|  |  |
| --- | --- |
| **PLAN DE CHOQUE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA** | MEDIDA Nº: **5 (RDL)** |
| IDENTIFICACIÓN DE LA MEDIDA:   * Implementar la resolución alternativa de los litigios de reclamación de cantidad en supuestos de cancelación, denegación de embarque o retraso al amparo del Reglamento 261/2004, de aceptación obligatoria y resultado vinculante para las partes, cuyo conocimiento se atribuiría a la Agencia Estatal de la Seguridad Aérea (AESA). * Las resoluciones dictadas por AESA tendrían carácter vinculante para las partes, sin perjuicio de su impugnabilidad ante los juzgados de lo mercantil. | |
| TIPO DE MEDIDA:   * Medida para el orden jurisdiccional civil (especialidad mercantil) | |
| OBJETIVO DE LA MEDIDA:   * Reducir el número de demandas que se presentan ante los juzgados de lo mercantil en materia de transporte aéreo y cuya tramitación monopoliza gran parte de los recursos de las oficinas judiciales. Según el informe del Servicio de Inspección 2086/2019, en el año 2018 se turnaron un total de 13.552 asuntos en materia de transporte aéreo a los Juzgados de lo Mercantil de Madrid (aproximadamente unos 1.120 asuntos por juzgado), cifra que se ha incrementado considerablemente en el año 2019 a un total de 20.300 asuntos (aproximadamente unos 1.450 asuntos por juzgado).En la misma línea, en Barcelona se registraron 28.000 demandas de transporte aéreo en el año 2019. * Atribuir el conocimiento de este tipo de reclamaciones a un órgano administrativo, AESA, mediante el establecimiento de un procedimiento extrajudicial sencillo, rápido y asequible para los pasajeros, en línea con las exigencias de la Directiva 2013/11/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, incorporada a nuestro derecho por la Ley 7/2017, de 2 de noviembre, relativa a la resolución alternativa de litigios en materia de consumo. * Las ventajas derivadas de la adopción de esta medida son: i) reducción drástica del número de reclamaciones ante los juzgados de lo mercantil; ii) centralización de la tramitación y resolución de estas reclamaciones en un único órgano, AESA; iii) abaratamiento de los costes de reclamación, tanto para los pasajeros, que pueden reclamar directamente ante AESA sin gastos adicionales de asistencia letrada, como para el Estado, al que se ahorrarían los costes en que habría que incurrir para que los juzgados mercantiles puedan absorber el elevado número de demandas en esta materia. | |
| COLECTIVOS PROFESIONALES AFECTADOS:   * Jueces, LAJs, abogados, procuradores. | |
| ADMINISTRACIONES/COLECTIVOS QUE DEBEN PARTICIPAR EN LA EJECUCIÓN:   * Ministerio de Justicia para el impulso de un proyecto de Ley y las Cortes Generales para la aprobación de una Ley a tramitar por el procedimiento de urgencia, sin perjuicio de la facultad del Gobierno para valorar la concurrencia de circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad que, en su caso, permitan la aprobación de un Real Decreto-Ley. * En la ejecución habrán de participar el Ministerio de Justicia y el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, mediante la aprobación de una orden reguladora del procedimiento resolución alternativa de litigios en esta materia. * Habrá de participar también la Agencia Estatal de Seguridad Aérea (AESA) | |
| MEDIDAS NECESARIAS PARA LA EJECUCIÓN:   1. Implementar la resolución alternativa de los litigios de reclamación de cantidad en supuestos de cancelación, denegación de embarque o retraso previstos en el Reglamento 261/2004, de aceptación obligatoria y resultado vinculante para las partes.   Dicha regulación, si bien con las dos salvedades que se indicarán a continuación, puede adecuarse a las disposiciones contenidas en el [Proyecto de Orden](http://www.fomento.es/NR/rdonlyres/2D5A3CF7-46ED-433D-B127-4703B1410BDB/148613/OM_ADR_audienciaweb.pdf)*por la que se pretendía regular 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,*(publicada en la página web del ministerio de Fomento <http://www.fomento.es/NR/rdonlyres/2D5A3CF7-46ED-433D-B127-4703B1410BDB/148613/OM_ADR_audienciaweb.pdf>).  