984.

Dicho mandato se satisfizo mediante la aprobación del Real Decreto 636/1993, de 3 de mayo, por el que se regula el sistema arbitral de consumo (en lo sucesivo, «RD 636/1993») que instauró el SAC en España, con carácter experimental, mediante la creación de las Juntas Arbitrales de Consumo en los distintos ámbitos territoriales, con el objeto de evaluar las necesidades de funcionamiento y, así, poder implementar un sistema definitivo, atendidas las necesidades apreciadas en esta experiencia. Esta experimental e incompleta regulación del SAC fue culminada mediante el Real Decreto 231/2008, de 15 de febrero, por el que se regula el Sistema Arbitral de Consumo (en adelante, «RD 231/2008») que cumple, asimismo, con el mandato al respecto previsto en los artículos 57 y 58 de la actualmente vigente Ley de consumidores, el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias (en lo siguiente, «TRLGDCU»).

Probablemente esta circunstancia incidió en la tardanza del legislador en transponer la Directiva 2013/11, pues a pesar de que los Estados miembro venían obligados a transponerla antes del 9 de julio de 2015, y a remitir a la Comisión la primera lista de entidades de resolución alternativa de conflictos acreditadas antes del 9 de enero de 2016, no fue hasta el 2 de noviembre de 2017 que el Legislador español aprobó la Ley 7/2017.

En cualquier caso, la Directiva 2013/11 no regulaba los procedimientos de resolución alternativa de conflictos que debían ser implementados en los Estados miembro, sino «solo» la obligación de los Estados miembro de garantizar a los consumidores el acceso a entidades de ADR acreditadas que cumplieran con los requisitos de calidad previstos. En este sentido, la Ley 7/2017 insiste en que su finalidad no es regular ni desarrollar los procedimientos de ADR «sino que se limita a establecer los requisitos que buscan la armonización de la calidad de las entidades de resolución alternativa a las que pueden recurrir los consumidores y empresarios para la solución de sus litigios»<sup>5</sup>.

De esta forma, la Ley 7/2017 da cobertura a todos los procedimientos de ADR, esto es, con independencia de que concluyan con una solución impuesta, propuesta o

---

<sup>5</sup> Exposición de Motivos, IV.11.

amistosa, siempre que sean gestionados por una entidad de ADR acreditada. Con todo, el sistema no restringe el acceso de los consumidores a las entidades de ADR acreditadas siendo, en todo caso, la solicitud de acreditación voluntaria para las entidades. Por lo tanto, la Ley 7/2017 —siguiendo a la Directiva 2013/11— permite la coexistencia de entidades —públicas o privadas— de ADR acreditadas y no acreditadas que puedan desempeñar sus correspondientes funciones (art. 3.1 Ley 7/2017). Así, coexisten órganos del SAC que operan, además, como entidades acreditadas de ADR<sup>6</sup> y otros que, por el contrario, no actúan como entidad acreditada de ADR<sup>7</sup> pese a integrar, todos ellos, el Sistema Arbitral de Consumo.

Así pues, el Sistema Arbitral de Consumo coexiste con el régimen de entidades de ADR acreditadas de la Ley 7/2017. Consecuentemente, la disposición final sexta de la Ley 7/2017 preveía la modificación de algunos preceptos del RD 231/2008 para adaptarlo a los nuevos plazos aplicables a las entidades de ADR. Finalmente, debe destacarse que la disposición final séptima modificó la Ley 5/2012 de 6 de julio, de mediación en asuntos civiles y mercantiles, suprimiendo la exclusión de la mediación de consumo de su ámbito de aplicación.

### III. RÉGIMEN DE ENTIDADES ACREDITADAS

Como indicábamos, la Ley 7/2017 regula los requisitos que deben cumplir, y principios que deben seguir, las entidades de ADR de consumo que deseen ser acreditadas como tales y, así, ser incluidas en los listados nacional y europeo de entidades de ADR.

A este respecto, para que las entidades de ADR puedan ser acreditadas, los arts. 5 y 6.1 Ley 7/2017 exigen que estén establecidas en España y que dispongan de un estatuto o reglamento de funcionamiento en soporte duradero y accesible a los ciudadanos, que incluya al menos información sobre su organización y forma de financiación; el tipo de litigios que resuelve<sup>8</sup> y las causas de inadmisión de reclamaciones; la forma de nombramiento, cualificación y experiencia de las personas encargadas de resolver el litigio; y toda la información relativa al procedimiento, los efectos jurídicos del resultado y el coste para las partes. En cualquier caso, para obtener la acreditación, las causas de inadmisión (art. 18 Ley 7/2017) y principios (arts. 8-12 Ley 7/2017), desarrollo del procedimiento de resolución de reclamaciones (arts. 13-21 Ley 7/2017), así como los requisitos del personal (arts. 22-25 Ley 7/2017), debían responder a las previsiones de la propia Ley 7/2017. Asimismo, las entidades de ADR, una vez acreditadas, deben cumplir con determinadas obligaciones de información y transparencia (art. 35 Ley 7/2017),

---

<sup>6</sup> V. gr. Juntas Arbitrales de Consumo de Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Cataluña, Euskadi, Extremadura, Illes Balears, Aragón, Canarias, Ceuta, Andalucía, Madrid, Navarra, Murcia, La Rioja, zona noroeste de la Comunidad de Madrid, Alcobendas, Ayuntamiento de Madrid, Ayuntamiento de Zaragoza, Ayuntamiento de León, Galicia y la Junta Arbitral Nacional de Consumo. Listado europeo de entidades de ADR acreditadas, disponible en:

<https://ec.europa.eu/consumers/odr/main/index.cfm?event=main.adr.show>

<sup>7</sup> Por ejemplo, de las Juntas Arbitrales de Consumo autonómicas no están acreditadas las JJ.AA.CC. de la Comunitat Valenciana ni de la Ciudad Autónoma de Melilla. Cfr. Listado de Juntas Arbitrales de Consumo, disponible en: <https://www.consumo.gob.es/es/consumo/sistemaArbitral/organos>

<sup>8</sup> Que debe incluir litigios en materia de consumo de carácter nacional y transfronterizo, en línea o no, incluidos los establecidos en el Reglamento 524/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013 (art. 7 Ley 7/2017).

de confidencialidad (art. 36 Ley 7/2017) y de rendición de cuentas (art. 38 Ley 7/2017).

Adicionalmente, el apartado 2 del art. 6 estipulaba que solo las entidades de ADR creadas por norma con rango de ley o reglamento podrían ofrecer procedimientos de ADR con resultado vinculante para el consumidor. De conformidad con el art. 2. k) Ley 7/2017, «[p]rocedimiento con resultado vinculante» es un «procedimiento de resolución alternativa que finaliza con la imposición a cualquiera de las partes de la solución adoptada, conlleve o no la renuncia a la vía judicial»<sup>9</sup>. Por tanto, dicho en otros términos, solo podrán ofrecer mecanismos de ADR en los que la solución venga impuesta por un tercero entidades de ADR creadas por norma legal o reglamentaria. Este es el caso del Sistema Arbitral de Consumo ya estudiado y, como veremos, el nuevo procedimiento de ADR de AESA.

Por su parte, el Capítulo II de la Ley 7/2017 se dedica a regular el procedimiento de acreditación de las entidades de resolución alternativa de conflictos. Por lo que respecta a las entidades competentes para conceder la acreditación a las entidades de ADR, el art. 26 de la Ley 7/2017 establecen cuatro alternativas. En primer lugar, la autoridad competente general, para efectuar la acreditación con carácter general para todos los sectores económicos, la Presidencia de AECOSAN, en la actualidad, la Dirección General de Consumo<sup>10</sup>.

En segundo lugar, la autoridad competente para acreditar entidades de ADR que gestionen procedimientos que finalicen con resultado vinculante para el consumidor y que conozcan de reclamaciones de todo tipo de sectores (como las Juntas Arbitrales de Consumo<sup>11</sup>), será la Dirección General de Consumo (art. 26.5 Ley 7/2017) —entidades que, recordemos, solo podrían crearse por norma de rango legal o reglamentario—.

En tercer lugar, autoridades competentes territoriales para entidades de ADR, igualmente, territoriales. Se reconocía la posibilidad de que las Comunidades

---

<sup>9</sup>En el anteproyecto se hablaba de «procedimientos vinculantes», lo que fue criticado por ser utilizado como sinónimo de procedimientos con resolución heterocompositiva. Ciertamente, dichos conceptos no son sinónimos pues aun cuando la solución no fuera impuesta a las partes, si aquellas la aceptaran, resultaría igualmente vinculante (como sucede en el caso del acuerdo alcanzado en mediación, cfr. arts. 23.3, 25 y ss. Ley 5/2012, de 6 de julio, de mediación en asuntos civiles y mercantiles) BARRAL VIÑALS, I.: «Si no queda satisfecho... ¡reclame!: el futuro de la resolución de conflictos de consumo», *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, n.º 14, 2015, págs. 1-10. Quien sostiene «Sin embargo, el legislador español habla de procesos vinculantes, y también lo es la mediación, una vez se ha acordado aceptar el procedimiento y se ha conseguido el acuerdo (art. L 5/2012). Así, sería deseable que el legislador corrigiera el texto del art. 8 enunciando el principio de legalidad solo para aquellas decisiones impuestas a las partes por un tercero».

<sup>10</sup> Dado que la disposición adicional tercera del Real Decreto 1047/2018, de 24 de agosto, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social y se modifica el Real Decreto 595/2018, de 22 de junio, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales, separó el Consumo de la Seguridad Alimentaria —desapareciendo AECOSAN que pasó a ser solo AESAN—, las competencias de consumo quedaron en manos de la Dirección General de Consumo, por tanto, debe entenderse que esta última es la entidad competente para acreditar a las entidades de ADR de consumo no sectoriales. Vid. Área de tramitación de solicitud de acreditación en línea, disponible en: <http://tramites.administracion.gob.es/comunidad/tramites/recurso/acreditacion-de-entidades-adr/38d814ed-7a04-41a7-bcd6-a1bb8f37bf9f>.

<sup>11</sup> Como señala la Exposición de Motivos: «...las Juntas Arbitrales de Consumo, que dan cobertura a reclamaciones de todos los sectores económicos...».

Autónomas o las Ciudades Autónomas designaran una autoridad competente para la acreditación de entidades de ADR en su ámbito territorial, siempre que: (i) la entidad no resuelva con decisión vinculante y su legislación haya desarrollado la competencia de mediación en materia de consumo; o (ii) la entidad tramite procedimientos administrativos establecidos y desarrollados en su legislación.

En cuarto lugar, se designaban autoridades de acreditación sectoriales para el sector aéreo y para el sector financiero. Así, la acreditación de las entidades de resolución alternativa de litigios sobre los derechos de los usuarios del transporte aéreo es competencia del titular del Ministerio de Fomento —actual Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana— (art. 26.4 Ley 7/2017). Igualmente, se reserva la acreditación de las entidades de ADR del sector financiero al Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores y la Dirección General de Seguros y Fondos, cada una de ellas respecto a las entidades que gestionen procedimientos relativos al ámbito de su supervisión (art. 26.3 Ley 7/2017).

Para obtener la acreditación, las entidades de ADR deben seguir el procedimiento señalado en los arts. 29 a 31 Ley 7/2017, siendo voluntario para ellas (art. 29.1 Ley 7/2017)<sup>12</sup>. Concedida la acreditación, se trasladará de forma inmediata la información relativa a la entidad de ADR a la Dirección General de Consumo para su inclusión en el listado nacional de entidades acreditadas, que deberá ser accesible en el sitio *web* de cada autoridad competente, en el sitio *web* de la propia Dirección General de Consumo y de la Comisión Europea. Asimismo, deberá estar a disposición del público en soporte duradero distinto al electrónico (art. 32 Ley 7/2017). Sin embargo, desde la reorganización de los Ministerios y la creación del Ministerio de Consumo, el listado nacional ya no está publicado en su *web*, como sí lo estuviera en la *web* del antiguo Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social<sup>13</sup>.

Además, como venimos apuntado, por lo que aquí interesa, de conformidad con la disposición adicional segunda de la Ley 7/2017, para la resolución de litigios de consumo *sobre la aplicación de los Reglamentos de la Unión Europea en materia de protección de los usuarios del transporte aéreo* será acreditada una única entidad —es decir, no sobre cualquier conflicto relacionado con una compañía aérea, como veremos—. No obstante, las entidades de ADR cuyos procedimientos finalicen con resultado vinculante que resuelvan todo tipo de litigios —Órganos Arbitrales de Consumo— (art. 6.2 Ley 7/2017) podrán conocer de este tipo de litigios si las partes lo aceptan voluntariamente. Por tanto, la reserva no es plena pues se podrán seguir sometiendo las controversias relativas a la aplicación de los Reglamentos de la UE en materia de protección de pasajeros aéreos al Sistema Arbitral de Consumo —no así a otras entidades de ADR acreditadas—, pero ello cuenta con el inconveniente de que si la compañía aérea no estuviera adherida al SAC, y prácticamente ninguna lo está<sup>14</sup>,

<sup>12</sup> VIOLA DEMESTRE, I.: «El procedimiento de acreditación de las entidades de resolución alternativa de litigios de consumo», en BARRAL VIÑALS (Dir.): *El sistema de ADR/ODR en conflictos de consumo. Aproximación crítica y prospección de futuro*, Atelier, 2019, págs. 51-89.

