Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Octava)

de 17 de marzo de 2016 *

«Transporte aéreo — Reglamento (CE) n.º 261/2004 — Artículo 7 — Compensación que ha de abonarse a los pasajeros en caso de cancelación o de retraso de más de tres horas de un vuelo — Artículo 16 — Organismos nacionales responsables del cumplimiento del Reglamento — Competencia — Adopción de medidas coercitivas en contra de un transportista aéreo con el fin de obligarle a abonar la compensación correspondiente a un pasajero»

En los asuntos acumulados C-145/15 y C-146/15,

que tienen por objeto sendas peticiones de decisión prejudicial planteadas, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Raad van State (Consejo de Estado, Países Bajos), mediante resoluciones de 11 de marzo de 2015, recibidas en el Tribunal de Justicia el 26 de marzo de 2015, en los procedimientos entre

**K. Ruijssenaars,**

**A. Jansen**, (C-145/15),

**J.H. Dees-Erf** (C-146/15),

y

**Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,**

con la intervención de:

**Royal Air Maroc SA** (C-145/15),

**Koninklijke Luchtvaart Maatschappij NV** (C-146/15),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Octava),

integrado por el Sr. D. Šváby (Ponente), Presidente de Sala, y los Sres. J. Malenovský y M. Safjan, Jueces;

Abogado General: Sr. Y. Bot;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

* Lengua de procedimiento: neerlandés.

consideradas las observaciones presentadas:

— en nombre de los Sres. Ruijssenaars y Jansen y de la Sra. Dees-Erf, por los Sres. M. Hoorntje, jurist, y F. de Bray, advocaat;

— en nombre del Gobierno neerlandés, por las Sras. M. Gijzen y M. Bulterman, en calidad de agentes;

— en nombre de Koninklijke Luchtvaart Maatschappij NV, por el Sr. P. Eijsvoogel y P. J. F. Huizing, advocate;

— en nombre del Gobierno alemán, por el Sr. T. Henze y la Sra. J. Kemper, en calidad de agentes;

— en nombre del Gobierno finlandés, por el Sr. J. Heliskoski, en calidad de agente;

— en nombre de la Comisión Europea, por el Sr. F. Wilman y la Sra. N. Yerrell, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 14 de enero de 2016;

dicta la siguiente

## Sentencia

1 Las peticiones de decisión prejudicial tienen por objeto la interpretación del artículo 16 del Reglamento (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 (DO L 46, p. 1).

2 Dichas peticiones fueron presentadas en el marco de dos litigios, el primero, entre los Sres. Ruijssenaars y Jansen, por una parte, y el Secretario de Estado de Infraestructuras y Medio Ambiente (Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu; en lo sucesivo, «Secretario de Estado»), por otra parte, y, el segundo, entre la Sra. Dees-Erf y el referido Secretario de Estado, en relación con la negativa de este último a adoptar medidas coercitivas en contra de, respectivamente, Royal Air Maroc SA (en lo sucesivo, «Royal Air Maroc») y Koninklijke Luchtvaart Maatschappij NV (en lo sucesivo, «KLM»), con el fin de obligar a estas sociedades a abonar la compensación prevista en el artículo 7 del Reglamento n.º 261/2004 debido a un retraso de más de tres horas con respecto a la hora de llegada de los vuelos que habían tomado.

### Marco jurídico

*Derecho de la Unión*

3 Los considerandos 1, 21 y 22 del Reglamento n.º 261/2004 establecen lo siguiente:

«(1) La actuación de la Comunidad en el ámbito del transporte aéreo debe tener como objetivo, entre otros, garantizar un elevado nivel de protección de los pasajeros. Además, se deben tomar plenamente en consideración los requisitos de protección de los consumidores en general.

[...]

(21) Los Estados miembros deben establecer el régimen de sanciones aplicables en caso de infracción del presente Reglamento y velar por su aplicación. Dichas sanciones deben ser eficaces, proporcionadas y disuasorias.

(22) Los Estados miembros han de garantizar y supervisar el cumplimiento general del presente Reglamento por parte de los transportistas aéreos y designar el correspondiente organismo para llevar a cabo esa función de velar por su cumplimiento. La supervisión no debe afectar a los derechos de los pasajeros y los transportistas aéreos a obtener reparación por vía judicial con arreglo a los procedimientos de Derecho nacional.»