El citado proyecto de Orden Ministerial, regula un procedimiento ante AESA que, en síntesis, presenta las siguientes características:   * carácter gratuito y voluntario para los consumidores y de aceptación obligatoria para la compañía aérea, * iniciación con la presentación de una sencilla reclamación electrónica ante AESA, previa reclamación ante la compañía aérea, * posibilidad de acumulación por AESA de todas las reclamaciones que guarden identidad sustancial o íntima conexión y, en particular, las que traigan causa de unos mismos hechos, lo que permite la agrupación en un único procedimiento de todas la reclamaciones correspondientes al mismo vuelo y en consecuencia, simplifica extraordinariamente la resolución de este tipo de reclamaciones, * brevedad en la tramitación (audiencia de la compañía aérea y práctica de la prueba propuesta), * finalización con una resolución que se dictará en el plazo máximo de 90 días naturales desde la presentación de la reclamación. Dicha resolución tiene carácter vinculante y es inmediatamente ejecutiva para la compañía aérea que deberá hacerla efectiva en un plazo máximo de un mes desde la notificación de la resolución, * contra dicha resolución cabe recurso en vía contencioso administrativa.   Las dos salvedades a las que hacíamos referencia son las siguientes:  En primer lugar, con la finalidad de lograr los objetivos que se persiguen con la presente medida, y en particular, reducir la litigiosidad en la vía judicial, es preciso que se establezca la obligación de que el pasajero plantee su reclamación ante AESA, pudiendo acudir a la vía judicial por la vía de la impugnación de la resolución que ponga fin al procedimiento extrajudicial.  En segundo lugar, a la vista de la naturaleza de las pretensiones que se ventilan en este tipo de procedimientos, y la competencia de los Juzgados de lo Mercantil para conocer de todas las pretensiones que se deduzcan en materia de transporte, debe precisarse que contra la resolución dictada por AESA quepa recurso o impugnación ante los Juzgados de lo Mercantil y no ante la jurisdicción contencioso administrativa. | |
| ANÁLISIS DE IMPACTO SOBRE LA SITUACIÓN EXISTENTE:  La pendencia y el volumen de entrada de las demandas en materia de trasporte aéreo en los Juzgados de lo Mercantil es muy elevado y monopoliza gran parte de los recursos de las oficinas judiciales. Como señalábamos anteriormente, según el informe del Servicio de Inspección 2086/2019, en el año 2018 se turnaron un total de 13.552 asuntos en materia de transporte aéreo a los Juzgados de lo Mercantil de Madrid (aproximadamente unos 1.120 asuntos por juzgado), cifra que se ha incrementado considerablemente en el año 2019 a un total de 20.300 asuntos (aproximadamente unos 1.450 asuntos por juzgado).En la misma línea, en Barcelona se registraron 28.000 demandas de transporte aéreo en el año 2019.  Asimismo, ha de tenerse en cuenta que la crisis sanitaria por el COVID-19 ha incidido de modo sensible en el transporte aéreo, al ser numerosos los vuelos retrasados o cancelados durante los días previos a la declaración del estado de alarma o, incluso, durante la vigencia de éste. Por ello, es razonable pensar que las demandas de esta naturaleza que se formulen tras la conclusión del estado de alarma sean miles, contribuyendo así al colapso de unos juzgados ya de por sí sobrecargados de trabajo.  La derivación de parte de estas reclamaciones a un procedimiento extrajudicial de satisfacción de controversias, contribuirá a paliar esta situación de forma inmediata y efectiva, evitando el colapso de los Juzgados Mercantiles. | |
| ANÁLISIS DE IMPACTO PREVISIBLE SOBRE LA SITUACIÓN FUTURA:  Descargará de mucho trabajo a los Juzgados de lo Mercantil que podrán centrarse en los asuntos de nueva entrada que tienen realmente relevancia para la economía, especialmente en el ámbito concursal.  El impacto futuro de esta medida sería muy importante. En España ingresaron en el año 2019 un total de 68.737 demandas relacionadas con el transporte nacional e internacional. No todas ellas son de transporte aéreo, ya que se incluye el transporte terrestre. Entre las de transporte aéreo la medida solo se refiere tan solo a las relativas a cancelaciones y retrasos en aplicación del Reglamento CE 261/04. Quedan fuera las reclamaciones por pérdida de equipaje o por daños personales o materiales al amparo del Convenio de Montreal.  Considerando que entre el 75 y el 80% de esas demandas se verían afectadas por la medida que se propone, la afectación a la carga de trabajo sería considerable. Así, si en el año 2019 la carga media de trabajo de los Juzgados de lo Mercantil a nivel nacional fue del 360%, la aplicación de la medida supondría que las cargas medias de trabajo podrán quedarse en una horquilla del 182% al 193% del indicador de entrada. Esta reducción permitirá reducir la pendencia de los órganos y agilizar la tramitación de asuntos de mayor relevancia. | |
| DURACIÓN DE LA MEDIDA: PERMANENTE | |
| NIVEL DE PRIORIDAD/URGENCIA: MUY ALTA | |

