Procedimientos para reclamar la compensación por retraso o cancelación de vuelos establecida por el Reglamento 261/2004, ante la AESA y los órganos judiciales: diversidad, competencia y ejecución

Procedures to Claim Compensation for Flights Delay or Cancellation Established by Regulation 261/2004, Before the AESA and Courts: Diversity, Jurisdiction and Enforcement

FRANCISCO JOSÉ MARTÍN MAZUELOS

Magistrado jubilado y ex miembro de la REJUE

DOI: https:/doi.org/10.36151/MDIPR.2024.002

Bitácora Millennium, Nº 19 (enero-junio 2024)

Zaragoza, junio 2024

Abstract

Con ocasión de la entrada en vigor el 1 de junio de 2023 de un procedimiento alternativo de resolución de litigios en materias objeto del Reglamento 261/2004, con decisión vinculante para las compañías aéreas, pretende este estudio presentar las cuestiones a que dan lugar sus lagunas, en especial respecto al ámbito del procedimiento y la ejecución e impugnación judicial de la decisión que pueden ser simultáneos. Asimismo, ante la frecuencia de reclamaciones en esta materia, con aspectos transfronterizos en muchas ocasiones, ha parecido oportuno especificar los diversos procedimientos judiciales a que puede acudir el pasajero y los criterios de competencia.

On the occasion of the entry into forcé on June 1st 2023 of an alternative dispute resolution procedure, in matters covered by Regulation 261/2004 and with a binding decisión for airlines, this study aims to present the issues to which its gaps give rise, especially with regard to the scope of the procedure, the enforcement and the judicial challenge of the decision, that may be simultaneous. Likewise, given the frequency of claims in this matter, with cross-border aspects on many occasions, it has seemed appropriate to specify the various judicial procedures to which the passenger may resort and the criteria of jurisdiction.

Palabras clave: Transporte aéreo. Reglamento 261/2004. Compensación. Retraso o cancelación. Procedimientos. Competencia y ejecución

Key words: *Air transport, Regulation 261/2004. Compensation. Delay or cancellation. Procedures. Jurisdiction and enforcement*

Sumario

I. Introducción

II Procedimientos posibles

1. El nuevo procedimiento ante la Agencia Estatal de Seguridad Aérea (AESA)

a. El ámbito del procedimiento ante la Agencia

b. Tramitación

c. Impugnación

2. Otros procedimientos para la resolución alternativa de litigios

3. Los procesos declarativos de la Ley de Enjuiciamiento Civil

4. Los procesos europeos

5. El proceso monitorio de la Ley de Enjuiciamiento Civil

III. Competencia

1. Competencia objetiva o material

2. Competencia internacional

a. El Reglamento 1215/2012 y el Convenio de Lugano

b. En los procesos europeos

c. La Ley Orgánica del Poder Judicial

d. En el procedimiento ante la Agencia

3. Competencia territorial

a. Competencia territorial cuando se aplica el Reglamento 1215/2012

b. La competencia territorial en la Ley de Enjuiciamiento Civil

IV. Ejecución

1. De una decisión de la Agencia

2. De una resolución de un órgano judicial

V. Conclusiones

I. Introducción*

El Reglamento 261/2004 establece un derecho a compensación en caso de denegación de embarque, retraso y cancelación de vuelos, en especial en su artículo 7. Aunque ya ha sido publicado un estudio de este autor sobre determinados aspectos de la competencia judicial[1], se han producido novedades legislativas y jurisprudenciales que dan ocasión a ampliar aquel trabajo y precisar algunos extremos.

Las referencias a retraso y cancelación que aquí se mencionan en aras de la brevedad deben entenderse también comprensivas de la denegación de embarque.

No son objeto de este trabajo los supuestos que dan lugar a indemnizaciones ni el estudio de estas[2], sino las cuestiones procedimentales y muy en especial las que suscita el nuevo procedimiento ante la Agencia Estatal de Seguridad Aérea (en adelante "la Agencia"), con intención de completar aspectos ya tratados por otros autores[3]. La regulación de este procedimiento presenta omisiones, imprevisiones o lagunas que dificultan su coordinación con los procedimientos judiciales en caso de ejecución o impugnación de la decisión de la Agencia o de ambos casos a la vez, que hay que colmar atendiendo a la coherencia del sistema.

Igualmente, este trabajo presenta un cuadro -ciertamente esquemático pero que intenta ser completo- de los diversos procedimientos a través de los cuales se puede encauzar la reclamación judicial, así como de los criterios de competencia para conocer de ellos.

II. Procedimientos posibles

1. El nuevo procedimiento ante la Agencia Estatal de Seguridad Aérea (AESA)

* Fecha de recepción del original: 11 de enero de 2024. Fecha de aceptación de la versión final: 24 de enero de 2024.

fmartinmaz@gmail.com.

[1] MARTIN MAZUELOS, F.J., "Notas sobre competencia internacional y territorial en indemnizaciones por retraso o cancelación de vuelos", *Millenium DIPr* núm. 15, 2022.

[2] También contempla indemnizaciones por retrasos el Convenio para la unificación de ciertas reglas para el transporte aéreo internacional, hecho en Montreal el 28 de mayo de 1999, BOE núm. 122 de 20 mayo de 2004, DOUE L194, 18.7.2001. El trabajo citado en la nota anterior se refiere igualmente al Convenio de Montreal y a las normas competenciales que contiene.

[3] SIERRA NOGUERO, E., *La compensación económica de los pasajeros en caso de denegación de embarque, cancelación de vuelo y gran retraso a la llegada*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2023; Departamento de Documentación de Iberley, *Reclamaciones aéreas. Paso a paso*, Colex, 2023.

a. El ámbito del procedimiento ante la Agencia

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, señala su aplicación a las entidades que ofrezcan procedimientos para resolver tales litigios de carácter nacional y transfronterizo (arts. 3 y 7) acreditadas por la Agencia Española de Consumo y las Comunidades Autónomas y comunicadas a la Comisión Europea (art. 26).

La Disposición adicional segunda de dicha Ley dispone en su apartado 1 que, para aquellos **litigios en que resulten de aplicación los Reglamentos de la Unión Europea** en materia de protección de los usuarios del transporte aéreo, será acreditada y notificada a la Comisión Europea una única entidad, y que esa entidad conocerá de los que afecten a todos los pasajeros, aunque no tengan la condición de consumidores y ya esté la compañía establecida en la Unión Europea o fuera de ella. El apartado 2 remite la regulación del procedimiento a orden del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, que fue dictada el 14 de marzo de 2022[4].

Por Orden TMA/469/2023, de 17 de abril, se acredita a la Agencia Estatal de Seguridad Aérea como entidad 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. Es decir, en el ámbito de los Reglamentos 261/2004 y 1107/2006.

Por otro lado, la misma Agencia ha sido el organismo comunicado por el Estado español a la Comisión europea a efectos del artículo 16 del Reglamento 261/2004[5].

El artículo 16.1 del Reglamento 261/2004 prevé la designación por cada Estado miembro de *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*

[4]Orden TMA/201/2022, de 14 de marzo (BOE de 17 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.

[5] Figura en la relación de los organismos comunicados por los diferentes Estados miembros que se puede descargar en https://transport.ec.europa.eu/transport-themes/passenger-rights/national-enforcement-bodies-neb_es.

aeropuertos. Más claras son la redacción francesa ("vols au départ") y la italiana ("voli in parteza"), vuelos que partan de aeropuertos situados en el territorio del Estado miembro con independencia de su destino.

El artículo 16 no incluye la obligación de que ese organismo resuelva sobre la compensación económica reconocida en el artículo 7.1 a los pasajeros, sino que habla de *adoptar las* ***medidas*** *necesarias para garantizar el respeto de los derechos de los pasajeros* así como en su último párrafo de ***sanciones*** *establecidas por los Estados miembros* por incumplimiento del Reglamento en su territorio en el que se produce el retraso, la cancelación o la denegación de embarque, cuyo establecimiento el Considerando 21 considera un deber del Estado juntamente con el de velar por el cumplimiento. La Orden de 14 de marzo de 2022 en su artículo 18.4 tipifica como infracción el cumplimiento tardío o defectuoso de la decisión de la Agencia conforme al artículo 45 bis de la Ley 21/2003, de 7 de julio, de seguridad aérea, especificando que el procedimiento sancionador que se inicie por infracción administrativa de las obligaciones establecidas por esa Ley debida a hechos que sean antecedente de la decisión pueda suspenderse por la impugnación que formule la compañía.