<sup>13</sup> Anteriormente estaba alojado en el enlace:

<https://www.mscbs.gob.es/ca/consumo/rac/listadoEntNotCEuAutCEs.htm>, pero en la actualidad, en contra de lo previsto en el art. 32 Ley 7/2017, solo se encuentra en la página web europea: <https://ec.europa.eu/consumers/odr/main/index.cfm?event=main.adr.show>

<sup>14</sup> Como puede observarse en el «Registro público de empresas adheridas al Sistema Arbitral de Consumo»: [https://consumo.gob.es/sites/consumo.gob.es/files/consumo\\_masinfo/empresasAdheridas-](https://consumo.gob.es/sites/consumo.gob.es/files/consumo_masinfo/empresasAdheridas-)

la sumisión al arbitraje será voluntaria para ella, lo que no sucederá en el nuevo procedimiento de ADR de AESA. En cualquier caso, las controversias relativas a servicios del transporte aéreo que no comporten infracción de los Reglamentos europeos podrán ser sometidas a cualquier entidad de ADR, como estudiaremos.

El procedimiento de ADR en este sector aéreo exigía la disposición adicional segunda, debía regularse por Orden del Ministro de Fomento —Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana—, y ordenaba que fuera de aceptación obligatoria por las compañías aéreas y de resultado vinculante para ellas, lo que se efectúa en la Orden TMA/201/2022, que nos ocupa.

Ahora bien, hasta que entrase en vigor esta Orden, la Agencia Estatal de Seguridad Aérea debía haber acomodado su funcionamiento y procedimiento a la Ley 7/2017, con el objetivo de poder ser acreditada como entidad de resolución alternativa de litigios en materia de los derechos de los usuarios de transporte aéreo, como exigía la mencionada disposición. Sin embargo, lo anterior no se ha producido y la AESA no ha solicitado ni obtenido su acreditación como entidad de ADR de consumo, motivo por el que la disposición final tercera de la Orden TMA/201/2022 posterga la aplicabilidad su aplicabilidad a la obtención de la acreditación por parte de AESA.

No nos parece razonable que, cinco años después, AESA no haya acomodado su funcionamiento a la Ley 7/2017 ni haya obtenido la acreditación como entidad de ADR, lo que debía haber ocurrido precisamente para cubrir estos conflictos en el tiempo intermedio entre la aprobación de la Ley y la regulación de la entidad de ADR sectorial de forma que, ahora que se la designa como entidad de ADR sectorial, todavía no pueda aplicarse el procedimiento de ADR en el sector aéreo porque sigue sin constar como entidad de ADR acreditada, ni tampoco se prevé un plazo en que deba acreditarse como tal.

#### **IV. EL ANTERIOR PROCEDIMIENTO DE RESOLUCIÓN DE RECLAMACIONES DEL SECTOR AÉREO**

La Agencia Estatal de Seguridad Aérea es, de antiguo, el organismo que ostenta la competencia de velar por el cumplimiento de las normas de protección a los pasajeros aéreos y, en particular, de los Reglamentos (CE) n.º 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 y se deroga el Reglamento (CEE) n.º 295/91 (en lo siguiente, «Reglamento 261/2004»); y (CE) n.º 1107/2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, sobre derechos de las personas con discapacidad o movilidad reducida en el transporte aéreo (en lo sucesivo, «Reglamento 1107/2006»).

---

[1.pdf](https://www.consumo.gob.es/sites/consumo.gob.es/files/consumo_masinfo/210505_actividadSistemaArbitral2020.pdf) Según las «Estadísticas de la Actividad de las Juntas Arbitrales de Consumo: 2020», de las 3 748 reclamaciones relativas al sector de transportes aéreos, solo 6 referían a entidades adheridas y 3 742 a entidades no adheridas (pág. 6). Disponible en: [https://www.consumo.gob.es/sites/consumo.gob.es/files/consumo\\_masinfo/210505\\_actividadSistemaArbitral2020.pdf](https://www.consumo.gob.es/sites/consumo.gob.es/files/consumo_masinfo/210505_actividadSistemaArbitral2020.pdf)

En particular, fue el organismo designado por España, en cumplimiento del art. 16.1 del Reglamento 261/2004, como responsable de supervisar el cumplimiento de dicho Reglamento por parte de los transportistas aéreos en lo concerniente a los vuelos procedentes de aeropuertos españoles y a los vuelos procedentes de un país tercero y con destino a dichos aeropuertos y, consecuentemente, obligado a atender las reclamaciones de los pasajeros frente a incumplimientos en dicho ámbito territorial (art. 16.2 Reglamento 261/2004)<sup>15</sup>. Idénticamente, fue el organismo designado para dar satisfacción a la exigencia del art. 14 del Reglamento 1107/2006, de supervisar el cumplimiento del Reglamento por parte de las entidades gestoras de los aeropuertos en relación con los vuelos que partieran de aeropuertos españoles o que llegasen a ellos; de adoptar todas las medidas necesarias para asegurar el respeto a los derechos de las personas con discapacidad o movilidad reducida; y, de resolver las reclamaciones pertinentes cuando las personas con discapacidad o movilidad reducida no obtuvieran solución al incumplimiento del Reglamento por parte de la entidad gestora del aeropuerto español en cuestión (art. 15 Reglamento 1107/2006)<sup>16</sup>.

Estas tareas de supervisión se vienen realizando a través de la División de Calidad y Protección al Usuario de AESA, mientras que la gestión de las reclamaciones se efectúa por el Servicio de Atención al Usuario de Transporte Aéreo, como unidad integrada en la mencionada División. Respecto al procedimiento, resultaba preceptivo haber reclamado previamente a la empresa infractora y, tras la realización de averiguaciones pertinentes, se garantizaba al pasajero la contestación noventa días (ciento veinte en caso de complejidad) en la que se indicaba si, en criterio de AESA, la compañía había incumplido o no la normativa vigente y, en caso de incumplimiento, la concretización del derecho del consumidor<sup>17</sup>. Con todo, los plazos de resolución solían superarse y las resoluciones de AESA no tenían carácter vinculante para la compañía o entidad gestora del aeropuerto, por lo que el reconocimiento y ejecución del derecho del pasajero por las compañías era infrecuente.

Así, de las 33 707 reclamaciones recibidas en 2018 se resolvieron 19 702, quedando 14 005 sin resolver (sin tener en cuenta las pendientes de años previos); de las 34 386 reclamaciones recibidas en 2019 y no resueltas de 2018 se resolvieron 41 199 (quedando pendientes de resolver 7192); y de las 54 273 reclamaciones recibidas en 2020 se resolvieron 46 446, quedando 15 019 de ellas pendientes de resolución (debe

---

<sup>15</sup> Como puede comprobarse en el listado europeo de organismos competentes de la supervisión del cumplimiento del Reglamento 261/2004: [https://transport.ec.europa.eu/system/files/2022-02/2004\\_261\\_national\\_enforcement\\_bodies.pdf](https://transport.ec.europa.eu/system/files/2022-02/2004_261_national_enforcement_bodies.pdf)

<sup>16</sup> Tal y como se señala en el listado europeo de organismos competentes de la supervisión del cumplimiento del Reglamento 1107/2006: [https://transport.ec.europa.eu/system/files/2022-02/2006\\_1107\\_national\\_enforcement\\_bodies.pdf](https://transport.ec.europa.eu/system/files/2022-02/2006_1107_national_enforcement_bodies.pdf)

<sup>17</sup> Vid. Carta de Servicios de AESA: [https://www.seguridadaerea.gob.es/sites/default/files/tr\\_dau\\_cser\\_01\\_1\\_0\\_triptico.pdf](https://www.seguridadaerea.gob.es/sites/default/files/tr_dau_cser_01_1_0_triptico.pdf);

tenerse en cuenta el efecto de la pandemia<sup>18</sup>), según los datos del Informe Anual 2020 de actividad en Derechos de los Pasajeros de AESA<sup>19</sup>.

Este Informe también muestra el insuficiente grado de cumplimiento de las compañías aéreas de las resoluciones de AESA, en particular, respecto a reclamaciones relativas a reembolsos del precio de billetes de avión. En este caso, de las 19 749 reclamaciones en las que AESA concluía el derecho del consumidor al reembolso, tan solo en 15 298 se acreditó el reembolso por parte de la compañía reclamada, careciendo 4 451 de acreditación del reembolso<sup>20</sup>. Igualmente, el «Estudio de satisfacción de los usuarios con los servicios prestados por AESA, 2020»<sup>21</sup> demuestra que en el 29% de casos las compañías no atienden a las resoluciones de AESA. Esta falta de cumplimiento quedó también patente en la «Air Passenger Rights Revision»<sup>22</sup> de la Comisión Europea, de 13 de marzo de 2013, en la que se afirmaba que «el principal problema de los pasajeros es que, pese a que disponen de fuertes derechos reconocidos por la legislación europea, tienen dificultades para reclamarlos y se sienten frustrados porque las compañías aéreas parecen no aplicarlos».

Por lo que afecta a los plazos de resolución y agilidad del procedimiento, es el concepto que peor se valora por los usuarios en las encuestas de satisfacción de AESA, siendo así que el 33,9% de los usuarios considera que el proceso fue menos ágil de lo esperado<sup>23</sup>. Esta demora en la resolución de las reclamaciones por parte de los organismos competentes a efectos del art. 16 del Reglamento 261/2004 no era específica de AESA sino generalizada, como demostraba la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo acerca de la aplicación del Reglamento (CE) n.º 261/2004»<sup>24</sup>, de 11 de abril de 2011, en la que se afirmaba que «[e]l plazo que debe esperar un pasajero para obtener el dictamen final del ORC puede oscilar hoy en día entre 4 y 18 meses, amén del tiempo que tarda la compañía en responder a la reclamación».

Para atajar las deficiencias, la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) n.º 261/2004 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, y el Reglamento (CE) n.º 2027/97 relativo a la responsabilidad de las compañías aéreas

<sup>18</sup> Que motivó incluso la propuesta de un paquete de medidas por parte del Consejo General del Poder Judicial para agilizar la resolución de reclamación por AESA e incentivaran a las compañías a cumplir (v. gr. interés moratorio del 20% sobre el importe de la indemnización) para reducir las demandas a este respecto: «Medidas organizativas y procesales para el plan de choque en la administración de justicia tras el estado de alarma», *CGPJ*, 6 de mayo de 2020, pág. 181 y ss. Disponible en: <https://www.abogacia.es/wp-content/uploads/2020/05/SEGUNDA-VERSI%C3%93N-MEDIDAS-ORGANIZATIVAS-Y-PROCESALES-PLAN-DE-CHOQUE.pdf> Vid. al respecto, FASSIAUX, S.: «El difícil equilibrio entre la crisis del sector aéreo y los derechos de los pasajeros de la era de la covid-19», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 68, págs. 215-221.

<sup>19</sup> Disponible en:

<https://www.seguridadaerea.gob.es/sites/default/files/Informe%20P%C3%BAblico%20anual%202020%20actividad%20de%20AESA%20en%20Derechos%20de%20los%20pasajeros.pdf> (pág. 11 vs. pág. 14).

<sup>20</sup> «Informe Anual 2020 de actividad en Derechos de los Pasajeros de AESA», pág. 21, *op. cit.*

<sup>21</sup> Disponible en:

<https://www.seguridadaerea.gob.es/sites/default/files/Informe%20Cuantitativo%20Satisfacci%C3%B3n%20Derechos%20de%20los%20Pasajeros%202020.pdf> (pág. 25).

<sup>22</sup> Disponible en: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO\\_13\\_203](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_13_203)

<sup>23</sup> «Estudio de satisfacción de los usuarios con los servicios prestados por AESA, 2020», pág. 17, *op. cit.*

<sup>24</sup> Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52011DC0174>

respecto al transporte aéreo de los pasajeros y su equipaje<sup>25</sup>, de 2013, proponía modificar el art. 16 del Reglamento 261/2004, permitiendo a los organismos competentes de la supervisión del cumplimiento del Reglamento, adoptar medidas de ejecución. Además, se proponía introducir un art. 16 *bis* que preveía la designación en cada Estado miembro de una entidad de ADR que resolviera las reclamaciones de los pasajeros en un plazo máximo de tres meses<sup>26</sup>. Sin embargo, la propuesta lleva paralizada desde noviembre de 2015 tras una disputa entre Reino Unido y España sobre el aeropuerto de Gibraltar<sup>27</sup>.