4 El artículo 5, apartado 1, de dicho Reglamento dispone:

«1. En caso de cancelación de un vuelo:

[...]

c) los pasajeros afectados tendrán derecho a una compensación por parte del transportista aéreo encargado de efectuar el vuelo conforme al artículo 7, a menos que:

i) se les informe de la cancelación al menos con dos semanas de antelación con respecto a la hora de salida prevista, o

ii) se les informe de la cancelación con una antelación de entre dos semanas y siete días con respecto a la hora de salida prevista y se les ofrezca un transporte alternativo que les permita salir con no más de dos horas de antelación con respecto a la hora de salida prevista y llegar a su destino final con menos de cuatro horas de retraso con respecto a la hora de llegada prevista, o

iii) se les informe de la cancelación con menos de siete días de antelación con respecto a la hora de salida prevista y se les ofrezca tomar otro vuelo que les permita salir con no más de una hora de antelación con respecto a la hora de salida prevista y llegar a su destino final con menos de dos horas de retraso con respecto a la hora de llegada prevista.

[...]»

5 El artículo 7, apartado 1, del citado Reglamento, que lleva por título «Derecho a compensación», está redactado en los siguientes términos:

«1. Cuando se haga referencia al presente artículo, los pasajeros recibirán una compensación por valor de:

a) 250 euros para vuelos de hasta 1 500 kilómetros;

b) 400 euros para todos los vuelos intracomunitarios de más de 1 500 kilómetros y para todos los demás vuelos de entre 1 500 y 3 500 kilómetros;

c) 600 euros para todos los vuelos no comprendidos en a) o b).

[...]»

6 El artículo 16 del mismo Reglamento, titulado «Incumplimientos», establece:

«1. Cada Estado miembro designará un organismo responsable del cumplimiento del presente Reglamento en lo que concierne a los vuelos procedentes de aeropuertos situados en su territorio y a los vuelos procedentes de un país tercero y con destino a dichos aeropuertos. Cuando proceda, este organismo adoptará las medidas necesarias para garantizar el respeto de los derechos de los pasajeros. Los Estados miembros notificarán a la Comisión el organismo que hayan designado con arreglo al presente apartado.

2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 12, todo pasajero podrá reclamar ante cualquier organismo designado en el apartado 1, o ante cualquier otro organismo competente designado por un Estado miembro, por un supuesto incumplimiento del presente Reglamento en cualquier aeropuerto situado en el territorio de un Estado miembro o con respecto a cualquier vuelo desde un tercer país a un aeropuerto situado en ese territorio.

3. Las sanciones establecidas por los Estados miembros por los incumplimientos del presente Reglamento serán eficaces, proporcionadas y disuasorias.»

*Derecho neerlandés*

7 Dan cumplimiento al artículo 16 del Reglamento n.º 261/2004 en particular las siguientes disposiciones de la Ley de aviación (Wet Luchtvaart), de 18 de junio de 1992 (Stb.1992, n.º 368), en la versión en vigor en el momento en que se produjeron los hechos de los litigios principales (en lo sucesivo, «Ley de aviación»).

8 En virtud del artículo 11.15, párrafo primero, letra b), 1.º, de la Ley de aviación, el Secretario de Estado, en su condición de organismo nacional responsable del cumplimiento del Reglamento n.º 261/2004, es competente para imponer, mediante apremio administrativo, la obligación de observar las disposiciones contenidas en el citado Reglamento o adoptadas a su amparo.

9 El órgano jurisdiccional remitente señala, refiriéndose a los trabajos preparatorios de la Ley de aviación, que si bien dicha Ley confiere al Secretario de Estado facultades generales para adoptar medidas coercitivas en caso de incumplimiento del Reglamento n.º 261/2004, en particular, en aquellos casos en los que el examen de los autos pone de manifiesto que el transportista aéreo se niega sistemáticamente a cumplir las obligaciones que le incumben en virtud de dicho Reglamento, no le permite sin embargo adoptar medidas coercitivas a solicitud de un pasajero en cada caso concreto en el que el transportista aéreo se niegue a atender una solicitud de compensación basada en los artículos 5, apartado 1, letra c), y 7 del Reglamento n.º 261/2004.