Pertenecen a esferas distintas la resolución de litigios de naturaleza civil y la actuación de inspección y sancionadora, de carácter administrativo. En el primer caso son litigios entre un pasajero y la compañía aérea amparados por una Directiva europea de protección a consumidores y la Ley 7/2017 que la incorpora (por más que se extienda a no consumidores y a otro Reglamento). En el segundo se trata de medidas y sanciones por incumplimientos del Reglamento 261/2004.

La Comisión ha interpretado que *un organismo nacional competente no está obligado a tomar medidas coercitivas contra los transportistas aéreos a fin de obligarlos a pagar la compensación prevista en el Reglamento en casos concretos, ya que la función sancionadora a que hace referencia el artículo 16, apartado 3, consiste en las medidas que se deben adoptar en respuesta a los incumplimientos que el organismo detecte en el curso de sus actividades generales de supervisión*[6]*.* Lo que puede hacer el Estado miembro es atribuir a ese organismo competencia para obligar a un transportista aéreo a pagar esa compensación ante la reclamación individual de un pasajero, siempre que el pasajero y el transportista aéreo afectados

[6] Comunicación de la Comisión. *Directrices interpretativas del Reglamento (CE) n.o 261/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo 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 (CE) n.º 2027/97 del Consejo sobre la responsabilidad de las compañías aéreas en caso de accidente, en su versión modificada por el Reglamento (CE) n.º 889/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo (2016/C 214/04),* DOUE de 15.06.2016, C 214/17.

tengan la posibilidad de acudir a la vía judicial, como expresa la sentencia *LOT*[7]. Una cosa es una sanción administrativa (deber que el Reglamento impone al organismo estatal) y otra la compensación al pasajero (que el Estado puede encomendar al mismo organismo pero no tiene que hacerlo).

Son especialmente clarificadoras las palabras del Abogado General en su conclusiones (ECLI:EU:C:2022:330) sobre el asunto C-597/20 resuelto en esa sentencia al indicar que:

- *las autoridades nacionales responsables del cumplimiento del Reglamento n.º 261/2004 «tienen que cumplir las obligaciones derivadas del Reglamento (CE) n.º 2006/2004 (*hoy 2017/2394, sobre cooperación en materia de protección a los consumidores)*cuando los intereses colectivos de estos estén en entredicho en un contexto transfronterizo»* (apdo. 22).

- es *un contexto muy diferente,* [el] *relativo a la protección de los intereses individuales de dichos pasajeros. En efecto, el derecho a compensación consagrado por el legislador de la Unión en el artículo 7 del citado Reglamento se enmarca en la ejecución del contrato de transporte celebrado entre el pasajero y el transportista aéreo. El poder coercitivo de que dispone dicho organismo a raíz de una reclamación individual no se ejerce, por tanto, en interés de un conjunto de individuos, sino de un sujeto de Derecho determinado. En este sentido, el Tribunal de Justicia define en su jurisprudencia el concepto de intereses colectivos de los consumidores como aquellos intereses que «van más allá de las relaciones entre las partes del litigio». El concepto de interés colectivo es diferente del de interés individual. De ello resulta que existe una incompatibilidad manifiesta entre el contexto en el que se inscribe el asunto principal y las situaciones en las que se aplica el Reglamento 2017/2394, el cual se distingue, en particular, por su objetivo de proteger los «intereses colectivos de los consumidores como categoría»* (apdo.23).

- *la «reclamación» a que se refiere el artículo 16, apartado 2, del Reglamento n.º261/2004 es distinta, por su naturaleza y alcance, de la solicitud individual presentada por el pasajero para obtener la compensación que le corresponde debido a la cancelación de su servicio de transporte. En efecto, según el Tribunal de Justicia, esta reclamación se refiere a la denuncia que efectúa el pasajero para advertir al organismo competente acerca del supuesto incumplimiento de una obligación que incumbe a los transportistas, con el fin*

[7] STJUE de 29 de septiembre de 2022 (ECLI:EU:C:2022:735) en asunto C-597/20, *LOT*.

> *de contribuir a la correcta aplicación en general del reglamento afectado* (apdo. 40, con cita de la sentencia *Ruijssenaars y otros*[8] y *la Irish Ferries*[9]*).*

La sentencia que dictó en tal asunto el Tribunal de Justicia resuelve que *los Estados miembros pueden facultar al organismo nacional responsable del cumplimiento de dicho Reglamento para obligar a un transportista aéreo a pagar la compensación, en el sentido del artículo 7 del referido Reglamento, debida a los pasajeros en virtud del mismo Reglamento, cuando se haya presentado ante ese organismo nacional una reclamación individual de un pasajero, siempre que el pasajero y el transportista aéreo afectados tengan la posibilidad de acudir a la vía judicial***.**

El caso es que la Orden de 14 de marzo de 2022, que regula el procedimiento al que se refiere la Disposición adicional segunda de la Ley 7/2017, copia su ámbito de aplicación del artículo 6.1 del Reglamento 261/2004 y lo limita en su artículo 2.2.a) respecto al *Reglamento (CE) n.º 261/2004, del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de febrero de 2004 cuando: 1.º Los pasajeros* ***partan de un aeropuerto situado en territorio español****, o, 2.º 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 …*

En cambio, el Reglamento 261/2004 abarca todos los vuelos *cuando los pasajeros (que)* ***partan de un aeropuerto situado en el territorio de un Estado miembro*** *sujeto a las disposiciones del Tratado* (art. 3.1.a), lo que incluye todos los que procedan de un aeropuerto sito en otro Estado miembro. La Disposición adicional segunda de la L 7/2017 se remite al ámbito de los Reglamentos cuando se refiere a la ***entidad de resolución alternativa de litigios de los usuarios de transporte aéreo.***

Además el Reglamento 1107/2006, sobre derechos de las personas con discapacidad o movilidad reducida en el transporte aéreo, incluye según su artículo 1.2 los *vuelos comerciales de pasajeros que salgan de los aeropuertos situados en el territorio de un Estado miembro sujeto a las disposiciones del Tratado,* ***lleguen a esos aeropuertos*** *o transiten por ellos*. A este Reglamento se aplica también la Disposición adicional segunda de la Ley 7/2017 y la Orden de 14 de marzo de 2022, que en su artículo 2.2.b.1º reproduce literalmente el mismo ámbito.

[8] STJUE de 17 de marzo de 2016 (ECLI:EU:C:2016:187) en asuntos acumulados C-145/15 y 146/15, *Ruijssenaars y otros*. El pasajero pedía la adopción de medidas coercitivas contra la compañía aérea y a abonarle la compensación prevista en el artículo 7 del reglamento 261/2004. El Tribunal resuelve que el artículo 16 no obliga a adoptar medidas para obligar al pago de tal compensación.
[9] STJUE de 2 de septiembre de 2021 (ECLI:EU:C:2021:664) en asunto C-70/19, *Irish Ferries.*

En suma, el hecho de que se haya optado por que la Agencia, acreditada como organismo del artículo 6.1 del Reglamento 261/2004, tenga además facultades para resolver litigios individuales en el ámbito definido en esa norma, no ha de obstar a que abarque todas las reclamaciones fundadas en el Reglamento 261/2004 y muy en especial las reconocidas por el art. 7.1, como entidad facultada en todo el ámbito del Reglamento en virtud de una Ley que debe prevalecer. En realidad, la Disposición adicional segunda de la Ley 7/2017 en su apartado 2 sólo delega en una orden la regulación del procedimiento, mientras que los casos en que este deba seguirse los determina el apartado 1: los *litigios en que resulten de aplicación los Reglamentos de la Unión Europea en materia de protección de los usuarios del transporte aéreo*.