Por consiguiente, si bien el desamparo de los pasajeros no es tan elevado como el de los usuarios de servicios financieros, sí que existe un número importante de reclamaciones que resultan desatendidas y, así, un gran número de usuarios que ven sus derechos vulnerados impunemente en vía extrajudicial, de ahí la necesidad de regular el procedimiento sectorial con carácter vinculante, como estipulaba la Ley 7/2017.

## **V. EL NUEVO PROCEDIMIENTO DE ADR DE AESA DE LA ORDEN TMA/201/2022**

### **1. Ámbito de aplicación y entidades competentes en materias excluidas**

La Orden TMA/201/2022 resulta de aplicación al procedimiento de ADR llevado a cabo por la AESA, como entidad de resolución alternativa de litigios en el sector del transporte aéreo, *acreditada y notificada a la Comisión Europea*<sup>28</sup>, para resolver los conflictos de los pasajeros aéreos sobre la aplicación de los Reglamentos 261/2004 y 1107/2006 (art. 2.1 Orden TMA/201/2022).

En coherencia con los propios ámbitos de aplicación de estos Reglamentos, pese a que la Directiva 11/2013 y la Ley 7/2017 refieran a la resolución alternativa de conflictos de consumo, requiriendo que el reclamante ostente la condición de consumidor, esta limitación no resulta de aplicación en los procedimientos de ADR de AESA derivados de los Reglamentos Europeos ya que aquellos no limitan su ámbito de aplicación a consumidores. Lo mismo sucede respecto a la limitación del ámbito de aplicación territorial de la Ley 7/2017 (empresas y consumidores domiciliados en la Unión Europea), pues, de nuevo, los Reglamentos de protección a los pasajeros aéreos resultan también de aplicación a empresas no domiciliadas en la Unión Europea en determinadas circunstancias. Ambos hechos se matizaron expresamente mediante la modificación de la disposición adicional segunda de la Ley 7/2017 por la disposición final sexta de la Ley 3/2020, de 18 de septiembre, de medidas procesales y organizativas para hacer frente al COVID-19 en el ámbito de la Administración de Justicia, y se matizan, ahora, en el art. 2.2 de la Orden TMA/201/2022.

<sup>25</sup> Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52013PC0130>

<sup>26</sup> Puede seguirse el estado de su tramitación en: [https://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/2013\\_72](https://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/2013_72); así como las enmiendas presentadas por el Parlamento Europeo el 5 de febrero de 2014, en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52014AP0092>

<sup>27</sup> «Study on the current level of protection of air Passenger rights in the EU» de la Comisión Europea, 2020, págs. 243, 9.2, disponible en: <https://www.sipotra.it/wp-content/uploads/2020/01/Study-on-the-current-level-of-protection-of-air-passenger-rights-in-the-EU.pdf>

<sup>28</sup> Lo cierto es que en el momento de publicarse la Orden, AESA no consta como entidad acreditada ni ha sido notificada a la Comisión Europea.

En concreto, respecto a reclamaciones relacionadas con los derechos reconocidos en el Reglamento 261/2004, la Orden resulta de aplicación a (i) «los pasajeros partan de un aeropuerto situado en territorio español»; y (ii) «los pasajeros partan de un aeropuerto situado en un país que no sea miembro de la Unión Europea, con destino a otro situado en territorio español, a menos que disfruten de beneficios o compensación y de asistencia en ese país no perteneciente a la Unión Europea, cuando la compañía aérea operadora sea una compañía aérea comunitaria» —y, cabría añadir, suiza, islandesa o noruega— (art. 2.2.a Orden TMA/201/2022, en coherencia con el art. 3.1 del Reglamento 261/2004). No obstante, si la denegación de embarque trae causa del incumplimiento de algún requisito del Programa Nacional de Seguridad para la Aviación Civil, requisitos de confirmación de la identidad o salud pública, tan solo resultará de aplicación el procedimiento a reclamaciones relativas a vuelos que partan de aeropuertos españoles, que es donde se produce la denegación de embarque justificada por normas de seguridad internas (art. 2.3 Orden TMA/201/2022, circunstancia que no se considera «denegación de embarque» a efectos del Reglamento 261/2004, de conformidad con su art. 2.j).

Por lo que afecta a las reclamaciones relacionadas con el Reglamento 1107/2006, la Orden será aplicable a (i) «las personas con discapacidad o movilidad reducida que utilicen o pretendan utilizar vuelos comerciales de pasajeros que salgan de los aeropuertos situados en territorio español, lleguen a estos aeropuertos o transiten por ellos»; y (ii) en casos de denegación de embarque, condiciones especiales y deber de prestación de asistencia gratuita (arts. 3, 4 y 10 Reglamento 1107/2006), resultará de aplicación a los pasajeros que salgan de un aeropuerto situado en país no perteneciente a la Unión Europea con destino a otro aeropuerto situado en territorio español, si la compañía aérea operadora es comunitaria —así como suiza, islandesa o noruega— (art. 2.2.b Orden TMA/201/2022, en coherencia con el art. 1.2 y 1.3 del Reglamento 1107/2006). Además, este procedimiento de ADR también resultará de aplicación a las reclamaciones contra los gestores de los aeropuertos situados en España que se hayan adherido al procedimiento, ya sea previamente (por haber comunicado dicha adhesión a AESA previamente con carácter general); o por participar voluntariamente en él tras la presentación de la reclamación del pasajero ante la AESA, lo que se presumirá cuando, trasladada la reclamación por el pasajero por la AESA, no rechacen expresamente la aplicación de este procedimiento —se trata de una voluntariedad tácita por silencio— (art. 2.4 Orden TMA/201/2022).

En cualquier caso, matiza el art. 4 Orden TMA/201/2022, el pasajero tendrá derecho a acudir a cualquier sistema extrajudicial de resolución de conflictos aceptado por la compañía aérea o gestor aeroportuario, en particular, al arbitraje de consumo o al sistema arbitral para la resolución de quejas y reclamaciones en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad por razón de discapacidad.

Ahora bien, la presentación de la reclamación relacionadas con el Reglamento 261/2004 ante AESA reporta tres beneficios respecto al SAC: por un lado, no es necesario que el pasajero sea consumidor; por otro, no es necesaria la aceptación de la compañía aérea pues la sumisión al procedimiento ante AESA es obligatorio (art. 7.2.c Orden TMA/201/2022); y, además, la resolución de AESA no es vinculante para

el pasajero (art. 18.2 Orden TMA/201/2022) como sí lo es el laudo del SAC (art. 1.2 RD 231/2008).

Los dos últimos beneficios señalados resultan igualmente predicables de las reclamaciones que por incumplimientos de las compañías aéreas del Reglamento 1107/2006, pues el sistema arbitral en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad (en adelante, «SAID») es de sumisión voluntaria y resultado vinculante para ambas partes (art. 1.2 Real Decreto 1417/2006, de 1 de diciembre, por el que se establece el sistema arbitral para la resolución de quejas y reclamaciones en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad por razón de discapacidad, en los siguiente «RD 1417/2006»).

Sin embargo, respecto a las reclamaciones referidas al Reglamento 1107/2006 que no se dirijan contra las compañías aéreas, sino contra las entidades gestoras del aeropuerto, el procedimiento ante AESA no reporta grandes beneficios pues, es de aceptación voluntaria y resultado no vinculante para la entidad gestora (art. 7.d Orden TMA/201/2022), mientras que el resultado del SAID es también de sumisión voluntaria, pero de resultado vinculante para ambas partes (art. 1.2 RD 1417/2006).

Por su parte, están excluidos del ámbito de aplicación de la Orden TMA/201/2022, en virtud de su art. 3, los litigios no incluidos expresamente y, particularmente, los referidos a (i) daños y perjuicios causados por el incumplimiento o cumplimiento defectuoso del contrato de transporte no relacionados con los Reglamentos 261/2004 y 1107/2006; (ii) las cláusulas y prácticas abusivas en el contrato de transporte aéreo; (iii) las prácticas comerciales; (iv) la información precontractual o el contrato; (v) la protección de datos de carácter personal; (vi) las reclamaciones de los pasajeros en base al Reglamento (CE) 2027/97, del Consejo, de 9 de octubre de 1997, sobre la responsabilidad de las compañías aéreas en caso de accidente y el Reglamento (CE) 889/2002, de 13 de mayo, que lo modifica<sup>29</sup>; o las reclamaciones por la destrucción, pérdida, avería o retraso de los equipajes facturados en base a cualquier otra norma o convención (en particular, el Convenio de Montreal, ratificado por España el 28 de mayo de 1999); y (vii) los demás previstos en el artículo 3.2 de la Ley 7/2017, de 2 de noviembre.

En suma, están incluidas en el ámbito material de la norma las reclamaciones relacionadas con los derechos de los pasajeros en casos de cancelaciones, retrasos y denegaciones de embarque del Reglamento 261/2004, respecto a vuelos que partan de aeropuertos españoles o vuelos que partan de Estados no miembros de la Unión Europea con destino a un territorio español cuando la compañía aérea sea comunitaria, o de Suiza, Noruega e Islandia.

Asimismo, están incluidas las reclamaciones relativas al derecho de asistencia, responsabilidad por la pérdida o daños de las sillas de ruedas, otros equipos de movilidad y dispositivos de asistencia, designación de puntos de llegada y salida, o prohibiciones de denegación de embarque a causa de la discapacidad o movilidad reducida del pasajero y sus excepciones, del Reglamento 1107/2006, cuando el pasajero con discapacidad o movilidad reducida salga, llegue o transite por

---

<sup>29</sup> Exclusión criticada por MARCHAL ESCALONA, *op. cit.*, pág. 153.

aeropuertos situados en territorio español; y también, respecto a la prohibición de denegar su embarque y el derecho a asistencia, cuando el pasajero con discapacidad o movilidad reducida salga de un aeropuerto situado en país no perteneciente a la Unión Europea con destino a uno situado en territorio español, si la compañía aérea operadora fuera comunitaria, o de Suiza, Noruega e Islandia.

En ambos casos, si el vuelo partiera de un aeropuerto situado en otro Estado miembro, sería la entidad de ADR de ese Estado miembro la competente para resolver la reclamación y, como se expondrá, AESA deberá remitirle la reclamación del pasajero, si este lo consintiere.

Para la tramitación de las reclamaciones referidas a estas cuestiones excluidas — excepción hecha a la protección de datos, para cuya resolución es competente la Agencia Española de Protección de datos—, resultarán competentes:

- (i) el Sistema Arbitral de Consumo si el pasajero ostenta la condición de consumidor, en relación con los derechos legal o contractualmente reconocidos (art. 1 y 2 RD 231/2008), excluidas las reclamaciones referidas intoxicación, lesión, muerte o aquellas en que existan indicios racionales de delito, incluida la responsabilidad por daños y perjuicios directamente derivada de ellos;
- (ii) las entidades de ADR acreditadas siempre que el pasajero sea consumidor y tanto él como la empresa reclamada estén domiciliadas en territorio de un Estado miembro de la Unión Europea (art. 3.1 y art. 2. f y g Ley 7/2017), reclamaciones que se podrán efectuar a través de la plataforma de ODR<sup>30</sup> si la contratación se realizó en línea (art. 2.1 Reglamento (UE) 524/2013 del Parlamento europeo y del Consejo de 21 de mayo de 2013 sobre resolución de litigios en línea en materia de consumo);
- (iii) el Centro Europeo del Consumidor en España en caso de reclamaciones transfronterizas en las que el pasajero ostente la condición de consumidor y esté domiciliado en España, estando domiciliada en otro Estado miembro la empresa reclamada (siempre que no se trate de reclamaciones de daños y perjuicios), quedando abierto el recurso a las entidades de ADR<sup>31</sup>; o
- (iv) el Centro Europeo del Consumidor en el Estado miembro de residencia del pasajero-consumidor, en caso de reclamaciones transfronterizas en las que la empresa reclamada esté domiciliada en España, con las mismas precisiones del punto anterior.

---

<sup>30</sup> Disponible en: <https://ec.europa.eu/consumers/odr/main/?event=main.home.selfTest>

<sup>31</sup> El Centro Europeo del Consumidor no es una entidad de ADR acreditada, sino que realiza una mediación de consumo, semejante a la efectuada por las Oficinas Municipales de Información al Consumidor respecto a controversias nacionales o, en general, a la mediación previa al arbitraje del art. 37.3 del RD 231/2008. Véase la web del Centro Europeo del Consumidor en España: <https://cec.consumo.gob.es/CEC/consultasReclamaciones/comoReclamar/cec/home.htm>

## 2. Los principios del procedimiento

En coherencia con los principios rectores de los procedimientos de ADR gestionados por entidades acreditadas (art. 8.I Ley 7/2017), el art. 7 de la Orden TMA/201/2022 señala que el procedimiento que regula responde a los principios de independencia, imparcialidad, transparencia, eficacia y equidad.

