

**RÉGIMEN JURÍDICO DE LA SEGURIDAD EN LA NAVEGACIÓN AÉREA**

Isabel Meca Gavilá y Julio López Quiroga  
Abogados  
URÍA MENÉNDEZ

**SUMARIO:** 1. CARACTERES DE LA SEGURIDAD AÉREA: 1.1. *Safety vs. security*; 1.2. *Relatividad y mejora continuada*; 1.3. *Internacionalidad, globalidad y uniformidad*; 1.4. *Prevención y represión*; 1.5. *Objetivo y tutela del bien jurídico protegido*. 2. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA SEGURIDAD AERONÁUTICA: 2.1. *El Convenio de Chicago de 1944 sobre la Aviación Civil Internacional y la Organización de la Aviación Civil Internacional (OACI)*; 2.2. *Los aspectos jurídicos privados de la seguridad aérea*; 2.3. *Los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos*; 2.4. *La seguridad aérea a bordo y en la operación de la aeronave (safety)*; 2.5. *Los aspectos sociales de la seguridad*; 2.6. *La Agencia Europea de Seguridad Aérea (AESA)*; 2.7. *La seguridad aérea en tierra (security)*. 3. INSTRUMENTOS JURÍDICOS PARA LA PREVENCIÓN DE RIESGOS CONTRA LA SEGURIDAD AERONÁUTICA: 3.1. *La inspección aeronáutica*: 3.1.1. *Consecuencias de la inspección: detención cautelar de aeronaves*; 3.1.2. *Planes y programas de inspección*; 3.2. *Auditorías*; 3.3. *Prohibiciones de vuelo*: 3.3.1. *Actuaciones europeas: la lista comunitaria*; 3.3.2. *Actuaciones norteamericanas*; 3.4. *Obligaciones de seguridad*; 3.5. *La investigación técnica de accidentes*: 3.5.1. *Investigación técnica vs. investigación judicial*; 3.5.2. *Valor jurídico del informe*; 3.6. *Información de sucesos*. 4. INSTRUMENTOS JURÍDICOS PARA LA REPRESIÓN DE ACTUACIONES CONTRA LA SEGURIDAD AERONÁUTICA: 4.1. *Régimen administrativo sancionador*; 4.2. *Régimen penal*: 4.2.1. *Derecho penal nacional*; 4.2.2. *Derecho penal internacional*. ANEXO: *Obligaciones en materia de seguridad aérea*.

**1. CARACTERES DE LA SEGURIDAD AÉREA**

Resulta indudable que uno de los objetivos prioritarios del Derecho de la Navegación Aérea es establecer normas que tienen por objeto proteger el bien jurídico que constituye la seguridad aérea. Si bien desde sus orígenes ésta es una afirmación que resulta patente, el desarrollo de la aviación, y determinados hechos acaecidos en el marco de la aviación comercial, han venido a incrementar los esfuerzos del legislador internacional, europeo y nacional por dotar a los actores de este sector económico de nuevos instrumentos, no sólo técnicos sino, asimismo, jurídicos, tendentes a potenciar dicha protección<sup>1</sup>.

**1.1. *Safety vs. security***

Sin embargo, antes de referirnos a tales circunstancias, conviene delimitar el concepto de seguridad en el sector aeronáutico porque, como acertadamente se ha señalado, la seguridad no constituye un término unívoco. Así, la seguridad aérea puede hacer referencia a aquél conjunto de normas y procedimientos, generalmente -pero no exclusivamente- de carácter preventivo, que tienen por finalidad última eliminar aquellas causas que puedan alterar el normal desarrollo de la navegación aérea; es decir, a la seguridad endógena o a bordo y referida tanto a la propia aeronave como a la operación propia de ésta (conocida comúnmente bajo el término anglosajón “*safety*”).

---

<sup>1</sup> Para un estudio más en detalle de los aspectos jurídicos de la seguridad aérea, *vid.* “*Régimen jurídico del transporte aéreo*”. Dir.: MENÉNDEZ MENÉNDEZ, A. Ed. Thomson Civitas. Navarra. 2005.

Por contra, aquel conjunto de normas y procedimientos, de carácter preventivo y represivo, destinados a garantizar la seguridad de aquellos otros elementos exógenos que inciden en el normal desarrollo de la navegación y, en particular, a la seguridad en tierra o de las infraestructuras de las que se sirve la navegación aérea, se conoce con el vocablo anglosajón “*security*”<sup>2</sup>.