De atenernos rígidamente a la Orden, la Agencia no podría resolver un litigio entre un pasajero español con domicilio en España y una compañía con sede en España sobre un vuelo que hubiera aterrizado en Madrid procedente de Berlín.

b. Tramitación

La Orden TMA/201/2022, de 14 de marzo, regula el procedimiento ante la Agencia para la resolución alternativa de litigios, por delegación de la Ley 7/2017.

Cabe acudir al nuevo procedimiento cuando la incidencia se ha producido con posterioridad al 1 de junio de 2023. En efecto, la Disposición final tercera de la Orden de 14 de marzo de 2022 dispone que *será aplicable a los incidentes ocurridos en fecha posterior al primer día del mes siguiente al de la publicación en el «Boletín Oficial del Estado», de la resolución de la autoridad competente que acredite a la Agencia Estatal de Seguridad Aérea, como entidad de resolución alternativa de litigios en el ámbito de protección de los usuarios del transporte aéreo.* Publicada el 10 de mayo de 2023 la Orden TMA/469/2023, de 17 de abril, que acredita a la Agencia, son los hechos posteriores al 1 de junio de 2023 los afectados por la nueva regulación procedimental.

Es un procedimiento voluntario para el usuario, que no excluye la posibilidad de acudir a cualquier sistema extrajudicial de resolución de conflictos, en especial el arbitraje de consumo aceptado por la compañía aérea o gestor aeroportuario (art. 4 de la Orden), o a la vía judicial, incluso después de haber iniciado el procedimiento, del que puede retirarse el pasajero en cualquier momento como le autoriza la Disposición adicional segunda de la Ley 7/2017 en su apartado 3. Lo que no se admite es que el procedimiento se tramite cuando se haya acudido antes a esas vías, a no ser que en el procedimiento correspondiente se haya acordado la suspensión a resultas del que se sustancie ante la Agencia (art. 10.1.c de la Orden).

Sus trámites son (artículos 8 y siguientes):

1º. Reclamación previa ante el responsable. El artículo 6 dispone que se hará ante la compañía o gestor aeroportuario (o sus servicios de atención al cliente, artículo 10.d), antes de que transcurran cinco años del incidente. Interrumpe los plazos de caducidad y prescripción de acciones. El responsable debe comunicar en el plazo máximo de un mes la respuesta o la posibilidad de recurrir ante la Agencia antes de que transcurra un año (art. 6 apartados 2 y 3). No se aclara si la omisión de esa comunicación afecta a ese plazo máximo cuyo transcurso es causa de inadmisión por la Agencia.

2º. Reclamación ante la Agencia, que debe presentarse en el plazo mínimo de un mes y máximo de un año de la reclamación previa ante la compañía.

3º La Agencia puede:

- inadmitir a trámite la reclamación (artículos 8 a 10, tras ser requerido de subsanación de defectos en su caso) cuya revisión puede solicitar en el plazo de un mes. Debe notificarse en un plazo de 21 días (arts. 18.3 L 7/2017 y 10.2 de la Orden) desde la fecha de recepción de la reclamación y se tendrá por desestimada si no queda resuelta en un mes. No impide presentar nueva reclamación.

- o admitirla y dar traslado a la parte destinataria de la reclamación por 20 días para que pueda formular alegaciones y proponer o presentar pruebas.

4º. Traslada en su caso al reclamante el escrito de alegaciones que presentare por 10 días.

5º. En caso de estimarse necesario para la igualdad y contradicción de las partes, audiencia simultánea por 10 días.

6º Practica las pruebas que admita propuestas por la parte a su costa o acordadas de oficio.

7º. Decide motivadamente en 90 días naturales desde que se comunica la recepción (más bien la admisión, art. 9.1) de la reclamación (los trámites de audiencia y prueba suspenden el plazo). Puede prorrogarse motivadamente por complejidad de la controversia. La carencia de notificación en plazo de una decisión se entiende como desestimación de la reclamación (art. 17.3).

c. Impugnación

La decisión que ponga fin al procedimiento puede ser impugnada ante el juzgado competente (apartados 3 y 4 de la D.Ad. segunda de la L 7/2017[10] y artículos 7.2.b y 18.1 y .2 de la O. de 14 de marzo de 2022), actualmente el juzgado de primera instancia.

La compañía puede hacerlo mediante demanda interpuesta dentro de los dos meses siguientes a la notificación, que se tramitará como juicio verbal (párrafo cuarto del apartado 2 de la D.Ad. segunda de la L 7/2017). Está obligada la compañía al cumplimiento de la decisión aunque la haya impugnado; de no cumplirla en el plazo de un mes, el pasajero podrá solicitar la ejecución judicial.

No se prevé un cauce especial para que un pasajero impugne una decisión de la Agencia que no satisfaga en todo o en parte su reclamación ni un plazo para ello. La razón ha de verse en que no le vincula y su demanda se entiende como originaria, más que impugnar lo que hace es reproducir su petición, como ocurre con una resolución judicial dictada en un procedimiento que no produzca efecto de cosa juzgada.

En caso de que la reclamación deba entenderse desestimada por falta de notificación en plazo de una decisión por parte de la Agencia, la demanda judicial que puede interponer el pasajero más que impugnación de una denegación tácita cuya motivación no se conoce debe entenderse igualmente como una nueva reclamación, para la que no está señalado un plazo especial. Caso de que se notificara la decisión posteriormente a la demanda, será tratada como un documento posterior o, si estimara la reclamación, una satisfacción extraprocesal (no habría de esperar a que recaiga una sentencia para ejecutarla ya que es ejecutable la propia decisión).

[10] *3. […] La decisión adoptada por la entidad acreditada podrá ser impugnada por parte de la compañía aérea, ante el juzgado de lo mercantil competente, cuando considere que la misma no es conforme a Derecho. Puesto que la decisión de la entidad acreditada no será vinculante para el pasajero, en todo caso se entenderá sin perjuicio de las acciones civiles que el pasajero tenga frente a la compañía aérea.*

4. Sin perjuicio del derecho de la compañía aérea a impugnar la decisión de la entidad acreditada, transcurrido un mes desde que fuera emitida la decisión podrá solicitarse por el pasajero su ejecución ante el juzgado de lo mercantil competente. A estos efectos, la decisión, debidamente certificada por la entidad acreditada, tendrá la consideración de título ejecutivo extrajudicial, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 9º del apartado 2 del artículo 517 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.

2. Otros procedimientos para la resolución alternativa de litigios

El apartado 1 de la Disposición adicional segunda de la Ley 7/2017 en relación con su artículo 6.2 permite que otras entidades creadas por norma legal o reglamentaria conozcan de este tipo de litigios con resultado vinculante para el consumidor siempre que ambas partes se sometan a ellas, en forma escrita por exigencia para este arbitraje del artículo 31.2 de la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios

3. Los procesos declarativos de la Ley de Enjuiciamiento Civil

Para la impugnación de la decisión de la Agencia por parte de la compañía, la Disposición adicional segunda de la Ley 7/2017 señala la tramitación del juicio verbal[11].

En los demás casos, deberá seguirse el procedimiento que proceda según la cuantía señalado por la Ley de Enjuiciamiento Civil, con los recursos que procedan. Será el juicio ordinario o el verbal según exceda o no de quince mil euros (artículos 249.2 y 250.2 LEC), límite que sustituye a los seis mil euros conforme a la modificación operada por Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre, a partir de su entrada en vigor el 20 de marzo de 2024. En la práctica la cuantía de estas reclamaciones hará que se siga el juicio verbal. El hecho de que varios pasajeros acumulen sus reclamaciones de compensación en un mismo procedimiento no afecta a la determinación de la cuantía (art. 252.6ª LEC).

La vía judicial llevará a una resolución firme. Si ambas partes acudieran a la vía judicial por separado, ambos procedimientos deberán acumularse para evitar resoluciones contradictorias.