**Litigios principales y cuestiones prejudiciales**

*Asunto C-145/15*

10 A raíz de la anulación de su vuelo de Ámsterdam (Países Bajos) a Casablanca (Marruecos) previsto para el 8 de abril de 2011, los Sres. Ruijssenaars y Jansen reclamaron a Royal Air Maroc el pago de la compensación prevista en el artículo 7 del Reglamento n.º 261/2004.

11 Ante la negativa de dicho transportista aéreo, solicitaron al Secretario de Estado, mediante escrito de 4 de mayo de 2012, que adoptara medidas coercitivas en contra de Royal Air Maroc con el fin de obligar a dicha sociedad a subsanar la infracción del artículo 5, apartado 1, letra c), del Reglamento n.º 261/2004 y a abonarles la compensación prevista en el artículo 7 de dicho Reglamento.

12 Mediante decisión de 7 de mayo de 2012, el Secretario de Estado denegó la solicitud de los Sres. Ruijssenaars y Jansen. Mediante decisión de 3 de octubre de 2012, dicho Secretario desestimó por infundada la reclamación presentada por aquellos frente a la primera decisión.

13 Los Sres. Ruijssenaars y Jansen interpusieron recurso contra esta última decisión ante el Rechtbank Oost-Brabant (Tribunal de Brabante Oriental), el cual fue desestimado mediante resolución de 28 de mayo de 2013.

14 Los Sres. Ruijssenaars y Jansen interpusieron recurso de apelación contra esta resolución ante el Raad van State (Consejo de Estado).

15 En el marco de este procedimiento, el órgano jurisdiccional remitente alberga dudas acerca de la competencia del Secretario de Estado para adoptar las medidas coercitivas solicitadas por los demandantes. Estima que, si bien es pacífico que éste es competente para adoptar medidas coercitivas frente a los transportistas aéreos que se niegan sistemáticamente a cumplir las obligaciones que les incumben en virtud del Reglamento n.º 261/2004, no es así en el caso de medidas coercitivas adoptadas a solicitud de los pasajeros, relativas a casos concretos de infracción de los artículos 5, apartado 1, letra c), y 7 del Reglamento n.º 261/2004.

16 A este respecto considera que la relación entre un transportista aéreo y un pasajero es de carácter civil, y que, en el supuesto de que dicho transportista se niegue a abonar la compensación al pasajero, el ejercicio del derecho a compensación se realizará mediante la interposición de una acción civil ante un órgano jurisdiccional civil. Sostiene igualmente que confiar la adopción de medidas coercitivas de carácter individual al Secretario de Estado, cuyas decisiones son controladas por los órganos jurisdiccionales administrativos, podría afectar al reparto de la competencia judicial en los Países Bajos en caso de que se ejercitara paralelamente una acción ante los órganos jurisdiccionales civiles.

17 Además, según el órgano jurisdiccional remitente, la falta de competencia del Secretario de Estado para adoptar las medidas controvertidas queda confirmada por los trabajos parlamentarios de la Ley de aviación, a cuyo tenor «no incumbe a la autoridad administrativa reclamar al transportista aéreo una compensación en nombre de los pasajeros», así como por el hecho de que las medidas coercitivas previstas en Derecho neerlandés no garantizan la compensación a los pasajeros en caso de que el transportista aéreo de que se trate incumpla tales medidas.

18 Por otro lado, el Raad van State (Consejo de Estado) señala que las disposiciones del Reglamento n.º 261/2004 controvertidas en el presente asunto son directamente aplicables y, en consecuencia, pueden ser invocadas ante los órganos jurisdiccionales nacionales en un litigio entre particulares, lo que garantiza la tutela judicial efectiva del pasajero.