En definitiva, “*la seguridad de la aviación civil consta de dos componentes: la seguridad a bordo y la seguridad en tierra*”<sup>3</sup> cuya coordinación e interrelación deviene esencial y necesaria.

A ambos aspectos de la seguridad nos referiremos en adelante toda vez que han sido objeto de regulación tanto en el ámbito nacional, como en el europeo e internacional.

## **1.2. Relatividad y mejora continuada**

Además, la seguridad aérea es un término relativo<sup>4</sup>. En efecto, la seguridad aérea tiene por objeto el estudio y el control de los riesgos que afectan a la navegación aérea minimizándolos e imponiendo medidas preventivas y represivas que impidan aquella sucesión de hechos que desembocan en un accidente o siniestro aéreo o, en caso de acaecer, reprimirlos; en definitiva posibilitar y fomentar el desarrollo, sin riesgo evitable, de la actividad aeronáutica.

Pero, como se infiere de tales afirmaciones, la seguridad, entendida en términos absolutos, no puede existir puesto que siempre han de concurrir riesgos intrínsecos al propio hecho de la navegación aérea; riesgos cuya eliminación supondría, posiblemente, la supresión de la propia actividad aeronáutica. Por ello se afirma que la seguridad, como principio esencial de la navegación aérea, ha de ser entendida en términos relativos: “*la seguridad perfecta es un objetivo imposible*”<sup>5</sup>.

Esta característica, y el continuo y rápido desarrollo de la propia navegación aérea<sup>6</sup>, hacen de la seguridad aérea una materia en constante cambio con el fin de adecuarla a las nuevas realidades además de eliminar aquellos riesgos que, con el tiempo y la práctica aeronáutica, se

---

<sup>2</sup> ÁLVAREZ MÉNDEZ, J.: “*La seguridad de vuelo en el marco jurídico de la OACI*”. Ponencia presentada en las XXVI Jornadas Iberoamericana de Derecho Aeronáutico, del Espacio y de la Aviación Comercial celebradas en Tegucigalpa (Honduras) en 1996.

<sup>3</sup> Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema “Seguridad de los transportes” (DOUE C 61, de 14 de marzo de 2003).

<sup>4</sup> TAPIA SALINAS, L.: “*Derecho Aeronáutico*”. Ed. Bosch. Barcelona. 1993. BUSTOS MORENO, Y.B.: “*La responsabilidad civil en la navegación aérea. Los daños a terceros*”. Ed. Dykinson. Madrid. 2003.

<sup>5</sup> Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema “Seguridad de los transportes”.

<sup>6</sup> “*El tráfico aéreo crece rápidamente en Europa; así, ha aumentado más del doble en los últimos quince años*” - Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones denominada “*Ampliación de las competencias de la Agencia Europea de Seguridad Aérea: un programa para 2010*” (COM (2005) 578 final, de 15 de noviembre de 2005)-.

van conociendo; en definitiva, no es sino “*el resultado de los esfuerzos que se realizan permanentemente, no sólo para mantener la seguridad de las operaciones aéreas, sino para incrementarla de forma constante*”<sup>7</sup>.

### **1.3. Internacionalidad, globalidad y uniformidad**

La misma nota de internacionalidad que caracteriza al Derecho de la Navegación Aérea ha de predicarse respecto de la seguridad aérea. En efecto, como se ha puesto de manifiesto desde las instituciones comunitarias “*para ser eficaces las medidas de seguridad deben coordinarse internacionalmente y, en caso necesario, bilateralmente. (...) Las medidas preventivas ya no se pueden confiar únicamente a la responsabilidad de las autoridades locales o incluso de las autoridades nacionales*”<sup>8</sup>.

Además, la eficacia de tales medidas sólo será posible si los distintos actores que intervienen en el sector aeronáutico asumen los compromisos que se establecen en aras a la seguridad aérea, de forma que la cadena no quiebre en ninguno de sus eslabones o fases. El refuerzo de la seguridad, como compromiso de todos aquellos partícipes en la industria de la navegación, se refleja en el artículo 32 de la Ley de Seguridad Aérea que, al establecer un variado y amplio espectro de sujetos destinatarios de obligaciones en materia de seguridad, no hace sino poner de manifiesto que, en definitiva, todos aquellos que de una u otra forma participan en la aventura aeronáutica deben contribuir a la consecución de tal fin<sup>9</sup>.