[11] Se sigue echando de menos, en la enumeración de las demandas que deban tramitarse como juicio verbal del artículo 250 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, últimamente reformado por el Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre, una cláusula general que se remita a otros supuestos previstos en leyes especiales, como es la Ley 7/2017. En la reforma de ese artículo por Ley Orgánica 7/2022, de 27 de julio se añadió un apartado 3 para incluir los recursos contra las resoluciones que agoten la vía administrativa dictadas en materia de propiedad industrial por la Oficina Española de Patentes y Marcas. Permanece sin mencionar el recurso contra las calificaciones negativas del registrador regulado en los artículos 324 a 328 de la Ley Hipotecaria, introducidos por Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social (reiterando el vicio legislativo tantas veces denunciado de no facilitar el conocimiento de las materias que constituyen su objeto, aquí más de treinta artículos que afectan a los registros en un capítulo titulado “Acción administrativa en materia de seguridad jurídica preventiva”, materia que ni siquiera es mencionada en la relación que hace la exposición de motivos).

4. Los procesos europeos

El proceso europeo de escasa cuantía, regulado en el Reglamento 861/2007[12], es un proceso declarativo, alternativo al juicio verbal siempre que la reclamación no exceda de 5.000 euros y se trate de un litigio transfronterizo, lo que ocurre si al menos una de las partes está domiciliada o tiene su residencia habitual en un país de la Unión Europea distinto de aquel al que pertenece el órgano jurisdiccional ante el que se presente la demanda[13]. Dada su naturaleza de proceso declarativo, puede usarlo el pasajero tanto cuando impugna la decisión de la Agencia como si reclama directamente la compensación.

El proceso monitorio europeo que instauró el Reglamento 1896/2006 es hábil para reclamar créditos monetarios, de manera que el pasajero puede pretender el pago de la compensación fijada en el Reglamento 261/2004 mediante este proceso monitorio europeo sin presentar ningún documento[14], si al menos una de las partes está domiciliada o tiene su residencia habitual en un país de la Unión Europea distinto de aquel al que pertenece el órgano jurisdiccional ante el que se presente la petición[15].

Las principales ventajas de estos procedimientos son que usan formularios disponibles en todos los idiomas –lo que ahorra costes de traducción–, no se exige postulación ni siquiera señalar una dirección en el Estado del tribunal, y la ejecución en un Estado miembro distinto está exenta de exequátur sin que se admitan otros motivos de oposición que los establecidos por el ordenamiento del Estado de ejecución –a diferencia del Reglamento 1215/2012– salvo la incompatibilidad con otra resolución de fecha anterior que no haya podido alegarse en el Estado de origen.

5. El proceso monitorio de la Ley de Enjuiciamiento Civil

Nuestra Ley de Enjuiciamiento Civil acoge la modalidad del monitorio documental, pues su artículo 812 LEC exige que la deuda se acredite mediante alguno de los documentos que expresa. La reclamación a la compañía no es un documento que acredite una deuda líquida, determinada, vencida y exigible como exige el apartado

[12] Reglamento (CE) n.º. 861/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de julio de 2007 por el que se establece un proceso europeo de escasa cuantía.
[13] Artículo 3.
[14] Reglamento (CE) n.º 1896/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, por el que se establece un proceso monitorio europeo.
[15] Artículo 3 del Reglamento 1896/2006.

1 del artículo 812[16]. Podría considerarse su existencia en dos casos, a condición de que entendamos que la exigibilidad y liquidez de la deuda viene determinada por el artículo 7.1 del Reglamento 261/2004: en primer lugar, si a consecuencia de la reclamación previa la compañía ha reconocido su obligación o responsabilidad por escrito incluso electrónico, lo que podría satisfacer la forma 1ª del art. 812.1 LEC como documento con firma, sello o señal incluso electrónica que acredita una deuda líquida, vencida y exigible; en segundo lugar, si una certificación del retraso o cancelación (que puede solicitarse de AENA en el aeropuerto o de la propia aerolínea) se entendiera como documento que acredita la deuda, al estar incluidas las certificaciones en la forma 2ª del artículo 812.1 LEC.

III. Competencia

1. Competencia objetiva o material

La Ley Orgánica 7/2022, de 27 de julio, ha modificado la Ley Orgánica del Poder Judicial en materia de Juzgados de lo Mercantil y excluye de su competencia las cuestiones objeto del Reglamento 261/2004 que son las consideradas en este trabajo[17]. Por consiguiente, corresponde la competencia a los Juzgados de primera instancia.

---

[16] En este sentido, auto del Juzgado de lo Mercantil núm. 1 de Barcelona de 10 de junio de 2020 (ECLI:ES:JMB:2020:2815A):
Los documentos que se acompañan a la solicitud evidencian que la deuda - que tiene su origen en el gran retraso de un vuelo operado por la compañía aérea demandada - no es ni vencida, ni líquida, ni exigible, ya que su procedencia y determinación únicamente puede resultar, en vía judicial, de un procedimiento declarativo de carácter contradictorio, que no es, desde luego el Juicio Monitorio.
También un auto más reciente del Juzgado de lo Mercantil núm. 6 de Barcelona, de 26 de enero de 2023 (ECLI:ES:JMB:2023:724A) entiende que *se trata de una pretensión en materia de transporte aéreo, que en puridad no podría acomodarse en el limitado ámbito de un procedimiento monitorio, previsto para la reclamación de deuda dineraria líquida, determinada, vencida y exigible***.** Lo dice sin embargo *obiter dicta*, ya que lo que resuelve es su falta de competencia por estar atribuida a los juzgados de primera instancia.

[17] La Ley Orgánica 7/2022, de 27 de julio, de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, en materia de Juzgados de lo Mercantil, ha modificado entre otros, el apartado 1 del artículo 86 bis de la LOPJ, que ahora dice así, resaltando lo pertinente:
Los Juzgados de lo Mercantil conocerán de cuantas cuestiones sean de la competencia del orden jurisdiccional civil en materia de propiedad intelectual e industrial; competencia desleal y publicidad; sociedades mercantiles, sociedades cooperativas, agrupaciones de interés económico; transporte terrestre, nacional o internacional; derecho marítimo, y derecho aéreo.
Por excepción a lo establecido en el párrafo anterior, ***los Juzgados de lo Mercantil no serán competentes para conocer*** *de las cuestiones en materia de daños derivadas de la destrucción, pérdida o avería del equipaje facturado previstas en el Convenio para la unificación de ciertas reglas para el transporte aéreo internacional hecho en Montreal el 28 de mayo de 1999; ni* ***de las cuestiones previstas en el Reglamento (CE) n.º 261/2004*** *del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de febrero de 2004,*

2. Competencia internacional

El Reglamento 261/2004 no presupone que exista un elemento de extranjería: un ciudadano español domiciliado en España puede reclamar a una compañía aérea con sede en España por retraso o cancelación de un vuelo doméstico. Cuando el vuelo parte de un Estado con destino a otro o la compañía aérea está domiciliada en un Estado distinto es cuando habrá que acudir a las normas de competencia internacional, puesto que son indiferentes la nacionalidad de las partes[18] así como la residencia del actor[19].

a. La competencia en el Reglamento 1215/2012 y el Convenio de Lugano

Si una persona está domiciliada en un Estado miembro, el Reglamento 1215/2012 determina en qué Estados miembros puede ser demandada. Las normas de competencia internacional aplicables conforme a la legislación española únicamente pueden entrar en juego cuando el demandado no está domiciliado en un Estado miembro (arts. 5 y 6), salvo un acuerdo atributivo de competencia a favor de órgano u órganos de un Estado miembro, al que se aplican las condiciones del art. 25 del Reglamento con independencia del domicilio de las partes[20].

---

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 el Reglamento (CE) n.º 1371/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre los derechos y las obligaciones de los viajeros de ferrocarril; en el Reglamento (UE) n.º 181/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, sobre los derechos de los viajeros de autobús y autocar y por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 2006/2004; y en el Reglamento (UE) n.º 1177/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, sobre los derechos de los pasajeros que viajan por mar y por vías navegables y por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 2006/2004.
No es mencionado el Reglamento (CE) n.º 1107/2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, sobre los derechos de las personas con discapacidad o movilidad reducida en el transporte aéreo, respecto al que es aplicable el procedimiento de reclamación de la Orden de 14 de marzo de 2022 en virtud de la D.Ad. segunda de la Ley 7/2017.

