



Roj: **SAN 926/2024 - ECLI:ES:AN:2024:926**

Id Cendoj: **28079230082024100063**

Órgano: **Audiencia Nacional. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **8**

Fecha: **02/02/2024**

Nº de Recurso: **852/2021**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **Procedimiento ordinario**

Ponente: **EUGENIO FRIAS MARTINEZ**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

AUDIENCIA NACIONAL

Sala de lo Contencioso-Administrativo

SECCIÓN OCTAVA

Núm. de Recurso: 0000852/2021

Tipo de Recurso: PROCEDIMIENTO ORDINARIO

Núm. Registro General: 08096/2021

Demandante: VUELING AIRLINES, S.A.

Procurador: SRA. MARÍN MARTÍN

Demandado: MINISTERIO DE DERECHOS SOCIALES Y AGENDA 2030

Abogado Del Estado

Ponente Ilmo. Sr.: D. EUGENIO FRIAS MARTINEZ

SENTENCIA Nº:

Ilmo. Sr. Presidente:

D. FERNANDO LUIS RUIZ PIÑEIRO

Ilmos. Sres. Magistrados:

D^a. ANA ISABEL GÓMEZ GARCÍA

D. EUGENIO FRIAS MARTINEZ

Madrid, a dos de febrero de dos mil veinticuatro.

La Sección Octava de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional ha visto el recurso número **852/2021**, interpuesto por **VUELING AIRLINES, S.A.** representada por la Procuradora **Sra. Marín Martín** y defendida por Letrado, contra resolución de **MINISTERIO DE DERECHOS SOCIALES Y AGENDA 2030**. La Administración General del Estado ha estado representada y defendida por el Abogado del Estado.

Es Ponente el Ilmo. Sr. **D. Eugenio Frías Martínez**.

AN TECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Interpuesto el presente recurso y previos los oportunos trámites, se confirió traslado a la parte actora para formalizar la demanda, lo que verificó por escrito en el que tras exponer los hechos y fundamentos de derecho que estimó pertinentes, solicita sentencia estimatoria del recurso.



SEGUNDO.- La Administración demandada, una vez conferido el trámite para contestar la demanda, presentó escrito en el que alegó los hechos y fundamentos de derecho que estimó pertinentes, solicitando una sentencia en la que se declare la conformidad a derecho de las resoluciones impugnadas.

TERCERO.- Tras la práctica de las pruebas que se consideraron pertinentes, con el resultado obrante en las actuaciones, se confirió traslado a las partes para la formulación de conclusiones. Presentados los oportunos escritos quedaron las actuaciones pendientes de señalamiento para votación y fallo, fijándose al efecto el día 31 de enero del presente año, fecha en que tuvo lugar la deliberación y votación.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Se interpone el recurso contra la resolución de 10 de marzo de 2021, del Secretario de Estado de Derechos Sociales por la que se desestimó el recurso de reposición formulado frente la resolución, de 9 de octubre de 2020, recaída en el expediente «I-1/2020», por la que se impuso multa de 90.000 euros y una sanción accesoria consistente en la prohibición de concurrir en procedimientos de otorgamiento de ayudas oficiales por un periodo de 6 meses, por la comisión de una infracción grave, por incumplimiento de las condiciones de accesibilidad para personas con discapacidad de su página web, del artículo 95.3.e) del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social.

SEGUNDO.- Se mantiene en la demanda como motivos del recurso:

-Vulneración del principio de legalidad al aplicar la Norma UNE 2012.

El artículo 95, apartado 3, letra e) Real Decreto Legislativo 1/2013 no define qué normas sobre accesibilidad han de ser cumplidas para evitar la comisión de la infracción. La resolución se remite a lo dispuesto en la Disposición Adicional Quinta, apartado 5º LSSI, que no especifica qué es el «nivel medio de los criterios de accesibilidad al contenido generalmente reconocidos», por lo que se acude al Real Decreto 1494/2007, norma de desarrollo reglamentaria de la anterior, que hace referencia a la Norma UNE 2004 pero no a la Norma UNE 2012.