19 En estas circunstancias, el Raad van State (Consejo de Estado) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la cuestión prejudicial siguiente:

«El artículo 16 del Reglamento (CE) n.º 261/2004 [...], habida cuenta de que el Derecho neerlandés ofrece acceso al juez de lo civil para la protección de los derechos que los pasajeros, en virtud del Derecho de la Unión, pueden deducir de los artículos 5, apartado 1, [...] letra c), y 7, del Reglamento, ¿obliga a las autoridades nacionales a adoptar medidas de aplicación que ofrezcan una base para que el organismo designado en virtud del artículo 16 pueda adoptar medidas administrativas coercitivas en cada caso concreto en el que se infrinjan los artículos 5, apartado 1, letra c), y 7, del Reglamento, al objeto de garantizar el derecho a compensación de un pasajero de forma individual?»

*Asunto C-146/15*

20 A raíz de un retraso de 26 horas de su vuelo de 17 de diciembre de 2009 con salida desde Curazao (Antillas neerlandesas) y con destino a Ámsterdam (Países Bajos), la Sra. Dees-Erf reclamó a KLM el pago de la compensación prevista en el artículo 7 del Reglamento n.º 261/2004.

21 Ante la negativa de dicho transportista aéreo, la Sra. Dees-Erf solicitó al Secretario de Estado, mediante escrito de 1 de febrero de 2012, que adoptara medidas coercitivas en contra de KLM con el fin de obligar a dicha sociedad a subsanar la infracción del artículo 5, apartado 1, letra c), del Reglamento n.º 261/2004 y a abonarle la compensación prevista en el artículo 7 de dicho Reglamento.

22 Mediante decisión de 2 de febrero de 2012 el Secretario de Estado denegó la solicitud de la Sra. Dees-Erf. Mediante decisión de 22 de mayo de 2012, dicho Secretario desestimó por infundada la reclamación presentada contra la primera decisión.

23 La Sra. Dees-Erf interpuso recurso contra esta última decisión ante el Rechtbank Den Haag (Tribunal de La Haya), el cual fue desestimado mediante resolución de 13 de febrero de 2013.

24 La Sra. Dees-Erf interpuso recurso de apelación contra esta resolución ante el Raad van State (Consejo de Estado).

25 Por los mismos motivos que los expuestos en la petición de decisión prejudicial planteada en el asunto C-145/15, el Raad van State (Consejo de Estado) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia una cuestión prejudicial idéntica a la planteada en dicho asunto.

26 Mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 27 de marzo de 2015 se decidió acumular los asuntos C-145/15 y C-146/15 a efectos de las fases escrita y oral y de la sentencia.

**Sobre la cuestión prejudicial**

27 Mediante su cuestión prejudicial el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 16 del Reglamento n.º 261/2004 debe interpretarse en el sentido de que el organismo designado por cada Estado miembro de conformidad con el apartado 1 de dicho artículo que reciba una reclamación individual de un pasajero debido a la negativa de un transportista aéreo a abonarle la compensación prevista en el artículo 7, apartado 1, de dicho Reglamento, está obligado a adoptar medidas coercitivas en contra de dicho transportista aéreo con el fin de obligarle al pago de tal compensación.

28 A este respecto, procede señalar que el artículo 16 del Reglamento n.º 261/2004 dispone, en su apartado 1, que los Estados miembros designarán un organismo responsable del cumplimiento de dicho Reglamento, el cual adoptará, cuando proceda, las medidas necesarias para garantizar el respeto de los derechos de los pasajeros.

29 De la redacción del artículo 16, apartado 1, del Reglamento n.º 261/2004, en relación con el considerando 22 del citado Reglamento, se desprende que este último impone al organismo al que se hace referencia en estas disposiciones la obligación de velar por el cumplimiento general de dicho Reglamento.

30 Puesto que los apartados que componen el referido artículo 16 forman un conjunto coherente, procede leer el artículo 16, apartados 2 y 3, del Reglamento n.º 261/2004 en el sentido de que precisa los distintos aspectos incluidos en la misión que incumbe al organismo mencionado en el apartado 1 de dicho artículo.

31 Más concretamente, en lo que atañe a las reclamaciones que todo pasajero puede presentar ante el referido organismo, procede señalar que en virtud del artículo 16, apartado 2, del Reglamento n.º 261/2004 éstas deben considerase más bien denuncias con las que se contribuye a la correcta aplicación del referido Reglamento en general, sin que dicho organismo esté obligado a actuar a raíz de tales reclamaciones con el fin de garantizar el derecho de cada pasajero individual a obtener una compensación.