[18] Artículos 4 del R 1215/2012y 22 quinquies de la LOPJ.

[19] SSTJ de 13 de julio de 2000 (ECLI:EU:C:2000:399) en asunto C-412/98,*Josi*,y 1 de marzo de 2005 (ECLI:EU:C:2005:120) en asunto C-281/02, *Owusu*.

[20] Es inaplicable en la materia que tratamos la salvedad referida al art. 24 (competencias exclusivas, que afectan a otras materias). El art. 25.1 del R 1215/2012 emplea los términos “las partes, con independencia de su domicilio”, mientras que su antecedente, el R 44/2001, en su correspondiente art. 23.1, dice “cuando al menos una de ellas tuviere su domicilio en un Estado miembro”, al igual que el Convenio de Lugano en su art. 21.1: “cuando al menos una de ellas tuviere su domicilio en un Estado vinculado por el presente Convenio”.

Las normas competenciales del Reglamento 1215/2012 vienen a coincidir con las del Convenio de Lugano de 2007[21], por lo que en la práctica se aplican a los demandados domiciliados en Suiza, Noruega e Islandia.

Los criterios competenciales del Reglamento1215/2012 aplicables a las reclamaciones al amparo del Reglamento261/2004 son:

1º. La sumisión (o prórroga de competencia en los términos que utiliza el Reglamento 1215/2012).

La comparecencia de la parte demandada sin impugnar la competencia (sumisión tácita) es criterio preferente en el Reglamento 1215/2012, que opera aunque contradiga un acuerdo atributivo de competencia (art. 26.1). Es así porque el examen de oficio de la competencia solo puede hacerlo el órgano judicial cuando el demandado no comparece, como claramente establece el art 28.1, y según el 26.1 rige incluso cuando la competencia resulta de otras disposiciones del Reglamento salvo las competencias exclusivas del art. 24.

Los acuerdos atributivos de competencia (sumisión expresa) a favor de un tribunal o los tribunales de un Estado miembro están regulados en el artículo 25.

Por otro lado, las especialidades competenciales que favorecen al consumidor (art. 17 y ss.) no se aplican al usuario de transporte (apdo. 3 del art. 17)[22]. Sin embargo, aunque no se apliquen a la sumisión expresa regulada en el artículo 25 las limitaciones establecidas en el artículo 19, una cláusula *incluida sin haber sido negociada individualmente en un contrato celebrado entre un consumidor, a saber, el pasajero aéreo, y un profesional, a saber, la citada compañía aérea, y que confiere competencia exclusiva al órgano jurisdiccional en cuyo territorio está situado el domicilio de esta, debe considerarse abusiva en el sentido del artículo 3, apartado 1, de la Directiva 93/13/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993, sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores*, y por tanto nula incluso si acciona una entidad que suceda al pasajero en sus derechos[23].

[21] Convenio relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil, rubricado en Bruselas el 28 de marzo de 2007.
[22] Limitan la sumisión expresa y permiten al consumidor demandar en el Estado de su domicilio, pero en el contrato de transporte solo se aplican cuando se trata de un viaje combinado con alojamiento, directamente contratado con la compañía aérea, mientras que el art. 5.1 se aplica al pasajero aunque la compañía haya sido contratada a través de un tercero, como resulta de la STJUE de 26 de marzo de 2020 (ECLI:EU:C:2020:235) en asunto C-215/18, *Primera Air Scandinavia*.
[23] STJUE de 18 de noviembre de 2020 (ECLI:EU:C:2020:933) en asunto C-519/19,*DelayFix.*

El Tribunal Supremo, sin embargo, al resolver conflictos negativos de competencia territorial en las reclamaciones por retraso o cancelación de vuelos, competencia que tiene como presupuesto la internacional de un órgano del Estado español, no ha aplicado el Reglamento. Ello a pesar de que, como después se expondrá, existen disposiciones del Reglamento que abarcan a la vez la competencia internacional y la territorial entre los órganos del propio Estado miembro.

2º. El domicilio del demandado

Es criterio general de competencia su atribución al Estado miembro en que esté domiciliado el demandado, con independencia de su nacionalidad, conforme al artículo 4 del Reglamento 1215/2012. Los tribunales españoles siempre tienen competencia cuando la persona demandada tiene su domicilio en España, únicamente se podría oponer un acuerdo válido que atribuyera competencia a otro Estado miembro de conformidad con el artículo 25.

3º. El fuero contractual

En un trabajo anterior este autor ha estudiado este foro contractual[24], a la luz de la jurisprudencia del TJUE, y siguen vigentes las conclusiones de aquel, si bien resoluciones posteriores a su redacción matizan algún aspecto.

El artículo 7 del Reglamento 1215/2012 establece unos fueros alternativos o electivos respecto al domicilio del demandado, entre los que se encuentra el contractual de su apartado 1 (art. 5.1 en el Convenio de Lugano). Tratándose de una responsabilidad derivada del contrato de transporte, un contrato de servicios, se atribuye competencia al tribunal del *lugar en que hayan sido o deban ser prestados los servicios*.

El Tribunal de Justicia ha interpretado que el demandante puede elegir el lugar de salida o llegada final del vuelo[25] o vuelos (pueden ser varios siempre que exista una reserva o billete único aunque sean distintos los transportistas y no tengan relación

[24] MARTIN MAZUELOS, F.J., "Notas sobre competencia internacional y territorial en indemnizaciones por retraso o cancelación de vuelos", *Millenium DIPr* núm. 15, 2022.
[25] STJUE de 7 de noviembre de 2019 (ECLI:EU:C:2019:927), asunto C-213/18*, easyJet Airline Co. Ltd*., apdo. 42.

jurídica entre ellos)[26], sin tener en cuenta una escala[27] ni que el vuelo a partir de esta en un tercer Estado sea el origen del retraso[28].

Determina también la competencia territorial entre los órganos del propio Estado como se verá.

4º. El lugar de una sucursal

El apartado 5 del artículo 7 del Reglamento 1215/2012 (art. 5.5 en el Convenio de Lugano) permite demandar ante el órgano jurisdiccional en que se hallen sitas *sucursales, agencias o cualquier otro establecimiento*, por *litigios relativos a su explotación*. Es otro de los fueros alternativos al domicilio del demandado.

Es una de las cuestiones que se plantean en la STJUE de 11 de abril de 2019[29], ya que la compañía demandada tenía una sucursal en la demarcación del Juzgado ante el que fue presentada la demanda, Gerona. Nos dice su apartado 33 que *existen dos criterios que permiten determinar si una acción judicial relativa a la explotación de una sucursal tiene conexión con un Estado miembro. Por una parte, el concepto de «sucursal» implica la existencia de un centro de operaciones que se manifiesta de forma duradera hacia el exterior como la prolongación de una casa matriz. Ese*

[26] STJUE de 7 de marzo de 2018 (ECLI:EU:C:2018:160), asuntos acumulados C-274/16, C-447/16 y C-448/16, *varios contra Air Nostrum*, y STJUE de 6 de octubre de 2022 (ECLI:EU:C:2022:762); asunto C-436/21, *flightright GmbH y American Airlines*.

[27] STJUE de 3 de febrero de 2022, asunto C-20/21 (ECLI:EU:C:2022:71), *LOT Polish Airlines*, *cuando una demanda* […] *tiene su único origen en el retraso del primer trayecto como consecuencia de una demora en el despegue y está dirigida contra el transportista aéreo encargado de realizar ese primer trayecto.* Su apartado 23 matiza que *los lugares de prestación principal de los servicios, identificados como el lugar de salida inicial y de destino final de un vuelo, son solo un ejemplo no exhaustivo de los lugares en los que podría materializarse tal vinculación. En efecto, no puede excluirse de entrada que, habida cuenta de los términos específicos de un contrato de transporte aéreo, servicios distintos de los prestados en el lugar de salida inicial y en el destino final de un vuelo puedan justificar, en su caso, la competencia de órganos jurisdiccionales distintos de aquellos en cuya demarcación se encuentran dichos lugares, a saber, los tribunales del lugar en que se produce la escala* [era el caso], *para conocer de una demanda de compensación.* Añade el apartado 24 *que el órgano jurisdiccional remitente no indica los elementos del contrato que podrían justificar, para la sustanciación adecuada del proceso, la existencia de un vínculo suficiente de proximidad entre los hechos del litigio principal y su competencia*.