Asimismo, el procedimiento garantiza la igualdad y contradicción entre las partes, pese a lo cual, AESA se compromete a salvaguardar la confidencialidad de la información confidencial, valga la redundancia, y mantener el secreto profesional (art. 7 de la Orden TMA/201/2022). Ello se corresponde con el art. 19 Ley 7/2017, que exigía que los procedimientos llevados a cabo por entidades acreditadas garantizaran el principio de igualdad entre las partes, manteniendo el respeto hacia sus manifestaciones y el equilibrio de sus posiciones; la concesión de plazos razonables para formular alegaciones; el acceso a las alegaciones de la contraparte, pruebas y documentos aportados; y el ágil intercambio de información mediante el permanente acceso al estado de su tramitación. Como señaló el CGPJ<sup>32</sup>, el principio de contradicción no resulta aplicable a todos los procedimientos de ADR, sino solo a los heterocompositivos, de ahí que sea esencial garantizarlo en este procedimiento en el que la resolución será confeccionada por AESA.

Por lo demás, es gratuito para las partes «sin perjuicio de la asunción de los costes de las pruebas por la parte que las haya propuesto», es decir, que cada parte asumirá los costes de las pruebas que proponga, con independencia de quién resulte beneficiario de la resolución de AESA. En otras palabras, incluso probado el incumplimiento de la empresa reclamada, el pasajero correrá con los costes de la prueba que hubiera propuesto, en su caso, pues se asignan a «la parte que los hubiera propuesto», a diferencia de lo que sucedía en el art. 8.2.a del Proyecto de Orden («[g]ratuito para las partes, sin perjuicio de la asunción por la que corresponda de los costes de las pruebas propuestas»). No tenemos claro que se esto se acomode bien al art. 11 de la Ley 7/2017, que afirma, simple y llanamente, que «[l]os procedimientos deben ser gratuitos para los consumidores», después de que el anteproyecto y el proyecto recibieran duras críticas por permitir que los procedimientos tuvieran un coste «simbólico» de 30€; añadiendo el segundo que, si la resolución del litigio resultase favorable al consumidor, la entidad de ADR debería reintegrarle la cuota total o parcialmente. Estas críticas quedaron patentes en la «Memoria del análisis de impacto normativo del Anteproyecto de Ley por la que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 2013/11/UE, del parlamento europeo y del consejo, de 21 de mayo de 2013, relativa a la resolución alternativa de litigios en materia de consumo» (en adelante, «MAIN»<sup>33</sup>); así como en las

---

<sup>32</sup> «El equilibrio de posiciones es igualdad, pero el resto del contenido de este precepto se refiere a la contradicción. La cuestión que late en el fondo es si la contradicción es aplicable a todos los procedimientos de ADR o únicamente a los heterocompositivos (este principio es recogido por el artículo 41 de Decreto 231/2008, de 15 de febrero, por el que se regula el Sistema Arbitral de Consumo). Ningún texto legal recoge la contradicción como principio de la mediación. Este principio no aparece en la Directiva, que en su artículo 9 utiliza la expresión “equidad” que, a nuestro juicio, se adapta mejor a los procedimientos de ADR», Informe al Proyecto de Ley de resolución alternativa de conflictos de consumo, pág. 31.

<sup>33</sup>De 22 de marzo de 2017, disponible en:

<http://transparencia.gob.es/servicios-buscador/contenido/normaelaboracion.htm?id=NormaEV30L0-20151501&fcAct=2017-04-17T08:43:36.452Z&lang=es>. El Consejo de Consumidores y Usuarios solicitó

enmiendas al articulado<sup>34</sup>, resultando la redacción final de la aprobación de la enmienda 46 del Grupo Parlamentario Socialista.

Por su parte, el SAC, que también se erige como gratuito para los consumidores, también contempla la asunción de los costes de la práctica de la prueba a la parte que proponga, aunque va más allá. En concreto, el art. 45.3 RD 231/2008 declara que las pruebas comunes se sufraguen por mitad, así como que las propuestas de oficio por el propio órgano arbitral sean costeadas por la Junta Arbitral de Consumo o por la Administración de la que dependa. Más aún, el precepto autoriza al órgano arbitral para distribuir los gastos probatorios de forma diferente (pseudo condena en costas) si apreciare mala fe o temeridad en alguna de las partes. Sin embargo, la Orden TMA/201/2022 no contiene ningún matiz, cada parte habrá de asumir los gastos ocasionados por la práctica de las pruebas que proponga, sin más.

Respecto a la sumisión al procedimiento y los efectos de la resolución, esta será voluntaria para los consumidores y su resultado no les vinculará (art. 7.2.b Orden TMA/201/2022). Lo mismo sucederá en relación con las reclamaciones dirigidas a los gestores aeroportuarios no adheridos previamente, por incumplimientos del Reglamento 1107/2006 (art. 7.2.d Orden TMA/201/2022). No obstante, para los gestores aeroportuarios que sí se hubieran adherido con carácter previo a este procedimiento mediante comunicación formal a AESA en este sentido (art. 2.4.a Orden TMA/201/2022), la sumisión sí resultará preceptiva, aunque el resultado continuará siendo no vinculante.

Finalmente, para las compañías aéreas, la sumisión al procedimiento de ADR sí es obligatoria y la resolución será vinculante, ya verse la reclamación sobre un incumplimiento del Reglamento 261/2004, ya sobre alguna vulneración del Reglamento 1107/2006 (art. 7.2.c Orden TMA/201/2022). Así pues, la Orden TMA/201/2022, unida a la disposición adicional segunda de la Ley 7/2017, es la norma especial a la que se refiere el art. 9 Ley 7/2017 como requisito *sine qua non* para poder imponer la sumisión a un determinado procedimiento de ADR a las empresas reclamadas<sup>35</sup>. Además, el art. 9 Ley 7/2017 puntualizaba que, cuando la

---

su eliminación (MAIN, pág. 90); ADICAE instó a que se modificara el precepto de forma que solo para reclamaciones con pretensión superior a 2 000€ pudiera preverse esta cuota (MAIN, pág. 92); El Consejo Económico y Social también interesó la gratuidad de los procedimientos (MAIN, pág. 91); idénticamente se pronunció la Junta de Andalucía (MAIN, pág. 89). Del mismo modo, critican la medida CATALÁN CHAMORRO, M.J. en «Reflexiones críticas en torno al Anteproyecto de Ley de resolución alternativa de conflictos de consumo», *Actualidad Jurídica Iberoamericana*, n.º. 3, 2015, págs. 781-792; BLANCO GARCÍA, A.I.: «El Anteproyecto de ley de resolución alternativa de conflictos de consumo y su encaje en el sector financiero», *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, n.º 15, 2015, págs. 94-100; GARCÍA MONTORO «"Nuevo" modelo de resolución alternativa de conflictos de consumo a la luz del Anteproyecto de Ley de resolución alternativa de conflictos de consumo. Especial referencia a las posibilidades de supervivencia de la mediación y otros mecanismos tradicionales», *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, n.º 14, 2015.

<sup>34</sup> Enmiendas 5, 46 y 103, BOCG 23/5/2017, disponible en: [https://www.congreso.es/eu/busqueda-de-publicaciones?p\\_p\\_id=publicaciones&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&publicacion\\_es\\_mode=mostrarTextoIntegro&publicaciones\\_legislatura=XIII&](https://www.congreso.es/eu/busqueda-de-publicaciones?p_p_id=publicaciones&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&publicacion_es_mode=mostrarTextoIntegro&publicaciones_legislatura=XIII&)

<sup>35</sup> En rigor, el art. 9 de la Ley 7/2017 se refiere a la sumisión obligatoria «para las partes», incluido el consumidor, lo que ha de entenderse como una imprecisión pues la sumisión para el consumidor siempre ha de ser voluntaria, como bien estipula la Orden TMA/201/2022. Así se desprende del art. 1 en lectura conjunta con el considerando 49 de la Directiva 2013/11 según el cual la finalidad de la norma es permitir que los consumidores puedan presentar sus reclamaciones frente a empresarios ante entidades de ADR «si así lo desean» y, ciertamente, sigue «sin perjuicio de la obligatoriedad de participar en este tipo de procedimientos prescrita en la legislación nacional, siempre que esta no impida a las partes ejercer su

participación fuera obligatoria para las partes por previsión normativa y el fin del procedimiento provenga de una «decisión vinculante», como sucede en este procedimiento de ADR respecto a compañías aéreas, la resolución no podría comportar en ningún caso la renuncia a la vía judicial, lo contrario resultaría inconstitucional por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) y de la reserva jurisdiccional del artículo 117.3 CE<sup>36</sup>. Por este motivo, el art. 7.2.c Orden TMA/201/2022 añade: «sin perjuicio de su derecho a impugnar la decisión de la Agencia ante el juzgado *competente*», tras reconocer el carácter vinculante de la resolución. El Proyecto de Orden refería expresamente a los juzgados de lo contencioso-administrativo, lo que en criterio de PÉREZ DAUDÍ hacía inconstitucional al precepto por privar orden civil el conocimiento sobre el fondo del asunto<sup>37</sup>. Las mismas conclusiones pueden alcanzarse con la redacción actual pues AESA resolverá como ente público siendo, por tanto, competente para conocer de la impugnación de sus resoluciones, la jurisdicción contencioso-administrativa.

Poco ambiciosa ha sido la Orden en este extremo pues se ha limitado a mantener el carácter obligatorio y vinculante para las compañías aéreas, que era lo expresamente exigido por la disposición adicional segunda.2 de la Ley 7/2017, pero podría —y debería— haber sido extendido a los gestores aeroportuarios<sup>38</sup>, pues la falta de obligatoriedad de la consecución del procedimiento de ADR junto con la ausencia de carácter vinculante de la resolución, son las casusas más frecuentes de falta de éxito de los procedimientos de ADR en el sector aéreo, como señala el «Study on the

---

derecho de acceso al sistema judicial». Con todo, el considerando 49 se refería, en todo caso, a los comerciantes como partes potencialmente obligadas a la sumisión a los procedimientos de ADR por las normativas nacionales: «la presente Directiva debe entenderse sin perjuicio de cualquier norma nacional que haga obligatoria la participación de los comerciantes en dichos procedimientos». En el mismo sentido, el art. 9.2.a) de la Directiva 2013/11 preveía la posibilidad de las partes de retirarse del procedimiento de ADR en cualquier momento, salvo que «existan normas nacionales que obliguen al comerciante a participar en los procedimientos de resolución alternativa».

<sup>36</sup> MARÍN LÓPEZ, M. J.: «Algunas cuestiones sobre el Anteproyecto de Ley de Resolución Alternativa de Conflictos de Consumo: voluntariedad del sometimiento al mecanismo extrajudicial, carácter vinculante de la solución alcanzada y estatuto de la persona encargada de la decisión del conflicto», *Revista Doctrinal Aranzadi Civil-Mercantil*, n.º 8, 2016. PÉREZ DAUDÍ, V.: «Los ADR obligatorios y el derecho a la tutela judicial efectiva», en BARRAL VIÑALS (Dir.): *El sistema de ADR/ODR en conflictos de consumo. Aproximación crítica y prospección de futuro*, Atelier, 2019. LA CASA GARCÍA, R.: «Sobre la constitucionalidad del arbitraje obligatorio», *Revista de Derecho Patrimonial*, n.º 47, 2018. OLARIU, O., «El sistema español de arbitraje de consumo ante su acreditación europea», en ESTEBAN DE LA ROSA (Dir.), *La resolución de conflictos de consumo. La adaptación del Derecho español al marco europeo de resolución alternativa (ADR) y en línea (ODR)*, Aranzadi, Cizur Menor, 2018.

<sup>37</sup> PÉREZ DAUDÍ, V.: «La imposición de los ADR *ope legis* y el derecho a la tutela judicial efectiva», *Indret*, n.º 2, 2019, págs. 34-35.