ANEXO:

1. Actualmente los Juzgados de lo Mercantil, especialmente los de grandes ciudades o localidades que cuentan con aeropuerto, tienen que tramitar y resolver miles de reclamaciones en materia de transporte aéreo, lo que genera retrasos en la tramitación de otros asuntos de mayor relevancia.

Se trata de asuntos de complejidad jurídica baja, puesto que existe normativa específica que determina claramente cuáles son los casos en los que debe responder el transportista e incluso el importe de la indemnización que en la mayoría de los supuestos está tasada. Así ocurre con las denegaciones de embarque, cancelaciones y retrasos reguladas en el Reglamento (CE) nº 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) nº 295/91. Para otros aspectos, especialmente la pérdida de equipaje debe tenerse en cuenta el Convenio para la unificación de ciertas reglas para el transporte aéreo internacional, hecho en Montreal el 28 de mayo de 1999. A esta normativa hay que añadir la doctrina emanada del Tribunal de Justicia de la Unión Europea al resolver cuestiones prejudiciales sobre estas normas planteada por jueces comunitarios. Las demandas se sustancian por los trámites del juicio verbal, en la mayoría de los casos sin vista, y las pretensiones económicas no suelen superar los 1000 euros, siendo lo más frecuente que contra la sentencia de instancia no quepa recurso alguno.

Asimismo, en muchos de los casos, la demanda se presenta sin haber reclamado previamente a la compañía aérea, siendo lo más frecuente que la misma, una vez emplazada, pague al actor, dando lugar en un elevado porcentaje de casos a la conclusión del proceso mediante satisfacción extraprocesal, desistimiento, allanamiento o rebeldía, movilizando de esta forma innecesariamente a la oficina judicial que se ve obligada a tramitar este tipo de asuntos en detrimento de otros de mayor envergadura, trascendencia económica y necesitados de una respuesta más inmediata como, por ejemplo, los procedimientos concursales.

2. En lo que respecta al volumen de entrada de este tipo de procedimientos, el informe elaborado por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid sobre la situación de los juzgados de lo mercantil de la Comunidad de Madrid a fecha 30 de marzo de 2019, que obra unido en el Informe del Consejo General del Poder Judicial Secretaría General 148 Servicio de Inspección 2086/2019, señala que la mayor parte de las demandas que se presentan en estos juzgados se refiere a la materia de transporte aéreo y, en concreto, a reclamaciones por retrasos y cancelaciones de vuelos o pérdida de equipaje, generalmente a través del juicio verbal. Según el citado informe en el año 2018 de las 20.402 demandas que se turnaron a los juzgados de lo mercantil de Madrid, 13.552 asuntos corresponden a materia de transporte aéreo lo que supone un 65,19% del total. En el primer trimestre de 2019 las demandas totales fueron 10.144 de las que 6.114 corresponden a transporte aéreo lo que hace un porcentaje del 60,27%. Aunque ciertamente ese porcentaje es muy elevado debe significarse que se extrae de un elevado número de asuntos. Si solo se tienen en cuenta los asuntos entrados en los juzgados de lo mercantil que no son de transporte aéreo, la entrada media superaría en el año 2018 el módulo aplicable alcanzando un 112% y en el primer trimestre del 2019 alcanzaría el 242% del indicador.