[28] La STJUE de 7 de abril de 2022 (ECLI:EU:C:2022:266) en asunto C-561/20 *United Airlines*, al igual que la de 6 de octubre de 2022 (ECLI:EU:C:2022:762) en asunto C-436/21, *flightright GmbH*, confirman que un retraso del último vuelo en el interior de un tercer Estado (EEUU) genera derecho a compensación. Aunque las cuestiones prejudiciales no se referían a la competencia (la compañía norteamericana demandada en una y otra ocasión compareció sin impugnarla ante el tribunal de salida del primer vuelo), insiste la primera en el estrecho vínculo de conexión con el territorio de la Unión.

[29] STJUE de 11 de abril de 2019 (ECLI:EU:C:2019:311), asunto C-464/18, *Ryanair*.

centro debe estar dotado de una dirección y de un equipamiento material de manera que pueda negociar con terceros y estos no tengan que dirigirse directamente a la casa matriz. Por otra parte, el litigio debe referirse, bien a actos relativos a la explotación de una sucursal, bien a obligaciones contraídas por esta en nombre de la casa matriz, cuando esas obligaciones deban cumplirse en el Estado en que se encuentre dicha sucursal. No considera aplicable al caso ninguno de los dos conceptos de sucursal, en particular el segundo porque el billete de avión de que se trata fue comprado en línea y no a través de esa sucursal.

b. La competencia en los procesos europeos

Al proceso monitorio europeo y al proceso europeo de escasa cuantía se aplican las normas competenciales del Reglamento 1215/2012, al de escasa cuantía por no contener ninguna norma específica al respecto y al monitorio por remisión expresa al Reglamento 44/2001[30], derogado por el 1215/2012, cuyo artículo 80 dispone que las referencias al Reglamento derogado se entenderán hechas a este.

La diferencia esencial es que al proceso de escasa cuantía se aplica la sumisión tácita, mientras que en el monitorio europeo el órgano jurisdiccional examina la petición como establece el art. 8 del Reglamento 1896/2006 y la desestimará si no cumple (entre otros) los requisitos establecidos en el artículo 6 que determinan su competencia.

c. La competencia en la Ley Orgánica del Poder Judicial

En el caso de que la parte demandada no tenga su domicilio en un Estado miembro, el artículo 6 del Reglamento 1215/2012 remite a las normas competenciales del Estado miembro al que pertenezca el órgano judicial, contenidas en España en la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Su artículo 22 quinquies establece que los Tribunales españoles serán competentes: *a) En materia de obligaciones contractuales, cuando la obligación objeto de la demanda se haya cumplido o deba cumplirse en España.*

Si el contratante es un consumidor, es aplicable además el apartado d) del citado artículo: *si tiene(n) su residencia habitual en territorio español o si lo tuviera la otra parte contratante.*

[30] Artículo 6 del Reglamento (CE) n.º 1896/2006. La especialidad en el apartado 2 de que el consumidor únicamente podrá ser demandado en el Estado en que esté domiciliado no es aplicable a las reclamaciones del Reglamento 261/2004 porque el consumidor será el solicitante del requerimiento europeo de pago.

Ahora bien, estos fueros de competencia internacional entran en juego en defecto de sumisión expresa o tácita, como sienta el párrafo inicial de la citada norma. La sumisión expresa está sujeta al artículo 25 del Reglamento 1215/2012 por imperativo del artículo 6.1 de este[31].

d. La competencia en el procedimiento ante la Agencia

La Orden de 14 de marzo de 2022 dedica el artículo 11 a la incompetencia. Además de las causas generales de inadmisión mencionadas en el art. 10, indica en dicho artículo 11 que la Agencia inadmitirá la reclamación si *la competencia para conocer de la reclamación correspondiera a otro Estado miembro.* Añade que *si constara el consentimiento expreso del pasajero para ello, la trasladará a la entidad u organismo competente para resolverla,* y si ese consentimiento no constara *informará al pasajero de las entidades de resolución alternativa de litigios competentes en el correspondiente Estado miembro.*

La Orden identifica a la Agencia con el organismo que cada Estado debe designar conforme al artículo 16 del Reglamento 261/2004, competente sobre los vuelos que partan de su territorio. Pero el objeto de la Orden es desarrollar el procedimiento ante la entidad de resolución alternativa de litigios que se acreditara ante la Comisión al amparo de una norma distinta, la Directiva de protección a consumidores y en los Reglamentos de protección a los usuarios del transporte aéreo. Estos litigios no tienen por qué formar parte de las competencias del primero[32]. Como ha quedado expuesto en el apartado II.1.a de este trabajo, un Estado miembro no viene obligado a que el organismo que designe conforme al artículo 16 del Reglamento 261/2004 tenga atribuida la función de resolver reclamaciones de particulares sobre las compensaciones económicas señaladas en dicho Reglamento. Los ámbitos son diferentes, por mucho que puedan concentrarse en una sola entidad.

Parte ese artículo 11 de una base falsa y lleva a un callejón sin salida si el vuelo intracomunitario ha partido de otro Estado miembro y este no ha atribuido esa función al organismo designado conforme al artículo 16 del Reglamento a efectos diferentes: solo cabría acudir en España a la vía judicial sin poder aprovechar las ventajas que persigue el procedimiento ante la Agencia, vía aquella para la que

[31]STJUE de 9 de noviembre de 2000 (ECLI:EU:C:2000:606) en asuntoC-387/98 *Coreck Maritime*, no es aplicable a una cláusula que designa un tribunal de un Estado tercero y ninguna de las partes está domiciliada en un Estado miembro.

[32] Las Directrices de la Comisión citadas dedican un apartado específico, el 7.2, a esas entidades. En ellas, el *aconsejar que a los pasajeros que presenten sus reclamaciones al organismo nacional de aplicación competente del país en que tuvo lugar el incidente* se califica meramente como una recomendación (apartado 7.1).

tendría competencia el órgano del lugar de destino del vuelo, lugar más conveniente para el pasajero domiciliado en ese Estado por razón de proximidad. En el ejemplo de una compañía domiciliada en España y un pasajero con destino a España en vuelo con salida desde otro Estado miembro, no podría obtener de la Agencia una decisión con valor de título ejecutivo contra esa compañía española. Si la Agencia remitiera la reclamación al organismo designad o por el Estado del que partió el vuelo conforme al artículo 16 del Reglamento tampoco podría obtener una decisión ejecutable.

Además, como se ha expuesto en el apartado II.2.a.3º de este trabajo, el retraso puede estar originado no en el lugar de salida según el billete, sino en el de una escala incluso si se encuentra en Estado no miembro, lo relevante es el retraso en la llegada al destino final, y en ese caso no existiría otro organismo competente, con el mismo resultado perjudicial para el pasajero al que se pretende proteger[33].

La Agencia no puede considerarse órgano jurisdiccional al que aplicar el sistema competencial del Reglamento 1215/2012, ni el procedimiento ante ella como un arbitraje, ajeno al ámbito del Reglamento 1215/2012, al carecer del efecto de vincular a las dos partes y ser susceptible de impugnación judicial en el fondo. Pero, en una interpretación sistemática, dado que cabe la impugnación judicial de la decisión ante la jurisdicción civil, podría pensarse en admitir que la competencia internacional del órgano judicial del lugar de destino en España para vuelos que parten de otro Estado miembro pueda aplicarla también la Agencia, al igual que es competente la Agencia para conocer de compensación por los vuelos destinados a España que procedan de un tercer Estado como lo es también el órgano judicial.