<sup>38</sup> Misma opinión le merecía a PÉREZ MORIONES en su comentario al Proyecto de Orden: «Sin embargo, no compartimos el distinto tratamiento que reciben gestores aeroportuarios y compañías aéreas en relación con la aceptación del procedimiento y el carácter vinculante del resultado. En primer lugar, la aceptación voluntaria del procedimiento reconocida a favor de los gestores aeroportuarios puede dejar vacía de contenido la posibilidad, de la que teóricamente disfrutaban los usuarios del transporte aéreo, de acudir a la resolución alternativa de conflictos para solventar las reclamaciones dirigidas contra aquellos. En segundo lugar, aun cuando el gestor aeroportuario de que se trate haya aceptado, el resultado no es vinculante, de modo que el contenido de la resolución supone una mera recomendación o sugerencia. A nuestro juicio, por tanto, el procedimiento debería ser de aceptación obligatoria y resultado vinculante tanto para compañías aéreas como para gestores aeroportuarios —en definitiva, para aquellos empresarios susceptibles de ser reclamados— si se desea implantar un procedimiento verdaderamente eficaz». PÉREZ MORIONES, A.: «Hacia la consolidación de la resolución alternativa de conflictos en el ámbito del transporte aéreo», *Diario La Ley*, n.º 9298, 2018, pág. 10.

current level of protection of air Passenger rights in the EU» de la Comisión Europea<sup>39</sup>. Además, la extensión no produciría un gran perjuicio en el sector aeroportuario, pues el número de reclamaciones relacionadas con el Reglamento 1107/2006 es mínimo en comparación con el número de reclamaciones que provoca el incumplimiento del Reglamento 261/2004 (en 2018 26 reclamaciones referían al Reglamento 1107/2006, mientras que 34 279 lo hacían al Reglamento 261/2004)<sup>40</sup>. Sin embargo, no podemos más que compartir las palabras de MARCHAL ESCALONA<sup>41</sup>: «[e]l procedimiento debería ser, de *lege ferenda*, de aceptación obligatoria y resultado vinculante tanto para compañías aéreas como para los gestores aeroportuarios. Por lo que la P.Or debería ser modificada en dicho sentido. Pero hay que ser realistas. La modificación propuesta va claramente en contra de los intereses de los gestores aeroportuarios, y hay que tener en cuenta que en España el mayor gestor aeroportuario es AENA, sociedad pública, y esta, como es obvio, hará todo lo que esté en sus manos para evitar que esta se produzca».

### **3. Causas de inadmisión y operativa frente a la falta de competencia territorial**

Cuatro son las causas de inadmisión de las reclamaciones previstas en el art. 10.1 de la Orden TMA/201/2022, a saber: (i) no haber presentado la reclamación previa frente a la entidad reclamada o que no haya transcurrido un mes desde su presentación sin obtener respuesta; (ii) que la reclamación sea manifiestamente infundada o verse sobre materias excluidas del ámbito de aplicación de la Orden; (iii) que se hubiera resuelto o estuviera pendiente de resolución por un órgano jurisdiccional, el SAC o el SAID, salvo que se hubiera acordado la suspensión de dichos procedimientos a resultas del que se interesa sustanciar ante la AESA (no constituye, pues, causa de inadmisión la resolución previa por otras entidades de ADR acreditadas o no, aunque no será lo habitual); y (iv) que se presente transcurrido más de un año desde la interposición de la reclamación previa (todas ellas coherentes con el art. 18. Ley 7/2017).

Si concurriera alguna de estas causas, AESA comunicará de forma motivada al pasajero tal desestimación en plazo de veintidós días naturales desde la recepción de la reclamación. Recibida la notificación de la desestimación, el pasajero podrá solicitar la revisión de la decisión por parte de AESA en plazo de un mes y de idéntico plazo dispondrá AESA para proceder a esta revisión, cuyo silencio será negativo (arts. 10.2-3 Orden TMA/201/2022). La notificación de la desestimación expresa o por silencio, tras la solicitud de revisión, pone fin al procedimiento, aunque el pasajero podrá presentar una nueva reclamación, que abrirá un nuevo procedimiento, una vez subsanada la causa de inadmisión (art. 10.4 Orden TMA/201/2022).

El art. 11 Orden TMA/201/2022 incorpora una nueva causa de inadmisión, que no encuentra equivalente en la Ley 7/2017, ya que encuentra su justificación en la

<sup>39</sup> «Study on the current level of protection of air Passenger rights in the EU» de la Comisión Europea, 2020, pág. 251, 9.44, disponible en: <https://www.sipotra.it/wp-content/uploads/2020/01/Study-on-the-current-level-of-protection-of-air-passenger-rights-in-the-EU.pdf>

<sup>40</sup> «Study on the current level...», *op. cit.*, págs. 353 y 354.

<sup>41</sup> MARCHAL ESCALONA, N.: «El Marco regulador en proyecto en España para la resolución alternativa de conflictos...», *op. cit.*, pág. 159.

propia distribución de competencias de los Reglamentos 261/2004 y 1107/2006 a la que nos referimos en el subapartado 4.1 anterior, en concreto, la falta de competencia territorial de AESA para resolver la reclamación. En estos casos, AESA declarará la inadmisión y, solo si cuenta con el consentimiento expreso del pasajero, la trasladará al organismo competente del Estado miembro en cuestión. Debe resaltarse que el formulario actual de reclamaciones ante AESA<sup>42</sup> no incorpora ninguna casilla en la que se recabe el deseo del pasajero de que su reclamación sea trasladada a la autoridad competente de no ser esta la AESA, pero deberá hacerlo, pues así lo exige el art. 8.1.g) Orden TMA/201/2022). Con todo, en el procedimiento en línea sí se advierte de ello, permitiendo al pasajero dirigir su reclamación al organismo competente del Estado miembro pertinente o, continuar con el proceso ante AESA, para que sea ella quien transfiera la reclamación a aquel organismo<sup>43</sup>. Con la finalidad de remover obstáculos a los pasajeros, especialmente en las reclamaciones presentadas mediante el formulario *offline*, habría sido deseable mantener la redacción prevista en el art. 12.1 del Proyecto de Orden, según el cual «[s]i la competencia para conocer de la reclamación correspondiera a otro Estado miembro, la Agencia trasladará la reclamación a la entidad de resolución alternativa de litigios que dicho Estado miembro haya notificado a tales efectos».

Por lo demás, en caso de que el pasajero no prestara el consentimiento a ello, en el mismo acto en que la AESA declare la inadmisión «informará al pasajero de las entidades de resolución alternativa de litigios competentes en el correspondiente Estado miembro, así como de la posibilidad de presentar un formulario electrónico de reclamación a través de la plataforma de resolución de litigios en línea». No obstante lo anterior, en el procedimiento *online*, pese a indicar «seleccione el nombre del país perteneciente a la UE y le indicaremos cual es el organismo nacional responsable de su estudio y tramitación», lo cierto es que, para ninguno de los Estados miembro, se ofrece esta información, sino que siempre se dirige al pasajero a la página *web* de transportes de la Comisión Europea, y no a los datos o página *web* del organismo competente en el Estado miembro seleccionado<sup>44</sup>. A mayor abundamiento, no resulta apropiado que se informe de la posibilidad de presentar la reclamación a través de la plataforma de ODR, sin matices, pues ello será posible solo si la contratación se efectuó en línea, y no meramente porque la autoridad competente pertenezca a otro Estado miembro.

---

<sup>42</sup> Disponible en:

[https://www.seguridadaerea.gob.es/sites/default/files/formulario\\_para\\_reclamar\\_ante\\_aesa.pdf](https://www.seguridadaerea.gob.es/sites/default/files/formulario_para_reclamar_ante_aesa.pdf)

<sup>43</sup> Como puede observarse en:

[https://sede.seguridadaerea.gob.es/SAU\\_PASAJEROS/Paginas/DetalleOtraNEB.aspx](https://sede.seguridadaerea.gob.es/SAU_PASAJEROS/Paginas/DetalleOtraNEB.aspx)

<sup>44</sup> De nuevo, puede comprobarse en:

[https://sede.seguridadaerea.gob.es/SAU\\_PASAJEROS/Paginas/DetalleOtraNEB.aspx](https://sede.seguridadaerea.gob.es/SAU_PASAJEROS/Paginas/DetalleOtraNEB.aspx) (última consulta: 21.3.2022). Con todo, los pasajeros pueden conocer qué entidad de ADR resuelve conflictos del sector aéreo en el Estado miembro en cuestión, accediendo al listado de la Unión Europea (<https://ec.europa.eu/consumers/odr/main/?event=main.adr.show2>) y cribando su búsqueda por Estado y sector económico. También podrán conocer la dirección de correo electrónico y página web de la entidad de ADR, haciendo *click* en el botón «más información». Asimismo, si existieran varias de ellas, podrán observar qué entidad de ADR se ajusta más a sus preferencias (costes del procedimiento, causas de inadmisión, lengua del procedimiento, efectos de la resolución, obligatoriedad o no de sumisión del empresario, etc.) seleccionando el botón «más información» relativo a cada una de estas entidades y, tras ello, seleccionando la pestaña «procedimiento».

Finalmente, si el Estado miembro competente no hubiera notificado una única entidad de ADR para los conflictos del sector aéreo —es decir, cuando no hubiera notificado ninguna, o hubiera notificado varias—, AESA inadmitirá la reclamación e informará al pasajero de las entidades de ADR competentes en ese foro en la notificación de la inadmisión, y dará traslado al organismo responsable del cumplimiento del Reglamento cuyo incumplimiento se reclama, según los arts. 16 del Reglamento 261/2004<sup>45</sup> y 14 del Reglamento 1107/2006<sup>46</sup>. No se entiende por qué es este supuesto se traslada la reclamación, directamente, al organismo competente y en caso de que sí se hubiera notificado una sola entidad de ADR no, requiriendo el consentimiento del consumidor, especialmente cuando los organismos competentes a efectos de estos Reglamentos pueden no ser entidades de ADR acreditadas<sup>47</sup>.

En cualquier caso, el hecho de que se prevea la remisión de la reclamación por parte de AESA a los organismos competentes, incluso cuando ello se sujete al previo consentimiento del consumidor, debe valorarse positivamente respecto a la regulación proyectada que preveía que se trasladara la reclamación del consumidor al Centro Europeo del Consumidor en España para que, de conformidad con el art. 43 de la Ley 7/2017, prestara asistencia al consumidor (art. 12.2 Proyecto de Orden)<sup>48</sup>. En la práctica, esto se traduciría en que el Centro Europeo del Consumidor facilitara al consumidor los datos de las entidades de ADR competentes (lo que ya podría haber hecho AESA sin *rebotar* al consumidor a ningún otro organismo), o tratar de realizar una mediación previa informal con el Centro Europeo del Consumidor del Estado miembro competente, lo que no constituiría procedimiento de ADR en sentido de la Directiva 2013/11, quedando expedita la vía extrajudicial con la/s entidad/es de ADR competentes. Es más, en muchas ocasiones esta mediación informal previa entre Centros Europeos del Consumidor no es posible si existe una entidad de ADR sectorial, en cuyo caso en CEC de destino rechazará el inicio de la mediación remitiendo al CEC de origen a la entidad de ADR competente o trasladando la reclamación a la entidad de ADR competente<sup>49</sup>, volviendo al punto de partida, es decir, volviendo al punto en que se encontraba la reclamación ante AESA. Así, teniendo todos estos organismos acceso a los listados de entidades de ADR

---

<sup>45</sup> Listado de organismos nacionales supervisores del cumplimiento del Reglamento 261/2004, disponible en: [https://transport.ec.europa.eu/system/files/2022-02/2004\\_261\\_national\\_enforcement\\_bodies.pdf](https://transport.ec.europa.eu/system/files/2022-02/2004_261_national_enforcement_bodies.pdf)

<sup>46</sup> Listado de organismos nacionales supervisores del cumplimiento del Reglamento 1107/2006, disponible en: [https://transport.ec.europa.eu/system/files/2022-02/2006\\_1107\\_national\\_enforcement\\_bodies.pdf](https://transport.ec.europa.eu/system/files/2022-02/2006_1107_national_enforcement_bodies.pdf)

<sup>47</sup> Como sucede, por ejemplo, con la *Direction générale Transport Aérien* de Bélgica, entidad de supervisión del cumplimiento de los Reglamentos 261/2004 y 1107/2006, pero no acreditada como entidad de ADR, siendo la única entidad de ADR belga acreditada para la resolución de conflictos relacionados con el sector aéreo el *Service de Médiation pour le Consommateur*. Puede accederse a la tabla de entidades competentes a efectos de los Reglamentos 261/2004 y 1107/2006, sus procedimientos, acreditación o no como entidades de ADR, etc. en: «Study on the current level of protection of air Passenger rights in the EU», Comisión Europea, 2020, págs. 320 y ss., disponible en: <https://www.sipotra.it/wp-content/uploads/2020/01/Study-on-the-current-level-of-protection-of-air-passenger-rights-in-the-EU.pdf>

<sup>48</sup> Sobre el particular, *vid.* BONACHERA VILLEGAS, R.: «El proyecto de Orden Ministerial por el que se regula la resolución alternativa de litigios en materia de los derechos de los usuarios de transporte aéreo», en FUENTES SORIANO, GONZÁLEZ CANO, y JIMÉNEZ CONDE (Coords.), *Adaptación del derecho procesal español a la normativa europea y a su interpretación por los tribunales: I Congreso Internacional de la Asociación de Profesores de Derecho Procesal de las Universidades Españolas*, Tirant lo Blanch, Murcia, 2018, págs. 261-268.