Esta situación sin duda va a verse agravada por la crisis sanitaria por el COVID-19 que, es público y notorio, ha incidido de modo sensible en el transporte aéreo, habida cuenta los numerosos los vuelos retrasados o cancelados durante los días previos a la declaración del estado de alarma o, incluso, durante la vigencia de éste. Por ello es razonable pensar que las demandas de esta naturaleza que se formulen tras la conclusión del estado de alarma sean miles, contribuyendo así al colapso de unos juzgados ya de por sí sobrecargados de trabajo.

3. En este contexto, es absolutamente prioritario arbitrar medidas que contribuyan a descargar de trabajo a los Juzgados de lo Mercantil, al objeto de que los mismos puedan centrar sus esfuerzos en la tramitación y resolución de otro tipo de procedimientos, en particular, los procedimientos concursales.

El informe del Servicio de Inspección 3/2019 apuntaba como solución la de modificar la atribución de competencias a los Juzgados de lo Mercantil y, al igual que se hizo en relación a las condiciones generales de la contratación, atribuir las demandas sobre esta materia a los Juzgados Primera Instancia.

Asimismo, el citado informe recomendaba establecer mecanismos obligatorios o disuasorios de mediación o arbitraje para la resolución de este tipo de contiendas, evitando así que el mismo recaiga en unos ya saturados órganos judiciales.

En este sentido, debe destacarse la labor que realiza la Agencia Estatal de Seguridad Aérea (AESA), que es, precisamente, la entidad designada como organismo responsable en España de supervisar el cumplimiento del Reglamento (CE) nº 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, cancelación o gran retraso de los vuelos. Dicho organismo, entre sus funciones, asume las reclamaciones por cancelaciones y retrasos. Sin embargo, con la regulación actual, la reclamación ante AESA, tiene carácter potestativo para las partes y finaliza con la emisión de un informe que no resulta vinculante para la compañía aérea, por lo que, en caso de no ser atendido voluntariamente por la misma, el pasajero ha de acudir a la vía judicial. El carácter no vinculante del informe de AESA, unido al no acatamiento del mismo por las compañías aéreas en la práctica totalidad de los casos, determina que el recurso a esta vía por parte de los pasajeros sea absolutamente residual y redundante, pues carece de cualquier virtualidad práctica.

Por este motivo, resulta prioritario establecer un verdadero sistema extrajudicial de resolución de este tipo de controversias, en línea con las exigencias de la Directiva 2013/11/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, incorporada a nuestro derecho por la Ley 7/2017, de 2 de noviembre, relativa a la resolución alternativa de litigios en materia de consumo.

La atribución a AESA del conocimiento de este tipo de procedimientos, no supone merma de los derechos de los pasajeros, pues: i) como hemos señalado anteriormente, se trata de reclamaciones de complejidad baja, en los que simplemente se ha de constatar la existencia de la cancelación, retraso o denegación de embarque que justifica la reclamación, así como la no concurrencia de causas de fuerza mayor, extremo éste para el que AESA, como órgano técnico, se encuentra incluso más capacitado que los Juzgados y Tribunales; ii) las resoluciones de AESA podrán impugnarse ante los juzgados de lo mercantil.

Adicionalmente, la medida conlleva la ventaja de permitir centralizar en un único órgano administrativo este tipo de reclamaciones, posibilitando la unificación de todas las relativas a un mismo vuelo, sustancialmente idénticas y actualmente dispersas entre distintos órganos judiciales.

Por último, y como señalábamos en los objetivos de la medida, la misma lleva aparejada un importante ahorro de costes, tanto para el pasajero, al tratarse de un procedimiento gratuito, que no precisa de asistencia letrada; como para el Estado, al que se evitará incurrir en los gastos que serían necesarios para que los juzgados de lo mercantil puedan absorber el elevado número de demandas en esta materia.