La Norma UNE 2012 es recogida en Resolución, de 3 de septiembre de 2012, de la Dirección General de Industria y de la Pequeña y Mediana Empresa, por la que se publica la relación de normas UNE aprobadas por AENOR durante el mes de julio de 2022, de modo que no puede derogar una previsión contenida en el Real Decreto 1491/2017.

- Vulneración del principio de tipicidad.

No ha desarrollado ninguna conducta subsumible en el tipo infractor, salvo que se incurra en una interpretación extensiva e irracional.

Fundándose la Resolución Recurrída en una norma -la Norma UNE 2012- que no se recoge en el desarrollo reglamentario de la infracción imputada se puede concluir que vulnera el principio de tipicidad.

La actuación de la recurrente no puede considerarse contraria a sus obligaciones en materia de accesibilidad. El informe de CENTAC emitido pone de manifiesto los aspectos positivos de la página web oficial de VUELING en relación a principios de accesibilidad, lo que acredita la buena fe y una clara intención de adaptar su página web.

- La sanción accesoria fija su ámbito en relación con el sector de actividad del transporte aéreo. Sin embargo, este alcance vulnera el artículo 85, apartado 1 Real Decreto Legislativo 1/2013 que hace referencia al sector de actividad, en cuyo ámbito se produce la infracción.

La resolución accesoria resulta más perjudicial que la sanción pecuniaria. Entiende que la prohibición de concurrir se refiere al ámbito donde se produce la infracción, en este caso, el ámbito de la sanción accesoria debe quedar reducido a las subvenciones o ayudas oficiales que la Compañía pueda recibir por su actividad en la página web para fomentar el cumplimiento de las normas sobre accesibilidad.

-Vulneración del principio de proporcionalidad.

La Administración demandada ha errado a la hora de proceder a graduar el importe de la sanción que pretende imponer. Incorrecta aplicación de los criterios de graduación.

TERCERO.- El principio de legalidad aparece recogido en el artículo 25 de la Constitución que establece que "nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento". Con independencia de los preceptos que regulan el principio dentro de la legalidad ordinaria, la ubicación



constitucional, se encuentra incardinada en la Sección 1 del Capítulo 2 del Título I de la Constitución, determina por tanto un auténtico derecho subjetivo fundamental a la legalidad en materia sancionadora (STC 69/89, 150/89, 61/90, 40/91 y STS 18-6-91, 4-2-92).

Tiene reiteradamente declarado el Tribunal Constitucional que la reserva de ley en la esfera del Derecho sancionador despliega su operatividad en dos distintas vertientes: la primera, de orden material y alcance absoluto, que refleja la especial trascendencia del principio de seguridad jurídica y supone la imperiosa necesidad de predeterminación normativa de las conductas infractoras y de las sanciones correspondientes, es decir, la existencia de preceptos jurídicos que permitan predecir con suficiente grado de certeza aquellas conductas y a qué atenerse en cuanto a la aneja responsabilidad y a la eventual sanción, siendo la segunda de carácter formal, relativa a la existencia de rango adecuado en las normas tipificadoras de las infracciones y reguladoras de las sanciones (STC 42/87, 101/88, 116/93, 153/96). Por su parte, el Tribunal Supremo, en sentencias como las de 24 y 28 de enero, 7 y 9 de diciembre de 1.994 señala que el artículo 25.1 de la Constitución, al exigir que las infracciones y sanciones administrativas se apliquen "según la legislación vigente", establece el principio de reserva de ley en la materia, según el cual la tipificación de las infracciones administrativas y la fijación de las sanciones correspondientes deben encontrarse reguladas y debidamente predeterminadas por normas con rango de Ley, sin que, a partir de la entrada en vigor de la Constitución, los reglamentos tengan potestad normativa para crear nuevas infracciones, establecer nuevas sanciones o alterar las existentes con anterioridad.