32 A continuación, procede interpretar el concepto de «sanciones» que figura en el artículo 16, apartado 3, del Reglamento n.º 261/2004, leído en relación con el considerando 21 de dicho Reglamento, en el sentido de que se refiere a las medidas adoptadas frente a las infracciones constatadas por el organismo en el ejercicio de su misión de supervisión de carácter general consagrada en el apartado 1, del referido artículo 16 y no a las medidas coercitivas de carácter administrativo que deben adoptarse en cada caso concreto.

33 Así, la interpretación propuesta del artículo 16 del Reglamento n.º 261/2004 en su conjunto no resulta contraria a los objetivos perseguidos por este Reglamento, ni, en particular, a aquellos mencionados en su considerando 1, con los que se persigue garantizar un elevado nivel de protección de los pasajeros y tomar plenamente en consideración los requisitos de protección de los consumidores en general.

34 Tal como puso de manifiesto el Abogado General en el punto 39 de sus conclusiones, esta interpretación del artículo 16 del Reglamento n.º 261/2004 permite igualmente evitar divergencias de apreciación al apreciar una misma situación individual que podrían resultar perjudiciales para los derechos de los pasajeros aéreos entre, por un lado, los organismos a los que se hace referencia en el artículo 16, apartado 1, del Reglamento n.º 261/2004, que tramitan las reclamaciones individuales que se les remiten, y, por otro lado, los órganos jurisdiccionales nacionales, que conocen de los recursos individuales interpuestos con el fin de obtener el pago de la compensación prevista en el artículo 7 del Reglamento n.º 261/2004.

35 Además es coherente con la distribución de las funciones encomendadas respectivamente a los organismos a los que se hace referencia en el artículo 16, apartado 1, del Reglamento n.º 261/2004 y a los órganos jurisdiccionales nacionales, según se deprende de la segunda frase del considerando 22 de dicho Reglamento y de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (véanse, en este sentido las sentencias McDonagh, C-12/11, EU:C:2013:43, apartado 51, y Sousa Rodríguez y otros, C-83/10, EU:C:2011:652, apartado 44).

36 En consecuencia, habida cuenta de estos objetivos y del margen de discrecionalidad de que disponen los Estados miembro al encomendar las facultades que desean conferir a los organismos a los que se hace referencia en el artículo 16, apartado 1, del Reglamento n.º 261/2004, recordada por el Abogado General en el punto 30 de sus conclusiones, los Estados miembros tienen la posibilidad de conferir al organismo al que se hace referencia en el artículo 16, apartado 1, de dicho Reglamento, la facultad de adoptar medidas a raíz de reclamaciones individuales con el fin de paliar a una protección insuficiente de los derechos de los pasajeros aéreos.

37 Sentado lo anterior, según se desprende del apartado 18 de la presente sentencia, en los litigios principales, las disposiciones del Reglamento n.º 261/2004 controvertidas resultan directamente aplicables, y, en consecuencia, pueden invocarse ante los órganos jurisdiccionales nacionales en un litigio entre particulares, con lo que se garantiza la tutela judicial efectiva de los pasajeros aéreos.

38 De cuanto antecede resulta que el artículo 16 del Reglamento n.º 261/2004 debe interpretarse en el sentido de que el organismo designado por cada Estado miembro de conformidad con el apartado 1 de dicho artículo que reciba una reclamación individual de un pasajero debido a la negativa de un transportista aéreo a abonarle la compensación prevista en el artículo 7, apartado 1, de dicho Reglamento, no está obligado a adoptar medidas coercitivas en contra de dicho transportista aéreo con el fin de obligarle al pago de tal compensación.

## Costas

39 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Octava) declara:

**El artículo 16 del Reglamento (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, debe interpretarse en el sentido de que el organismo designado por cada Estado miembro de conformidad con el apartado 1 de dicho artículo que reciba una reclamación individual de un pasajero debido a la negativa de un transportista aéreo a abonarle la compensación prevista en el artículo 7, apartado 1, de dicho Reglamento, no está obligado a adoptar medidas coercitivas en contra de dicho transportista aéreo con el fin de obligarle al pago de tal compensación.**

Firmas