La uniformidad es, asimismo, un requisito esencial para que las medidas que se adopten en materia de seguridad aérea resulten operativas (además de para evitar las disfunciones que pueden producirse, a nivel de la competencia, entre los distintos agentes que operan en el mercado aéreo)<sup>10</sup>. De esta forma, las medidas en materia de seguridad deben ser exigidas de manera uniforme a todos los miembros de la comunidad aeronáutica (sirvan, como ejemplo claro de ello, los Reglamentos europeos sobre el Cielo Único Europeo).

---

<sup>7</sup> COM (2005) 48 final, de 16 de febrero de 2005.

<sup>8</sup> Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema “Seguridad de los transportes”.

<sup>9</sup> En definitiva, que como acertadamente se ha señalado, “*la seguridad es una cuestión en la que, como norma general, deberían participar todos los eslabones de la cadena de transporte al objeto de lograr resultados concretos. Todos los eslabones deberían tener su parte de responsabilidad*” (Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema “Seguridad de los transportes”).

<sup>10</sup> Como ha señalado la Comisión europea “*ya es hora de que en la Comunidad se ponga fin a una anomalía: mientras que actualmente las aeronaves operan con plena libertad dentro de un mercado unificado, los niveles de seguridad siguen siendo muy dispares entre los Estados miembros. (...) Así, actualmente se aplican nueve versiones, sucesivas y diferentes, de las normas operativas sobre transporte aéreo por avión establecidas por las JAA (JAR OPS 1) en los veinticinco estados miembros, ocho de los cuales han modificado además, mediante normas nacionales, la versión escogida. Las divergencias son todavía más acusadas en el caso de las normas referentes a las licencias de los pilotos que efectúan transportes comerciales por avión. En algunos Estados miembros, los criterios aplicables a las licencias de piloto privado de aviación recreativa ni siquiera cumplen los requisitos mínimos impuestos por la OACI. Por último, la normativa referente al personal de cabina sigue siendo embrionario a pesar de que la labor de ese personal es esencial para garantizar la seguridad de los pasajeros (...)*” (COM (2005) 578 final, de 15 de noviembre de 2005).

#### **1.4. Prevención y represión**

Con el término seguridad aérea también se designa a un conjunto de reglas que, bien de carácter preventivo, bien de carácter represivo, tutelan este bien jurídico. Reglas que no sólo emanan de las distintas fuentes del ordenamiento sino también de otras instituciones (incluso de carácter privado) que, a modo de autorregulación sectorial, disponen ciertas normas que, aún cuando pudiere ser y fundadamente dudarse de su calificación como de uso normativo, la práctica nos enseña como son aceptadas voluntariamente por los distintos operadores que desarrollan su actividad en el mercado aéreo.

Si bien originariamente el Derecho centró su atención prioritaria -que no exclusiva- en reprimir o castigar aquellos hechos o actuaciones que atentan contra la seguridad aeronáutica, el nuevo ordenamiento aeronáutico, sin descuidar este aspecto punitivo, tiende a establecer reglas y normas cuyo cumplimiento mitigue o reduzca la aparición de riesgos que pueden alterar el normal desenvolvimiento del transporte aéreo.

#### **1.5. Objetivo y tutela del bien jurídico protegido**

De cuanto queda expuesto hasta el momento, puede concluirse que la seguridad aeronáutica constituye uno de los objetivos y principios esenciales del Derecho de la Navegación Aérea<sup>11</sup>.

Por ello no ha de extrañar que la seguridad aérea, como bien jurídico de necesaria protección, haya sido y siga siendo objeto de continua regulación, tanto a nivel internacional como europeo y nacional. La importancia de tal principio ha motivado, incluso, la promulgación de la Ley de Seguridad Aérea que, junto con la vetusta y, en algunos aspectos, ya superada Ley sobre Navegación Aérea, constituyen hoy por hoy el marco normativo básico del Derecho de la Navegación Aérea de origen interno.