Esa exigencia del principio de legalidad aparece recogida en el artículo 25 de la Ley 40/2015, que dispone "1. La potestad sancionadora de las Administraciones Públicas se ejercerá cuando haya sido expresamente reconocida por una norma con rango de Ley, con aplicación del procedimiento previsto para su ejercicio y de acuerdo con lo establecido en esta Ley y en la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y, cuando se trate de Entidades Locales, de conformidad con lo dispuesto en el Título de la Ley 7/1985, de 2 de abril".

Lo anteriormente expuesto no significa la exclusión total del reglamento en materia sancionadora, así el Tribunal Supremo en sentencia de 1 de febrero de 1992 ha señalado "la jurisprudencia ha expresado que el mandato del artículo 25 de la Constitución determina la necesaria cobertura de la potestad sancionadora de la Administración en una norma con rango legal, pero no excluye que esa norma contenga remisiones a normas reglamentarias, siempre que en aquélla queden suficientemente determinados los elementos esenciales de la conducta antijurídica y la naturaleza y límites de las sanciones a imponer... o siempre que tales remisiones no hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley".

El Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, dispone en el art. 95.3. e) que son infracciones graves "El incumplimiento por parte de las personas obligadas de las normas sobre accesibilidad de los entornos, instrumentos, equipos y tecnologías, medios de transporte, medios de comunicación y de los productos y servicios a disposición del público, así como los apoyos y medios asistenciales específicos para cada persona, que obstaculice o limite su acceso o utilización regulares por las personas con discapacidad".

Por su parte la Ley 34/2002, de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico, en la Disposición adicional quinta, accesibilidad para las personas con discapacidad y de edad avanzada a la información proporcionada por medios electrónicos, apartado 5 determina establece que "las páginas de Internet de las empresas que presten servicios al público en general de especial trascendencia económica, sometidas a la obligación establecida en el artículo 2 de la Ley 56/2007, de medidas de impulso de la sociedad de la información, deberán satisfacer a partir del 31 de diciembre de 2008, como mínimo, el nivel medio de los criterios de accesibilidad al contenido generalmente reconocidos. Excepcionalmente, esta obligación no será aplicable cuando una funcionalidad o servicio no disponga de una solución tecnológica que permita su accesibilidad".

Para determinar "el nivel medio de los criterios de accesibilidad", se acude al Real Decreto 1494/2007 por el que se aprueba el Reglamento sobre las condiciones básicas para el acceso de las personas con discapacidad a las tecnologías, productos y servicios relacionados con la sociedad de la información y medios de comunicación social, cuya exposición de motivos señala que "la Iniciativa de Accesibilidad a la Web ha determinado tres niveles de accesibilidad: básico, medio y alto, que se conocen como niveles A, AA o doble A y AAA o triple A. Dichas pautas han sido incorporadas en España a través de la Norma UNE 139803:2004, que establece tres niveles de prioridades". La Disposición transitoria única del Real Decreto dispone:

"2. Las páginas de internet de las administraciones públicas o con financiación pública deberán adaptarse a lo dispuesto en el artículo 5 de dicho reglamento, en los siguientes plazos:



- a) Las páginas nuevas deberán ajustarse a la prioridad 1 de la Norma UNE 139803:2004 desde la entrada en vigor del real decreto.
- b) Las páginas existentes deberán adaptarse a la prioridad 1 de la Norma UNE 139803:2004 en el plazo de 6 meses desde la entrada en vigor.
- c) Todas las páginas, actualmente existentes o de nueva creación, deberán cumplir la prioridad 2 de la Norma UNE 139803:2004 a partir del 31 de diciembre de 2008. No obstante, este plazo de adaptación y la citada norma técnica de referencia podrán ser modificados a efectos de su actualización mediante orden ministerial conjunta, en los términos establecidos en la disposición final tercera de este real decreto".