<sup>49</sup> Esto es, esencialmente, lo que realiza el CEC-España cuando se recibe una reclamación de un CEC de otro Estado miembro relativa a una reclamación cuya competencia recae sobre AESA (incumplimientos de los Reglamentos 261/2004 y 1107/2006).

competentes y de entidades competentes para la supervisión de los Reglamentos que nos ocupan, resulta afortunado que se informe al consumidor de ello en su primer punto de contacto, a saber, la AESA.

#### **4. Pasos del nuevo procedimiento de ADR del sector aéreo**

El primer requisito para poder iniciar el procedimiento de ADR ante AESA es haber cursado una reclamación previa a la empresa responsable del incumplimiento que se alegue (compañía aérea o gestor aeroportuario). A pesar de que dicha reclamación previa integra el procedimiento de ADR, el art. 6 de la Orden TMA/201/2022 regula algunos de sus aspectos básicos. En esencia, el pasajero dispondrá de cinco años para interponer la reclamación (plazo residual de las acciones personales, art. 1964.II CC) y la compañía aérea o gestor aeroportuario reclamado deberán acusarla de recibo y contestarla en plazo máximo de un mes desde la presentación (como todas las empresas ante reclamaciones de consumidores, art. 21.3 TRLGDCU). De tratarse de una reclamación sobre el servicio de asistencia para personas con movilidad reducida prestado por el gestor aeroportuario, ante la compañía aérea, esta tendrá que trasladarla al gestor aeroportuario en plazo máximo de diez días (naturales, art. 5.2 CC), dando cuenta de ello al pasajero, momento a partir del cual comenzará a correr el plazo de un mes para responder a la reclamación por parte del gestor. Recibida la respuesta insatisfactoria a la reclamación o transcurrido un mes sin obtener respuesta a la misma, el pasajero podrá interponer la reclamación ante AESA, para lo que dispondrá de un año desde la presentación de la reclamación previa. Además, si la entidad reclamada estuviera adherida al SAC o al SAID, deberá informar de ello al pasajero y de la posibilidad de recurrir a estos sistemas para la resolución del conflicto. Finalmente, la página *web* de AESA deberá proporcionar formularios de reclamación previa ante compañías aéreas y gestores aeroportuarios<sup>50</sup>, que también tendrán que estar a disposición de los usuarios en las páginas *web* de estas entidades y en sus mostradores y servicios de atención al cliente<sup>51</sup>.

Terminado el trámite de reclamación previa, el pasajero podrá presentar su reclamación ante AESA en línea<sup>52</sup> o no<sup>53</sup>, a través del formulario pertinente que deberá incorporar una cláusula para recabar el consentimiento de este para remitir su reclamación a entidad competente del Estado miembro en tal caso (lo que, decíamos, hasta el momento no consta en el formulario disponible en la página *web* de AESA<sup>54</sup>). Además del formulario, el pasajero deberá acreditar la fecha de presentación y contenido de la reclamación previa ante la compañía aérea o gestor aeroportuario, así como, en su caso, de la respuesta a la misma (art. 8.2.b Orden TMA/201/2022), para lo que resulta aconsejable la conservación de una copia de esta

<sup>50</sup> El formulario es indistinto para ambas entidades, disponible en:

[https://www.seguridadaerea.gob.es/sites/default/files/aesa\\_formulario\\_reclamacion\\_cia.pdf](https://www.seguridadaerea.gob.es/sites/default/files/aesa_formulario_reclamacion_cia.pdf)

<sup>51</sup> Puede accederse al listado de los datos de contacto de los servicios de atención al cliente de las distintas compañías aéreas en:

<https://www.seguridadaerea.gob.es/es/ambitos/derechos-de-los-pasajeros/procedimiento-para-reclamar/procedimiento-para-reclamar-ante-aesa-reg.1107-2006/directorio-de-servicios-de-att-al-cliente-de-companias-aereas>

<sup>52</sup>En la siguiente dirección: [https://sede.seguridadaerea.gob.es/SAU\\_Pasajeros/Paginas/Inicio.aspx](https://sede.seguridadaerea.gob.es/SAU_Pasajeros/Paginas/Inicio.aspx)

<sup>53</sup> Podrá presentarse por registro dirigiendo la reclamación a: Agencia Estatal de Seguridad Aérea, División de Calidad y Protección al Usuario, Paseo de la Castellana 112, 28046, Madrid, junto con una copia del documento de identidad, del billete de avión y de la reclamación previa y respuestas de la compañía reclamada.

<sup>54</sup> Cfr.: [https://www.seguridadaerea.gob.es/sites/default/files/formulario\\_para\\_reclamar\\_ante\\_aesa.pdf](https://www.seguridadaerea.gob.es/sites/default/files/formulario_para_reclamar_ante_aesa.pdf)

reclamación y las contestaciones ofrecidas por la empresa reclamada —pese a que la página web de AESA exija la presentación de estos documentos<sup>55</sup>, debe entenderse que valdrá cualquier otro documento admitido en Derecho que permita la acreditación requerida—. Asimismo, será necesario acreditar la contratación del servicio sobre cuya ejecución se reclama, entre otros, mediante presentación de copia del contrato de transporte, billete o tarjeta de embarque. También se podrá presentar la reclamación a través de la plataforma ODR si la contratación se efectuó en línea<sup>56</sup> (art. 8.3 Orden TMA/201/2022). Naturalmente, no es necesario que las partes comparezcan asistidas por abogado o asesor, pero si decidieran hacerlo, deberán comunicarlo a AESA en los tres días hábiles siguientes a la fecha de presentación de la reclamación —pasajero—, o a la recepción de esta —empresa— (art. 13 TMA/201/2022).

En caso de omisión de alguno de los datos y documentos acreditativos preceptivos, AESA deberá requerir al pasajero que subsane la reclamación en plazo de diez días naturales, transcurridos los cuales, sin realizarlo, se le tendrá por desistido. Si el pasajero comprendiera que no existe defecto que subsanar o hubieran transcurrido los diez días iniciales de plazo de subsanación, podrá solicitar la revisión de la reclamación por parte de AESA durante un mes desde la solicitud de subsanación. Tras ello, AESA dispondrá de un mes para efectuar la revisión, transcurrido el cual sin resolución expresa deberá entenderse desestimada la revisión. Subsanaada apropiadamente la reclamación, AESA comunicará la fecha de recepción completa de la misma a efectos del inicio del cómputo del plazo de duración del procedimiento (art. 9 Orden TMA/201/2022). Con todo, la falta de subsanación no impedirá al pasajero volver a presentar su reclamación *ex novo*, siempre y cuando no hubiera transcurrido más de un año desde la interposición de la reclamación previa a la empresa reclamada. La presentación de esta reclamación ante AESA suspenderá o interrumpirá los plazos de caducidad y de prescripción de acciones que resulten de aplicación, tal y como establece el art. 12 Orden TMA/201/2022 en coherencia con el art. 4 Ley 7/2017.

Pues bien, una vez recibida y admitida la reclamación por parte de AESA, esta dará audiencia a la empresa reclamada trasladándole la reclamación y documentación que la acompañe, concediéndole un plazo de veinte días hábiles para formular alegaciones y proponer o presentar las pruebas que estime necesarias. Si transcurrido dicho plazo la entidad reclamada no formulara alegaciones, podrá prescindirse de dar audiencia al pasajero, al constar en el expediente solo sus

---

<sup>55</sup> «Deberá guardar copia de la reclamación interpuesta ante la compañía aérea/gestor aeroportuario además de la respuesta y conversaciones tenidas con la compañía/gestor para poder tramitar la reclamación en AESA», en «Procedimiento para reclamar ante AESA»:

<https://www.seguridadaaerea.gob.es/es/ambitos/derechos-de-los-pasajeros/procedimiento-para-reclamar/procedimiento-para-reclamar-ante-aesa-reg.1107-2006>

<sup>56</sup> La plataforma de ODR no es un procedimiento de ADR sino un «lugar» en el que realizar la reclamación a la entidad de ADR deseada o competente. CARRIZO AGUADO, D.: «Asistencia al consumidor transfronterizo europeo», *Cuadernos de Derecho Transnacional*, vol. 10, n.º, 2018, pág. 50. JORDÁ CAPITÁN, E. R.: «La resolución alternativa de conflictos en los trabajos de transposición al derecho interno español», *La Ley Mercantil*, n.º 19, 2015. FELIU ÁLVAREZ DE SOTOMAYOR, S.: «La resolución de litigios en línea aplicada a comercialización de servicios turísticos», *La Ley Unión Europea*, n.º 42, 2016. AIGE MUT, M.ª. B.: «Aproximación a los diferentes mecanismos alternativos de resolución de conflictos: especial referencia a la nueva plataforma europea para la resolución de litigios», *Diario La Ley*, n.º 8732, 2016. PARDO PRADO, S.: «Digitalización y derecho de consumo», *Revista Actualidad Civil*, n.º 1, 2022.

alegaciones. Por el contrario, si la empresa reclamada formulara alegaciones, se trasladarán al pasajero junto con la prueba aportada y se le dará audiencia durante los siguientes diez días hábiles, al objeto de que formule las alegaciones o presente los documentos que estime pertinentes, y proponga otros medios de prueba de los que intente valerse (art. 15.1-2 TMA/201/2022). Respecto a la práctica de la prueba, será AESA quien decida —inimpugnablemente— qué prueba se practicará de entre las propuestas y podrá acordar, de oficio, la práctica de las pruebas complementarias que considere imprescindibles para la solución de la controversia (art. 16.I TMA/201/2022). Practicadas, en su caso, las pruebas admitidas, se podrá dar nueva audiencia simultánea a las partes, si se estima necesario, por un plazo improrrogable de diez días hábiles (art. 17.1 TMA/201/2022).

Realizado todo lo anterior, la Directora de la AESA resolverá mediante decisión motivada y determinará las medidas que, conforme al Reglamento en cuestión incumplido, deben aplicarse en el asunto enjuiciado. Esta resolución deberá notificarse en noventa días naturales desde la fecha en que se comunicó la recepción de la reclamación al pasajero y se podrá prorrogar por noventa días más de concurrir especial complejidad, lo que deberá acordarse motivadamente y deberá comunicarse a las partes, sin que quepa recurso frente a ello (art. 17.2 Orden TMA/201/2022). Agotado el plazo para resolver sin que AESA emita resolución expresa, el pasajero podrá tener por desestimada su reclamación.

El plazo de resolución previsto en la Orden TMA/201/2022 adolece de los mismos defectos que en la Ley 7/2017. En concreto, como sucediera con el *dies a quo* del plazo de resolución en la Ley 7/2017 que, según el art. 20 en relación con el art. 17, es la fecha de notificación a las partes de la recepción de la reclamación<sup>57</sup>, en la Orden se fija en este momento posterior a la recepción de la reclamación cuya determinación depende de la propia AESA, a saber, la fecha en que comunicó al pasajero la recepción de la reclamación. En el procedimiento de interposición en línea de la reclamación no cabe esperar que el *dies a quo* resulte retrasado significativamente por esta circunstancia pues, resulta común que, una vez finalizado el procedimiento, se remita al pasajero un correo electrónico con la confirmación de la recepción de la reclamación y su número de referencia. Ahora bien, cuando las reclamaciones se presenten por correo ordinario, esta comunicación podrá diferirse temporalmente, resultando controlable por la entidad de ADR el inicio del *dies a quo*, lo que le permitiría ampliar artificialmente los plazos de resolución en perjuicio del usuario. Nótese, además, que AESA no cuenta con un plazo específico para notificar a las partes la recepción de la reclamación.

Ahora bien, lo que sí dilata el plazo máximo de noventa días naturales en contra de la regulación prevista en la Ley 7/2017, es la continua permisividad de suspensión de los plazos para resolver por la gestión de los trámites propios del procedimiento de ADR, que no se hallaba en el Proyecto de Orden. Así, suspenderán en el plazo máximo para resolver (i) los trámites de audiencia a las partes —veinte y diez días hábiles— (art. 15.3 Orden TMA/201/2022); (ii) el trámite de prueba —sin límite temporal— (art. 16.II Orden TMA/201/2022); y (iii) la eventual audiencia simultánea —otros

---

<sup>57</sup> Al respecto, CATALÁN CHAMORRO, M.J., 2015, *op. cit.*

diez días hábiles— (art. 17.1 Orden TMA/201/2022). En otras palabras, el plazo de resolución de tres meses naturales puede verse ampliado como a cinco meses naturales (cuarenta días hábiles), o a más si se practicara prueba.

Ninguna otra entidad de ADR acreditada ostenta esta prerrogativa. Como puede contrastarse, en el SAC el organismo arbitral debe resolver en plazo de noventa días irremediamente (art. 49 RD 231/2008), sin que los trámites de audiencia (art. 44 RD 321/2008) y prueba (art. 45 RD 231/2008) comporten suspensión de plazo alguno, de suerte que dichos trámites deben realizarse dentro del plazo de noventa días naturales<sup>58</sup>. Lo mismo cabe afirmar, insistimos, respecto al resto de entidades acreditadas españolas que deben cumplir con la Ley 7/2017 que no permite estas suspensiones de los plazos (cfr. arts. 19 y 20 Ley 7/2017), y respecto al resto de entidades europeas, que han de cumplir las normas de transposición de la Directiva 2013/11 que tampoco permite esta suspensión (cfr. art. 8.e y 9 Directiva 2013/11). Por lo tanto, esta extensión de los plazos para resolver exclusiva para AESA resulta desafortunada y vulnera tanto la Ley 7/2017 como la Directiva 2013/11, de armonización mínima.