## **2. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA SEGURIDAD AERONÁUTICA**

### **2.1. El Convenio de Chicago de 1944 sobre la Aviación Civil Internacional y la Organización de la Aviación Civil Internacional (OACI)**

Ya en el Preámbulo al Convenio de Chicago sobre Aviación Civil Internacional de 7 de diciembre de 1944, carta magna del Derecho de la Navegación Aérea internacional, se apuntaba al desarrollo seguro de los servicios internacionales de transporte aéreo como uno de los principios esenciales que habrían de informar la regulación aeronáutica. Si bien no existe en su articulado un precepto específicamente destinado a definir la seguridad aeronáutica, este concepto está presente en todas y cada una de las materias que son objeto de regulación en el citado Convenio sobre Aviación Civil Internacional.

---

<sup>11</sup> Así, además, ha sido expresamente reconocido por la Comisión europea al declarar que “*el avión es también uno de los medios de transporte más seguros gracias al constante esfuerzo de la comunidad aeronáutica, que siempre ha tenido la seguridad entre sus principales objetivos*” (Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones denominada “*Ampliación de las competencias de la Agencia Europea de Seguridad Aérea: un programa para 2010*”).

En este sentido, el artículo 44 del Convenio sobre Aviación Civil Internacional, al establecer los objetivos de la Organización de la Aviación Civil Internacional (OACI) dispone la necesidad de desarrollar principios y técnicas de la navegación aérea internacional y fomentar la organización y desenvolvimiento del transporte aéreo internacional seguro.

De esta forma, el Convenio de Chicago, constituye la base de las posteriores normas reguladoras de esta materia. Efectivamente, el mencionado Convenio recogía ya aspectos tales como el establecimiento de reglas del aire, la provisión de servicios para la navegación aérea (aeropuertos, servicios de radio, servicios meteorológicos, etc.), la exigencia de certificaciones de aeronavegabilidad y de titulaciones a las tripulaciones, etc., orientados al desarrollo y ejecución de una navegación aérea segura.

Junto a los principios generales y, a nuestro juicio con acierto, el legislador internacional relegó aquellas normas y métodos recomendados tendentes a preservar y proteger la seguridad aérea a los Anexos al Convenio, permitiendo con ello una más fácil modificación de tales disposiciones a fin de ir adecuándolas a las necesidades del desarrollo -ya entonces creciente- de la aviación.

En efecto, los Anexos al Convenio sobre la Aviación Civil Internacional (particularmente sus anexos 1 -Licencias al personal-, 6 -Operación de aeronaves-, 8 -Aeronavegabilidad- y 17 -Seguridad: protección de la aviación civil internacional contra los actos de interferencia ilícita-) tienen la finalidad de establecer normas y procedimientos destinados a resguardar y proteger la seguridad que se convierte, asimismo, y al tenor del texto del Convenio sobre la Aviación Civil Internacional, en la obligación principal de los Estados contratantes<sup>12</sup>.

En este contexto, puede afirmarse que no hay un único Estado contratante que asuma competencias exclusivas en esta materia. Al contrario, el propio Convenio reconoce la competencia de cada Estado, entre otras, para el establecimiento de las normas y reglamentaciones de circulación aérea que deben cumplir las aeronaves que sobrevuelan su territorio soberano, independientemente de su lugar de registro y nacionalidad de su operador (artículo 12). Asimismo, reconoce al estado de matrícula de la aeronave (que podrá transferir al estado donde se encontrare domiciliado el explotador de ésta al amparo de lo previsto en el artículo 83 bis del Convenio) competencias para la certificación de aeronavegabilidad (artículo 31), la expedición de licencias de la tripulación (artículos 30 y 32), y de la verificación del adecuado cumplimiento de reglamentos del aire establecidos por los demás Estados contratantes por las aeronaves que matricule (artículo 12), etc.

Conviene destacar, a propósito de los convenios internacionales en materia de aviación civil, que la seguridad es además un aspecto esencial que es objeto de exigencia para autorizar los vuelos regulares a las compañías aéreas al amparo de los convenios bilaterales de transporte aéreo.

## **2.2. Los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos**

---

<sup>12</sup> ÁLVAREZ MÉNDEZ, J. en *op. cit.*

Sin duda, la evolución de la legislación aérea conoce un antes y un después tras los atentados terroristas acaecidos el 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos. Orillando otras materias jurídicas que, como el seguro aeronáutico, sufrieron las consecuencias de dichos atentados, la prioridad y relevancia que adquirió la seguridad aérea (tanto en lo relativo a la seguridad endógena como a la seguridad exógena) carece de precedentes en la historia de la aviación.