3. Competencia territorial

a. Competencia territorial cuando se aplica el Reglamento 1215/2012

Cuando se demanda a la compañía en su domicilio en España, ese fuero general del Reglamento 1215/2012 (en su caso el Convenio de Lugano) lo que designa es el Estado miembro competente, de forma que la competencia interna se rige por la ley nacional, a salvo siempre la sumisión tácita o expresa que en el Reglamento y Convenio son preferentes y de aplicación necesaria.

En cambio, si se acude a los criterios alternativos del artículo 7.1 del Reglamento (5.1 en el Convenio de Lugano) o del 7.5 (5.5 en el Convenio), que no asignan la

[33] Por ejemplo, una búsqueda efectuada en Skyscanner el 20 de enero de 2023 para un vuelo de ida y vuelta Madrid- Zagreb da como opción más barata la de Turkish Airlines con escala en Estambul donde se puede originar el retraso.

competencia a un Estado miembro sino al órgano judicial correspondiente al lugar, esas normas internacionales descartan tanto el domicilio del consumidor como las normas internas de competencia territorial[34].

Sin embargo nuestro Tribunal Supremo, demandada una compañía aérea domiciliada en otro Estado miembro, sigue resolviendo conflictos de competencia territorial aplicando las normas de competencia contenidas en la Ley de Enjuiciamiento Civil, entre ellas su carácter imperativo y la imposibilidad de sumisión tácita en el juicio verbal, así como el domicilio del consumidor. Sirvan de ejemplos recientes sus autos de 21 de noviembre de 2023 (ECLI:ES:TS:2023:16127A) y 14 de noviembre de 2023 (ECLI:ES:TS:2023:15401A) [35]. En ambos era demandada Ryanair, lo que llevaba a aplicar el Reglamento 1215/2012. Curiosamente, de forma reiterada se cita la STJUE de 9 de Julio de 2009[36], que precisamente aplicó el artículo 5.1 del Reglamento 44/2001 (antecesor del 7.1 en el R 1215/2012) en un caso en que igualmente se demandaba a una compañía aérea domiciliada en otro Estado miembro, sin sacar ninguna consecuencia de la norma reglamentaria.

En autos de 26 de febrero y 19 de marzo de 2019 (ECLI:ES:TS:2019:3430A y ECLI:ES:TS:2019:3430A), dictados en el asunto conocido como cártel de los camiones, consideró que *las previsiones del reglamento 1215/2012 establecen únicamente un fuero de competencia judicial internacional … , la competencia territorial se ha de determinar por la normativa procesal interna, descartando explícitamente la aplicación del artículo 7.1 del Reglamento 1215/2012 a la competencia territorial*. Tras la STJUE de 15 de julio de 2021[37], en su Auto de Pleno de 7 de octubre de 2021 rectificó su anterior criterio, no solo para aceptar la

[34] STJUE de 9 de julio de 2009 (ECLI:EU:C:2009:439) en el asunto C-204/08, *Peter Rehder v Air Baltic*:
El artículo 5, punto 1, letra b), segundo guión, del Reglamento (CE) nº 44/2001 [hoy 7.1.b del 1215/2012] … *debe interpretarse en el sentido de que … **el tribunal** competente para conocer de una demanda de compensación … es, a elección del demandante, aquel **en cuya demarcación se halle el lugar** de salida o el lugar de llegada del avión* (resaltado propio).
La STJUE de 30 de junio de 2022 (ECLI:EU:C:2022:514 en el asunto C-652/20,*HW, ZF y otros,* en interpretación del art. 11 del Reglamento 1215/2012, considera cómo su apartado a) se refiere al "Estado miembro donde tenga su domicilio" el asegurador, mientras que el b) al "lugar donde tenga su domicilio el demandante" de forma que designa directamente un órgano jurisdiccional concreto en el seno de un Estado miembro, sin remitirse a las normas sobre reparto de competencia territorial en vigor en este último, y, por tanto, determina no solo la competencia internacional sino también la competencia territorial.
[35] Vuelos entre Palma de Mallorca y Santiago de Compostela, y entre Santiago y Gran Canaria respectivamente. Se declara competente en el primer caso al Juzgado de Cambados y en el segundo al de A Coruña, por corresponder al domicilio del consumidor, fuero excluido por el art. 17.3 del Reglamento 1215/2012 en los contratos de transporte salvo que ofrezcan una combinación de viaje y alojamiento por un precio global.
[36] STJUE de 9 de julio de 2009 (ECLI:EU:C:2009:439), asunto C-204/08, *Rehder.*
[37] STJUE de 15 de julio de 2021 (ECLI:EU:C:2021:604) en asunto C-30/20, *RH y Volvo.*

naturaleza mixta de la norma competencial del artículo 7.2 de Reglamento en cuanto señala el lugar (como el 7.1), sino para determinar que la aplicación del Reglamento implica que el juez *no puede apreciar de oficio su falta de competencia* […] *mientras no haya dado la posibilidad al demandado de que se someta voluntariamente a ese fuero en que ha sido demandado*[38]. Esto hace menos comprensible la persistencia de la anterior doctrina en el ámbito de las reclamaciones por retraso o cancelación de vuelos.

b. La competencia territorial en la Ley de Enjuiciamiento Civil

Los criterios del Tribunal Supremo para su aplicación quedaron sentados en su auto de Pleno de 30 mayo 2018 (ECLI:ES:TS:2018:6451A):

SEGUNDO… en los supuestos de reclamación por consumidores de derechos derivados de contratos de transporte aéreo, … la competencia territorial se rige por el fuero imperativo previsto en el art. 52.2 LEC; norma especial de protección de los consumidores, que desplaza al fuero general del domicilio del demandado previsto en los arts. 5 y 51 LEC.

TERCERO.- No obstante, en este caso no concurre el presupuesto esencial para la aplicación del art. 52.2 LEC, puesto que la entidad demandante, en cuanto que compañía mercantil con ánimo de lucro, carece de la cualidad legal de consumidora, conforme al art. 3 del TRLGCU. Sin que la condición de consumidor sea transmisible, como si fuera un anejo del derecho de crédito, pues se es consumidor si se reúnen los requisitos legales para ello y no se es si no se cumplen. Y una sociedad mercantil que opera en su ámbito de negocio, con independencia de cómo haya adquirido su título de crédito, no puede ser consumidora.

CUARTO.- En consecuencia, debe aplicarse el fuero general de las personas jurídicas del art. 51.1 LEC, conforme al cual Air Europa S.A. podrá ser demandada o en su domicilio social o en el lugar donde la situación o relación jurídica a que se refiera el litigio haya nacido o deba surtir efectos, siempre que en dicho lugar tenga establecimiento abierto al público o representante autorizado para actuar en nombre de la entidad.

El domicilio social de la demandada está en Llucmajor (Mallorca), por lo que podría ser demandada ante los juzgados de lo mercantil de Palma de Mallorca. Pero

[38] CASAMAYOR ZUBELDIA, E., "Comentario del Auto del Tribunal Supremo de 7 de octubre de 2021 (209/2021)", *Comentarios a las Sentencias de Unificación de Doctrina* (Civil y Mercantil), B.O.E. 2021, pp. 114-120, en https://www.boe.es/biblioteca_juridica/comentarios_sentencias_unificacion_doctrina_civil_y_mercantil/abrir_pdf.php?id=COM-D-2021-6.

también podría demandarse en otro lugar en que Air Europa tuviera establecimiento abierto al público si la relación jurídica hubiera nacido allí o debiera surtir sus efectos. Esta doble conexión, lugar donde nace o ha de surtir efectos la relación jurídica y que, además, en ese lugar tenga la entidad establecimiento abierto al público o representante autorizado para actuar en su nombre, viene exigida por elart.51.1 LEC, por lo que tienen que concurrir los dos datos (autos de esta Sala de 12 de julio de 2017 [conflicto 104/2017] y14 de febrero de 2018 [conflicto 203/2017]), sin que pueda determinarse el fuero por el mero hecho de existir una sucursal abierta cuando no haya vinculación alguna con la relación jurídica.