## 5. Efectos de la resolución

Como tuvimos oportunidad de adelantar al exponer los principios rectores del procedimiento, la resolución no es vinculante ni para los pasajeros ni para las entidades gestoras de los aeropuertos. Por el contrario, la resolución de la Directora de la AESA sí es vinculante para las compañías aéreas y deberán dar cumplimiento a lo que determine dicha resolución, en caso de estimar total o parcialmente la reclamación del pasajero. Asimismo, deberán remitir a AESA el justificante del cumplimiento tan pronto como se produzca, indicando si ha impugnado la decisión judicialmente (art. 18.1 Orden TMA/201/2022).

Transcurrido un mes sin que la compañía aérea justifique el cumplimiento de la resolución, el pasajero podrá instar su ejecución mediante la presentación de una demanda ejecutiva ante el juzgado competente, a cuyo efecto podrá recabar de la Agencia la certificación de la decisión que, además del resto de los documentos previstos en el artículo 550 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, deberá acompañar a la demanda como título ejecutivo en que esta se funda, y ello con independencia de que la compañía hubiera impugnado la decisión de AESA judicialmente (art. 18.2 Orden TMA/201/2022). A mayor abundamiento, el incumplimiento de la resolución de AESA por parte de la compañía aérea constituirá una infracción grave de conformidad con el art. 45 *bis* de la Ley 21/2003, de 7 de

---

<sup>58</sup> Cuestión distinta es que se cumplan estos plazos, a lo que apunta FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, M.ª E.: «Recentísimas novedades en materia de arbitraje de consumo tras la Ley 7/2017, de 2 de noviembre, sobre resolución alternativa de conflictos de consumo», *Arbitraje: Revista de arbitraje comercial y de inversiones*, vol. 11, n.º 2, 2018, pág. 496. Sobre la reforma del RD 231/2008 por la Ley 7/2017, vid. PILLADO GONZÁLEZ, E.: «El procedimiento arbitral de consumo tras la Ley 7/2017, de 2 de noviembre, por la que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 2013/11/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, sobre los métodos alternativos de resolución de conflictos en materia de consumo», en CACHÓN CÁRDENAS, PÉREZ DAUDÍ (Dirs.) *El enjuiciamiento civil y penal hoy*, Atelier, 2019, págs. 229-244.

julio, de Seguridad Aérea, y el cumplimiento tardío o defectuoso comportará una infracción leve, en virtud del precitado precepto.

En nuestro criterio, resulta apropiada la caracterización de esta resolución como vinculante para las aerolíneas, adoptando un modelo de *ombudsman* sectorial, habida cuenta del alto nivel de conflictividad del sector y el bajo nivel de adhesión de las compañías aéreas a procedimientos de resolución alternativa de conflictos como el SAC<sup>59</sup>.

## VI. MODELOS COMPARADOS

### 1. Francia

En Francia, el organismo competente para la supervisión del cumplimiento de los Reglamentos 261/2004 y 1107/2006 es la *Direction générale de l'aviation civile* (en adelante, «DGAC»)<sup>60</sup>. La DGAC tramita las reclamaciones individuales de los pasajeros<sup>61</sup> pero no constituye una entidad de resolución alternativa de conflictos acreditada, a los efectos de la Directiva 2013/11. Además, sus resoluciones carecen de efecto vinculante para las aerolíneas y gestores aeroportuarios. Recibida la reclamación, la DGAC contacta con la empresa reclamada para recopilar la información precisa sobre la controversia, para lo que contará con un plazo de dos meses. Finalizada la investigación, la DGAC emite una decisión no vinculante que remite a las partes, incluyendo en ella información sobre las entidades de ADR y tribunales competentes para que el pasajero pueda proseguir con su reclamación de no ser atendida la postura de la DGAC —de ser favorable a este—, o de no ser favorable para aquel. En caso de apreciar incumplimiento de los Reglamentos, la DGAC prepara un informe que remite a la compañía para que responda en plazo de un mes, advirtiéndole de que, de no hacerlo se remitirá el expediente a la *Saisine Commission administrative de l'Aviation Civile*, que podrá iniciar el correspondiente expediente sancionador.

En relación con las entidades de ADR acreditadas en el sector aéreo, existen varias entidades que aceptan mediaciones en esta materia: *Association des médiateurs européens*; *Médiateur du e-commerce de la FEVAD*; *Médiateur du tourisme et*

---

<sup>59</sup> Como sostiene CORTÉS: «Una tercera vía empleada por algunos *ombudsman* sectoriales en el Reino Unido y *ombudsman* financiero de Irlanda, sería permitir que la entidad ADR residual emita decisiones vinculantes (cuando el consumidor haya aceptado dicha resolución), pero permitir a la empresa la apelación en los tribunales —es decir, la decisión no tiene el carácter de *res judicata* asociado a un laudo arbitral. En cualquier caso, el sistema residual debería asegurar el cumplimiento de (todas o de la inmensa mayoría de) las reclamaciones de consumo, especialmente aquellas que no excedan de una determinada cantidad, salvo pacto expreso en contrario. Por lo tanto, este sistema presenta un modelo valioso para dar cauce a las reclamaciones de los sectores con alto nivel de conflictividad incentivando que las empresas se adhieran a un grupo reducido de entidades ADR independientes que están monitorizadas por la autoridad competente. Así pues, entendemos que este modelo presenta a los consumidores con una mayor protección ofreciéndoles acceso a un ADR independiente, opción que es preferible a la propuesta que hacía el Anteproyecto en España de permitir que las empresas financiaran sus propias entidades ADR principalmente a través de defensores del cliente». CORTÉS, P.: «Estudio de los objetivos de la normativa europea de resolución de conflictos de consumo y propuestas para la mejora del sistema ADR/ODR español», *Informática y Derecho: Revista Iberoamericana de Derecho Informático*, n.º 3, 2017, pág. 68.

<sup>60</sup> Vid. <https://www.ecologie.gouv.fr/faire-en-cas-retard-au-depart-annulation-dun-vol-refus-dembarquement-ou-declassement>

<sup>61</sup> Pueden presentarse las reclamaciones *online* en el siguiente enlace: <https://droits-passagers-aeriens.aviation-civile.gouv.fr/public/signalement?new-signalement=true>

voyage; y *Médiation de la Consommation et Patrimoine*. Con todo, la entidad con mayor afinidad sectorial es *Médiateur du tourisme et voyage*<sup>62</sup> que realiza mediaciones en la materia, siendo la sumisión voluntaria para las partes y el resultado no vinculante. Esta entidad de ADR cuenta con un elevado número de empresas adheridas a su sistema de ADR y, entre ellas, conocidas aerolíneas como Ryanair, Easyjet o Air France<sup>63</sup>.

Por lo que respecta al procedimiento de ADR<sup>64</sup>, el pasajero podrá someter la controversia a la entidad mediadora de forma gratuita si, habiendo reclamado a la empresa previamente, hubiera recibido una respuesta insatisfactoria o no hubiera obtenido respuesta en sesenta días —el doble que en España—, y siempre que solicite la mediación dentro del plazo de un año desde la reclamación previa. La sumisión es voluntaria para las empresas no adheridas previamente y obligatoria para las entidades adheridas. Presentada la reclamación completa y verificado por el mediador que no concurre causa de inadmisión, este comunicará el inicio del procedimiento al consumidor y trasladará la reclamación y documentación adjunta a la empresa reclamada para que manifieste sus alegaciones y postura en un plazo de treinta días. Evaluadas ambas posturas, el mediador emite una opinión en equidad y en derecho dentro del plazo máximo de noventa días (sin suspensiones de plazos, como sucede en la Orden TMA/201/2022), prorrogables en caso de especial complejidad. Esta opinión es remitida a las partes, que son libres de seguirla o no y de informar a la otra parte y al mediador de sus razones.

Según el informe de actividad del año 2020, el 62,69% de las solicitudes de mediación recibidas por la asociación *Médiateur du tourisme et voyage* referían a reclamaciones sobre billetes de avión, de las cuales el 62,56% traían causa de la pandemia y el 20,42% de cancelaciones, retrasos y *overbooking* no relacionados con ella. Además, el informe señala que la tasa de cumplimiento con las opiniones emitidas por el mediador fue del 96%<sup>65</sup>.

## 2. Italia

La autoridad designada a efectos de supervisar el cumplimiento de los Reglamentos 261/2004 y 1107/2006 es *L'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile* (ENAC), de conformidad con el art. 2 del Decreto Legislativo 27 gennaio 2006, n. 69, y art. 2 Decreto Legislativo 24 febbraio 2009, n. 24. A diferencia de España y Francia, el ENAC tramita las reclamaciones presentadas por los pasajeros únicamente con finalidad sancionatoria, es decir, en ningún caso se pronuncia sobre el eventual derecho del consumidor, siquiera con carácter no vinculante. En concreto, recibida una reclamación se traslada al inspector del aeropuerto afectado para que desarrolle una investigación, si se observa incumplimiento de los reglamentos, se celebra una reunión con la empresa reclamada y se insta a mejorar el cumplimiento normativo. De no adoptarse las medidas de mejora recomendadas, se desarrolla un

---

<sup>62</sup> <https://www.mtv.travel/>

<sup>63</sup> Listado de entidades adheridas, disponible: <https://www.mtv.travel/les-adherents-44/>

<sup>64</sup> «Charte de la médiation tourisme et voyage», disponible en: <https://www.mtv.travel/wp-content/uploads/2022/01/1-CHARTE-MTV-02022016.pdf>

<sup>65</sup> Disponible en: [https://issuu.com/elwardi/docs/rapport\\_2020](https://issuu.com/elwardi/docs/rapport_2020) págs. 17 y 18.

procedimiento sancionador que puede concluir con sanciones de hasta 50 000€<sup>66</sup>. En relación con las entidades de ADR acreditadas, la única comunicada a la lista europea que tramita controversias relacionadas con el transporte aéreo es la *Camera arbitrale di mediazione della Camera di Commercio di Bari*<sup>67</sup>. Esta entidad aplica una tarifa de 30€ en litigios de hasta 50 000€ tanto al reclamante como a la empresa reclamada y su resolución no es vinculante.

### 3. Portugal

La *Autoridade Nacional da Aviação Civil* (ANAC) es la autoridad encargada de supervisar el cumplimiento de los Reglamentos 261/2004 y 1107/2006 en Portugal (Decreto-Lei n.º 209/2005, de 29 de noviembre, y Decreto-Lei n.º 254/2012, de 28 de noviembre). La ANAC sí tramita reclamaciones individuales de los pasajeros, pero no constituye una entidad de ADR acreditada. Sus resoluciones no son vinculantes para las partes, pero si concluye que el pasajero era acreedor de una compensación, solicita acreditación del cumplimiento a la empresa reclamada, si bien no efectúa un seguimiento de este cumplimiento más allá de este requerimiento (como sucedía con el trámite de resolución de reclamaciones de AESA antes de la aprobación de la Orden TMA/201/2022). En caso de que la empresa reclamada rechace la reclamación o que la ANAC considere que el pasajero no tiene derecho a la compensación solicitada, informará a este de la posibilidad de recurrir a entidades de ADR o a los tribunales<sup>68</sup>.