Se debe tener en cuenta la referida Norma UNE 139803:2004 fue sustituida por AENOR en julio de 2012, por la Norma UNE 139803:2012, dándose publicidad a dicho hecho por Resolución de 3 de septiembre de 2012, de la Dirección General de Industria y de la Pequeña y Mediana Empresa, publicada en el BOE de 2 de octubre de 2012, dándose cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 11, apartado f), del Reglamento de la Infraestructura para la Calidad y Seguridad Industrial, aprobado por Real Decreto 2200/1995.

Así pues, la referencia de a la Norma UNE 139803:2004 contenida en el Real Decreto debe entenderse referida a la Norma Une de 2012 que ha venido a sustituirla. La Norma UNE 139803:2012 no supone una modificación del Real Decreto como se mantiene sino que simplemente, al haberse sustituido la norma de referencia que establece los requisitos de accesibilidad para contenidos en la Web enunciada en el Real Decreto debe entenderse que la nueva referencia se efectúa a la norma que la sustituye, sin que eso suponga ni modificación por resolución del Real Decreto ni tampoco modificación alguna del mismo.

De lo expuesto resulta que la infracción se encuentra adecuadamente tipificada en una norma con rango de Ley concretándose las "normas sobre accesibilidad" en otra ley y Real Decreto que la desarrolla, por lo que no es posible entender vulnerado el principio de legalidad.

CUARTO.- Con relación a la vulneración del principio de tipicidad alegado hemos de señalar que la traslación reclamada por el Tribunal Constitucional de los principios informadores del Derecho Penal al ámbito de la Administración sancionadora exige que, junto al principio de legalidad material, se incorpore también el principio de tipicidad. El Tribunal Supremo en sentencias de 7 de noviembre de 1984 y 23 de diciembre de 1991 ha señalado que "los principios de tipicidad de la infracción y de la legalidad de la pena, básicos presupuestos para el ejercicio de la potestad sancionadora por la Administración, requieren no sólo que el acto u omisión castigados se hallen claramente definidos como infracción en el ordenamiento jurídico, sino también la perfecta adecuación de las circunstancias objetivas y personales determinantes de la ilicitud y de la imputabilidad, debiendo rechazarse cualquier tipo de interpretación extensiva, analógica o inductiva". De ahí que el acto administrativo sancionador ha de atender al análisis del hecho concreto, de su naturaleza y alcance, para apreciar si la existencia del ilícito administrativo perseguido es o no subsumible en alguno de los supuestos-tipo de infracción previstos en la Ley (STS 4-2-82), porque la calificación de la infracción, referida a actos u omisiones concretas, no es facultad discrecional de la Administración, sino propiamente actividad jurídica de aplicación de normas que exige, como presupuesto objetivo, el encuadre o subsunción de la falta incriminada en el tipo predeterminado legalmente.

Habiéndose desestimado en el fundamento anterior la vulneración del principio de legalidad, tampoco puede entenderse vulnerado el principio de tipicidad. La Administración no efectúa interpretación extensiva alguna, sino que efectuada la denuncia sobre incumplimiento de las normas de accesibilidad de la página web, comprueba si la pagina web cumple con la normativa que le resulta de aplicación, y ha sido enumerada anteriormente, y contrastado el incumplimiento impone la correspondiente sanción, de acuerdo con la infracción tipificada.

El incumplimiento ha quedado acreditado por el informe de Centro Nacional de Tecnologías de la Accesibilidad (en adelante CENTAC), que la propia parte ha acompañado a la demanda en que se analiza la pagina web y se indica que "Si examinamos los datos que aparecen a continuación, encontramos que de los 38 requisitos que es preciso cumplir según esta norma, se cumplen totalmente 4, es decir el 10,53 %. Tenemos que 26 requisitos, el 68,42 %, no se cumplen. Además, 8 requisitos, el 21,05 %, no son aplicables".