También podría aplicarse el criterio de la STJUE de 9 de julio de 2009 (C-204-08), del que nos hicimos eco en el auto de 12 de julio de 2017 (conflicto nº 104/2017), conforme al cual, a tenor del Reglamento (CE) 261/2004, de 11 de febrero, la demanda de compensación por retraso aéreo puede presentarse ante el juzgado del lugar de partida o del lugar de llegada del avión, lo que haría posible su presentación en Madrid (aeropuerto de origen).

A su vez, en el supuesto de que los pasajes de avión se hubieran comprado por vía telemática en el domicilio de los viajeros (lo que no consta en las actuaciones) y se entendiera que la relación jurídica había nacido en Logroño, no consta que en esta ciudad tenga la compañía aérea establecimiento abierto al público, por lo que seguiría faltando uno de los dos elementos a los que se refiere el art. 51.1 LEC.

Además, planteándose la cuestión de competencia en juicio verbal, reiteradamente ha expresado que los fueros legales son imperativos y no es admisible la sumisión[39].

IV. Ejecución

1. De una decisión de la Agencia

La Disposición adicional segunda de la Ley 7/2017 en su apartado 4 otorga a la decisión debidamente certificada la *consideración de título ejecutivo extrajudicial, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 9.º del apartado 2 del artículo 517 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil,* pudiendo solicitarse su ejecución judicial *transcurrido un mes desde que fuera emitida*, aun cuando se presente impugnación de la decisión. No concuerda el inicio del plazo en esta norma de rango legal y en la Orden que regula el procedimiento, cuyo artículo 18.1 indica no la fecha de la emisión sino de la notificación. Esto último es lo más acorde con la finalidad del plazo de espera, que es dar un tiempo para el cumplimiento voluntario de lo resuelto

[39] Como ejemplos recientes, AATS de 12 de diciembre de 2023 (ECLI:ES:TS:2023:16801A) y 21 de noviembre de 2023 (ECLI:ES:TS:2023:16127A).

antes de iniciarse un procedimiento de ejecución forzosa. Así, el artículo 548 de la Ley de Enjuiciamiento Civil cuenta el plazo de veinte días para despachar ejecución de resoluciones procesales o arbitrales a partir de su firmeza.

Claro que no se trata en nuestro caso de la ejecución de una resolución judicial y no puede hablarse de firmeza o falta de ella, sino de un título extrajudicial, pero el hecho de pueda ser impugnado judicialmente en el fondo plantea la cuestión de la repercusión que pueda tener sobre una ejecución el hecho de que la decisión llegue a ser impugnada judicialmente. La impugnación puede dar lugar a que aumente, disminuya o desaparezca la cuantía concedida objeto de ejecución, incluso si solo impugna una parte, pues siempre cabe que la contraria reconvenga.

Los motivos de suspensión de una ejecución son tasados (artículo 565.1 LEC), así como los de oposición a la ejecución (artículos 557 y 559 LEC), y no se encuentra ninguno en que pueda encajarse esta situación. Puede encontrarse una analogía con la ejecución provisional de sentencias, de manera que si la posterior resolución judicial estimare en todo o en parte la impugnación de la compañía, el pasajero deberá devolver lo indebidamente percibido y demás conceptos previstos en el artículo 533 LEC. Si, por el contrario, en vía judicial se concediera al pasajero mayor indemnización que la reconocida por la Agencia y percibida, podrá pedir la ejecución de la resolución judicial por el resto.

Si fuera preciso ejecutar el título extrajudicial en otro Estado miembro, se aplicará lo dispuesto en el artículo 58 del Reglamento 1215/2012.

2. De una resolución del órgano judicial

Baste reseñar que no presenta particularidades.

A la ejecución en España se aplicarán las normas que regulan el proceso de ejecución en la Ley de Enjuiciamiento Civil.

Si fuera necesaria la ejecución en otro Estado miembro sus requisitos, procedimiento, oposición y recursos seguirá el régimen previsto en el Reglamento 1215/2012 o, en el caso de los procesos europeos, los Reglamentos 861/2007 o1896/2006.

V. Conclusiones

1ª. El nuevo procedimiento presenta ventajas para el pasajero que pretende obtener una compensación con al arreglo al Reglamento261/2004, una mayor agilidad sin prescindir de la ejecutividad en vía judicial incluso si se impugna la decisión.

2ª. El Estado español ha acreditado a la misma entidad para la resolución en vía alternativa a la judicial de litigios relativos a las compensaciones del artículo 7.1 del Reglamento 261/2004, a la vez que como organismo para velar por el cumplimiento del Reglamento y sancionar sus incumplimientos previsto en su artículo 16. A mi juicio, esta dualidad lleva a la Orden de 14 de marzo de 2022, que por delegación de la Ley 7/2017 regula el procedimiento para aquellos litigios, a confundir ambos ámbitos. Toma el del artículo 16, que no incluye vuelos destinados a un aeropuerto nacional procedentes de otro Estado miembro, en vez del definido en el artículo 3 del mismo Reglamento, cuyo ámbito sin excepciones es el contemplado en la Ley 7/2017. La Orden es desarrollo de dicha Ley, lo que sustenta la opinión de que esa limitación es inoperante y los litigios a que dé lugar un incidente en vuelos procedentes de otro Estado miembro deben considerarse incluidos.

3ª. La decisión de la Agencia es ejecutable judicialmente por el pasajero aunque sea impugnada, pero no se encuentra ninguna previsión para el caso de que la Agencia obtenga en vía judicial la reducción o supresión de la compensación. Fuera de duda que el pasajero tiene que devolver la cantidad que reciba en exceso, entiendo que no será necesario acudir a ejecutar judicialmente la sentencia, sino que la economía procesal y la analogía justificarían considerar la ejecución como provisional y aplicar lo previsto en el artículo 533 de la Ley de Enjuiciamiento Civil para tales casos.

4ª. El procedimiento judicial para que la compañía impugne la decisión de la agencia es preceptivamente el juicio verbal ante el juzgado de primera instancia. Las reclamaciones judiciales por parte del pasajero, sea como impugnación o de forma originaria, se encauzan en la práctica por el juicio verbal en razón de su cuantía pero caben otras opciones permitidas por las normas procesales nacionales o europeas para reclamaciones económicas: procesos europeos de escasa cuantía y monitorio en asuntos transfronterizos y quizás el monitorio de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

5ª. En esta clase de reclamaciones, la inadmisión de la reclamación por parte de la Agencia por entender que competente el organismo correspondiente de otro Estado miembro no parece adecuada al ámbito legal asignado a este procedimiento. Las competencias internacional y territorial de los órganos judiciales se encuentran definidas en las normas procesales que las regulan y en especial la jurisprudencia sobre el Reglamento 1215/2012, si bien se siguen dictando resoluciones no congruentes con ellas.

Bibliografía

CASAMAYOR ZUBELDIA, E., "Comentario del Auto del Tribunal Supremo de 7 de octubre de 2021 (209/2021)", *Comentarios a las Sentencias de Unificación de Doctrina (Civil y Mercantil)*, B.O.E. 2021 en https://www.boe.es/biblioteca_juridica/comentarios_sentencias_unificacion_doctrina_civil_y_mercantil/abrir_pdf.php?id=COM-D-2021-6.

Departamento de Documentación de Iberley, *Reclamaciones aéreas. Paso a paso*, Colex, 2023.

"Directrices interpretativas del Reglamento (CE) n.º 261/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo 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 (CE) n.º 2027/97 del Consejo sobre la responsabilidad de las compañías aéreas en caso de accidente, en su versión modificada por el Reglamento (CE) n.º 889/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo (2016/C 214/04)", Comunicación de la Comisión, *DOUE* de 15.06.2016.

MARTIN MAZUELOS, F.J., "Notas sobre competencia internacional y territorial en indemnizaciones por retraso o cancelación de vuelos", *Millenium DIPr* núm. 15, 2022.

SIERRA NOGUERO, E., *La compensación económica de los pasajeros en caso de denegación de embarque, cancelación de vuelo y gran retraso a la llegada*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2023.