Portugal cuenta con nueve entidades de ADR acreditadas e incluidas en la lista europea que abordan reclamaciones relacionadas con el transporte aéreo: *Associação de Arbitragem de Conflitos de Consumo do Distrito de Coimbra*; *Centro de Arbitragem da Universidade Autónoma de Lisboa*; *Centro de Arbitragem de Conflitos de Consumo da Região Autónoma da Madeira*; *Centro de Arbitragem de Conflitos de Consumo de Lisboa*; *Centro de Informação de Consumo e Arbitragem do Porto*; *CIAB - Centro de Informação Mediação e Arbitragem de Consumo (Tribunal Arbitral de Consumo)*; *CIMAAL Associação Centro de Informação, Mediação e Arbitragem de Conflitos de Consumo do Algarve*; *CNIACC - Centro Nacional de Informação e Arbitragem de Conflitos de Consumo*; y *TRIAVE - Centro de Arbitragem de Conflitos de Consumo do Ave, Tâmega e Sousa*. Ninguna de ellas es una entidad sectorial del transporte aéreo y todas ellas son cortes arbitrales cuyos procedimientos finalizan con resoluciones vinculantes para las partes. La sumisión al procedimiento solo es obligatoria para las empresas que se hubieran adherido al sistema arbitral, lo que constituye una de las principales causas de la ineficacia en el sector aéreo, dado el bajo nivel de adhesión de las compañías aéreas y gestores aeroportuarios al sistema arbitral<sup>69</sup>. Algunas de estas entidades de ADR cobra tarifas a los consumidores, por ejemplo, el *Centro de Arbitragem da Universidade Autónoma de Lisboa* y el *Centro de Informação de Consumo e Arbitragem do Porto* cobran 10€ por mediación; por su parte, el *Centro de Arbitragem de Conflitos de Consumo de Lisboa* cobra 10€ por

<sup>66</sup> Véase «*Modalità di reclamo per negato imbarco, cancellazione e ritardo prolungato del volo*»: <https://www.enac.gov.it/en/passengers/passengers-rights/Passengers%27s-rights-in-case-of-denied-boarding-cancellation-or-long-delay-of>

<sup>67</sup> Cuya página web es: <https://www.ba.camcom.it/bari/regolazione-del-mercato/mediazione>

<sup>68</sup> «Como apresentar uma reclamação à ANAC»: <https://www.anac.pt/vPT/Passageiros/DireitosPassageiro/comoapresentarumaqueixa/Paginas/Comoapresentarumareclamacao.aspx>

<sup>69</sup> «Study on the current level of protection of air passenger rights in the EU», *op. cit.*, pág. 373.

mediación, 20€ por arbitrajes en conflictos de cuantía superior a 200€, 30€ en arbitrajes de conflictos de cuantía superior a 1000,01€, y 40€ en arbitrajes de conflictos de cuantía superior a 2000,01€.

#### 4. Reino Unido

En Reino Unido la entidad que, antes del Brexit, asumía el control del cumplimiento de los Reglamentos 261/2004 y 1107/2006 era la *Civil Aviation Authority* (CAA), Enterprise Act 2002, Part 8, §213 (5A) b), que actuaba y actúa como entidad de ADR sectorial residual. La CAA gestiona y resuelve las reclamaciones de los pasajeros, con carácter no vinculante, en relación con aquellas empresas reclamadas que no estén adheridas a ninguna entidad de ADR<sup>70</sup> (antes acreditadas por la CAA e incluidas en la lista europea), aunque estas resoluciones tienen buena carga disuasoria ya que la CAA puede iniciar expedientes sancionadores por infracción de la normativa de consumo<sup>71</sup>.

Por su parte, las entidades de ADR encargadas de resolver los conflictos relacionados con el sector aéreo son *AviationADR*<sup>72</sup> y el *Centre for Effective Dispute Resolution* (CEDR)<sup>73</sup>. Ambas entidades emiten resoluciones con carácter vinculante para la compañía aérea o gestor aeroportuario si el pasajero la acepta. El procedimiento de ADR *AviationADR* es gratuito, mientras que el ofrecido por CEDR solo es gratuito si para el pasajero si finaliza con un resultado estimatorio de su reclamación, de lo contrario, le resultará de aplicación una tarifa de £25. Podrán iniciar los procedimientos de ADR los pasajeros que hayan obtenido una respuesta negativa de la entidad reclamada o que no hayan obtenido respuesta en ocho semanas. Este modelo, como puede observarse, permite que todos los conflictos queden en el ámbito de aplicación de alguna entidad de ADR o de la autoridad aérea, ahora bien, su éxito radica en el gran nivel de adhesión a las dos entidades de ADR del sector.

#### VII. CONCLUSIONES

La aprobación de la Orden TMA/201/2022 es una buena noticia para los pasajeros aéreos puesto que regula un procedimiento de resolución alternativa de sus conflictos esencialmente gratuito, de sumisión obligatoria para las aerolíneas y resultado obligatorio para estas. Ciertamente la Ley 7/2017 ya preveía la organización de un procedimiento sujeto a estos principios, pero era necesario su desarrollo reglamentario, paso culminado con la Orden estudiada. Lamentablemente, el procedimiento todavía no es accesible para los pasajeros aéreos y existe incertidumbre respecto a cuándo pueda serlo, ya que la disposición final de Orden sujeta su aplicabilidad a la acreditación de AESA como entidad de ADR. En teoría, esta acreditación por parte del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana no *debería* hacerse esperar, ya que *se supone* que AESA tenía que haber acomodado

<sup>70</sup> «UK Civil Aviation Authority»: <https://www.caa.co.uk/passengers/resolving-travel-problems/how-the-cao-can-help/how-to-make-a-complaint/> Lista de aerolíneas y aeropuertos adheridos a entidades de ADR: <https://www.caa.co.uk/passengers/resolving-travel-problems/how-the-cao-can-help/alternative-dispute-resolution/>

<sup>71</sup> CORTÉS, P.: «Estudio de los objetivos de la normativa...», *op. cit.*, pág. 68.

<sup>72</sup> <https://www.aviationadr.org.uk/>

<sup>73</sup> <https://www.cedr.com/wp-content/uploads/2021/10/Guidance-notes-for-consumers-aviation-v4.pdf>

su funcionamiento a la Ley 7/2017 desde su publicación (así se lo encomendaba la propia disposición adicional segunda). No obstante, también es cierto que tendría que haber sido acreditada como entidad de ADR para cubrir las reclamaciones de los pasajeros durante el plazo transcurrido entre la entrada en vigor de la Ley 7/2017 y la Orden que regulara este nuevo procedimiento de ADR del sector aéreo y, aún así, continúa sin estar acreditada. Esperemos, pues, que no haya que esperar otros cinco años para que AESA obtenga la acreditación y que, así, pueda arrancar por fin este nuevo procedimiento de ADR del sector aéreo.

Por lo demás, si bien es cierto que el procedimiento, tal y como está estructurado, supondrá una mejora en la resolución de los conflictos de los pasajeros aéreos, no es menos cierto que podría haber sido más ambicioso y que adolece de deficiencias. Por una parte, el procedimiento podría haber sido más ambicioso si hubiera extendido su carácter obligatorio y vinculante para los gestores aeroportuarios, de la misma forma que lo será para las compañías aéreas. Por otra parte, su regulación permite que los pasajeros sufraguen la práctica de la prueba que propongan, lo que en principio parece razonable, pero no prevé ninguna razón que permita a AESA modificar esta distribución del gasto, como sí se lo permite el Sistema Arbitral de Consumo al árbitro que aprecie mala fe en la contraparte, o como sucede en el propio sistema judicial. Finalmente, la mayor deficiencia que presenta el modelo aprobado es la extensión artificial de los plazos más allá del plazo máximo de noventa días permitido en la Directiva 2013/11 y en la Ley 7/2017, por vía de la estipulación de la suspensión del plazo para resolver durante la sustanciación de los distintos trámites a efectuar por AESA, prerrogativa que no disfruta ninguna otra entidad de ADR en la Unión Europea.

### **VIII. BIBLIOGRAFÍA**

AIGE MUT, M.<sup>a</sup>. B.: «Aproximación a los diferentes mecanismos alternativos de resolución de conflictos: especial referencia a la nueva plataforma europea para la resolución de litigios», *Diario La Ley*, n.º 8732, 2016.

BARRAL VIÑALS, I.: «Si no queda satisfecho... ireclame!: el futuro de la resolución de conflictos de consumo», *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, n.º 14, 2015.

BLANCO GARCÍA, A.I.: «El Anteproyecto de ley de resolución alternativa de conflictos de consumo y su encaje en el sector financiero», *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, n.º 15, 2015.

BONACHERA VILLEGAS, R.: «El proyecto de Orden Ministerial por el que se regula la resolución alternativa de litigios en materia de los derechos de los usuarios de transporte aéreo», en FUENTES SORIANO, GONZÁLEZ CANO, y JIMÉNEZ CONDE (Coords.), *Adaptación del derecho procesal español a la normativa europea y a su interpretación por los tribunales: I Congreso Internacional de la Asociación de Profesores de Derecho Procesal de las Universidades Españolas*, Tirant lo Blanch, Murcia, 2018.

CARRIZO AGUADO, D.: «Asistencia al consumidor transfronterizo europeo», *Cuadernos de Derecho Transnacional*, vol. 10, n.º, 2018.

CATALÁN CHAMORRO, M. J. en «Reflexiones críticas en torno al Anteproyecto de Ley de resolución alternativa de conflictos de consumo», *Actualidad Jurídica Iberoamericana*, n.º 3, 2015.

CORTÉS, P.: «Estudio de los objetivos de la normativa europea de resolución de conflictos de consumo y propuestas para la mejora del sistema ADR/ODR español», *Informática y Derecho: Revista Iberoamericana de Derecho Informático*, n.º 3, 2017.  
FASSIAUX, S.: «El difícil equilibrio entre la crisis del sector aéreo y los derechos de los pasajeros de la era de la covid-19», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 68.

FELIU ÁLVAREZ DE SOTOMAYOR, S.: «La resolución de litigios en línea aplicada a comercialización de servicios turísticos», *La Ley Unión Europea*, n.º 42, 2016.

FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, M.<sup>a</sup> E.: «Recentísimas novedades en materia de arbitraje de consumo tras la Ley 7/2017, de 2 de noviembre, sobre resolución alternativa de conflictos de consumo», *Arbitraje: Revista de arbitraje comercial y de inversiones*, vol. 11, n.º 2, 2018.

GARCÍA MONTORO, L., 2015, «"Nuevo" modelo de resolución alternativa de conflictos de consumo a la luz del Anteproyecto de Ley de resolución alternativa de conflictos de consumo. Especial referencia a las posibilidades de supervivencia de la mediación y otros mecanismos tradicionales», *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, n.º 14, 2015.

JORDÁ CAPITÁN, E. R.: «La resolución alternativa de conflictos en los trabajos de transposición al derecho interno español», *La Ley Mercantil*, n.º 19, 2015.

LA CASA GARCÍA, R.: «Sobre la constitucionalidad del arbitraje obligatorio», *Revista de Derecho Patrimonial*, n.º 47, 2018.

MARCHAL ESCALONA, N.: «El Marco regulador en proyecto en España para la resolución alternativa de conflictos: ¿Nuevas perspectivas para las reclamaciones de consumo?», *Revista Española de Derecho internacional*, vol. 71/2, 2019.

MARÍN LÓPEZ, M. J.: «Algunas cuestiones sobre el Anteproyecto de Ley de Resolución Alternativa de Conflictos de Consumo: voluntariedad del sometimiento al mecanismo extrajudicial, carácter vinculante de la solución alcanzada y estatuto de la persona encargada de la decisión del conflicto», *Revista Doctrinal Aranzadi Civil-Mercantil*, n.º 8, 2016.

NADAL GÓMEZ, I.: «La resolución alternativa de litigios en materia de transporte aéreo», en ARIZA COLMENAREJO y FERNÁNDEZ-FIGARES MORALES, *La resolución alternativa de litigios en materia de consumo*, Aranzadi, Pamplona, 2018.

OLARIU, O., «El sistema español de arbitraje de consumo ante su acreditación europea», en ESTEBAN DE LA ROSA (Dir.), *La resolución de conflictos de consumo. La adaptación del Derecho español al marco europeo de resolución alternativa (ADR) y en línea (ODR)*, Aranzadi, Cizur Menor, 2018.

PARDO PRADO, S.: «Digitalización y derecho de consumo», *Revista Actualidad Civil*, n.º 1, 2022.

PÉREZ DAUDÍ, V.: «Los ADR obligatorios y el derecho a la tutela judicial efectiva», en BARRAL VIÑALS (Dir.): *El sistema de ADR/ODR en conflictos de consumo. Aproximación crítica y prospección de futuro*, Atelier, 2019.

PÉREZ DAUDÍ, V.: «La imposición de los ADR *ope legis* y el derecho a la tutela judicial efectiva», *Indret*, n.º 2, 2019.

PÉREZ MORIONES, A.: «Hacia la consolidación de la resolución alternativa de conflictos en el ámbito del transporte aéreo», *Diario La Ley*, n.º 9298, 2018.

PILLADO GONZÁLEZ, E.: «El procedimiento arbitral de consumo tras la Ley 7/2017, de 2 de noviembre, por la que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 2013/11/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, sobre los métodos alternativos de resolución de conflictos en materia de consumo», en CACHÓN CÁRDENAS, PÉREZ DAUDÍ (Dirs.) *El enjuiciamiento civil y penal hoy*, Atelier, 2019.

RUEDA VALDIVIA, R., «Acciones de compensación frente a transportista de hecho por denegación de embarque, cancelación o gran retraso en vuelos de conexión: Aspectos jurisdiccionales», *La Ley. Unión Europea*, 2018, núm. 59.

VIOLA DEMESTRE, I.: «El procedimiento de acreditación de las entidades de resolución alternativa de litigios de consumo», en BARRAL VIÑALS (Dir.): *El sistema de ADR/ODR en conflictos de consumo. Aproximación crítica y prospección de futuro*, Atelier, 2019.