QUINTO.- Impugna la recurrente la sanción accesoria impuesta.

La resolución impuso una sanción accesoria de "la prohibición de concurrir en procedimientos de otorgamiento de ayudas oficiales, consistentes en subvenciones o cualesquiera otras ayudas en su sector de actividad de transporte aéreo por un período de SEIS MESES".

El Real Decreto Legislativo 1/2013 en su art. 85.1 dispone "Cuando las infracciones sean graves o muy graves, los órganos competentes propondrán, además de la sanción que proceda, la prohibición de concurrir



en procedimientos de otorgamiento de ayudas oficiales, consistentes en subvenciones o cualesquiera otras ayudas en el sector de actividad, en cuyo ámbito se produce la infracción, por un período máximo de un año, en el caso de las graves, y de dos, en el caso de las muy graves".

La imposición de la sanción accesoria se encuentra legalmente prevista para las infracciones graves, por lo que apreciada la misma debe imponerse, y ello con independencia de la trascendencia económica que la misma suponga para el infractor, al no establecerse excepción legal alguna al respecto.

Igualmente del precepto se desprende que la prohibición de concurrir en el sector económico o de actividad del sancionado, siendo este el del transporte aéreo, no pudiendo limitarse a la realización de páginas web al ser esta una actividad accesoria a la del transporte.

SEXTO.- Por último, tampoco puede apreciarse la vulneración del principio de proporcionalidad.

La resolución sancionadora contiene una motivación expresa de los criterios para la graduación de la sanción señalando "Teniendo en cuenta que el alto grado de incumplimiento de los requisitos de accesibilidad obligatorios se mantiene prácticamente igual que en 2016, a pesar de que VUELING alegó entonces su "buena fe y disposición a cumplir con la normativa", este órgano considera que la actitud de la empresa denunciada constituye una infracción permanente, y que para determinar la cuantía de la sanción se han de tener en cuenta los criterios de graduación de las sanciones de las letras b), f) y g) del artículo 84 del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, esto es: b) Negligencia de la persona infractora. f) Número de personas afectadas. g) Permanencia o transitoriedad de las repercusiones de la infracción".

Se desprende que la Administración ha valorado que a pesar del tiempo transcurrido desde la anterior evaluación de la web y de la sanción impuesta los avances han sido mínimos, continuando la infracción la que determina la permanencia de la misma a lo largo del tiempo, sin que se haya adoptado una medida para corregir las deficiencias; e igualmente se ha considerado el número de potenciales clientes con discapacidad que pudieran verse afectados.

En definitiva, habiéndose motivado las razones para su imposición en el gado máximo, atendiendo a la permanencia de la infracción y los sujetos afectados, no es posible la apreciación de la falta de proporcionalidad de la multa impuesta ni tampoco de la sanción accesoria.

SÉPTIMO.- De conformidad con el artículo 139.1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa procede imponer las costas a la parte recurrente, sin que el límite máximo de aquéllas, considerando la complejidad y alcance del asunto planteado, pueda exceder de la suma de 3.000 euros por todos los conceptos.

Vistos los preceptos citados y demás normas de procedente aplicación,

FALLAMOS

Que debemos DESESTIMAR el recurso contencioso-administrativo interpuesto por **VUELING AIRLINES, S.A.** contra la Resolución citada en el Fundamento de Derecho Primero. Con imposición de costas a la parte recurrente hasta un importe máximo de 3.000 euros por todos los conceptos.

La presente sentencia es susceptible de recurso de casación que deberá prepararse ante esta Sala en el plazo de 30 días contados desde el siguiente al de su **notificación**; en el escrito de preparación del recurso deberá acreditarse el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 89.2 de la Ley de la Jurisdicción, justificando el interés casacional objetivo que presenta.