Como enseguida veremos, la producción normativa en materia de seguridad aeronáutica habida tras la citada fecha y como reacción a tal evento<sup>13</sup> ha sido, ciertamente, abundante y constante y aún todavía, pendiente de regulación en algunos de sus aspectos (v.gr., seguridad durante los vuelos)<sup>14</sup>.

### **2.3. La seguridad aérea a bordo y en la operación de la aeronave (safety)**

En sede de normativa europea, no obstante, antes de la citada fatídica fecha ya se había publicado el Reglamento (CEE) número 3922/91, cuya importancia radica en la obligación impuesta a los Estados miembros de dar cumplimiento a los requisitos conjuntos de aviación o normas JAR (*joint aviation requirements*)<sup>15</sup> aprobadas por las Autoridades Aeronáuticas Conjuntas (JAA o *Joint Aviation Authorities*) y que se establecían en la propia norma.<sup>16</sup>

---

<sup>13</sup> En el ámbito de la Unión Europea, si bien la seguridad aérea apenas mereció unas líneas del Libro Blanco “*La política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad*” (COM (2001) 370 final, de 12 de septiembre de 2001), la realidad pone de manifiesto que la producción normativa sobre la materia ha sido incesante, superando a cualquier otra materia respecto de la que se preveía una mayor atención.

<sup>14</sup> COM (2005) 429 final, de 22 de septiembre de 2005.

<sup>15</sup> En opinión de PÉREZ CORRAL, J.M (“*Naturaleza jurídica de las normas J.A.R.*” en el Libro homenaje al Dr. Álvaro Bauzá Araujo, publicado por el Instituto Iberoamericano de Derecho Aeronáutico, del Espacio y de la Aviación Comercial. Madrid. 2001), la naturaleza jurídica de estas normas es ciertamente peculiar ya que a diferencia de los Anexos al Convenio sobre Aviación Civil Internacional, no derivan de ningún tratado internacional por lo que no son suscritas por los respectivos estados. Y tampoco deviene obligatoria su publicación. Por ello, concluye el citado autor que su obligatoriedad derivaría de su consideración como costumbre internacional. No obstante lo anterior, el artículo 5 del Reglamento (CEE) número 3922/91 establece la obligación que tienen los Estados miembros de adherirse a los acuerdos de la JAA aplicando las JAR (al menos, las listadas en los anexos a dicho Reglamento); así, por incorporación, podría entenderse que las normas JAR referidas en dicha norma comunitaria, sí resultan Derecho positivo de aplicación directa.

<sup>16</sup> Al margen de esta incorporación por referencia, como ha puesto de manifiesto la Comisión europea en relación con las normas JAR emanadas de las JAA, “*la mayor parte de la normativa sobre seguridad de la aviación civil europea sigue elaborándose en diversos organismos, entre los que cabe citar la Conferencia Europea de Aviación Civil (CEAC) y su “órgano técnico”, las Autoridades Aeronáuticas Conjuntas (JAA), así como, desde hace poco, el Grupo de las autoridades de reglamentación de la seguridad de los aeródromos (GARS). “Estos organismos especializados, que abarcan zonas geográficas diferentes, elaboran normas que completan las establecidas a escala mundial por la Organización de la Aviación Civil Internacional (OACI). No obstante, al ser fruto de la mera colaboración intergubernamental, estas normas sólo se aplican en la medida en que se avienen a ello los Estados interesados.” Sin embargo, “está previsto que, a partir de 2007, la práctica totalidad de la normativa hasta ahora elaborada por las JAA se integren en el Derecho comunitario y se aplique de manera uniforme en el conjunto de la comunidad”.* (COM (2005) 578 final, de 15 de noviembre de 2005).

Tras los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, el Reglamento (CE) número 1592/2002 (con sus sucesivas modificaciones introducidas, entre otras, por el Reglamento (CE) número 1643/2003 y adaptado por el Reglamento (CE) número 1701/2003) constituye la norma básica en materia de seguridad al establecer las normas tendentes al establecimiento y mantenimiento de un nivel elevado y uniforme respecto de la seguridad de la aviación civil en Europa. Para ello, se regulan los requisitos básicos o esenciales que deben cumplir las aeronaves y los componentes y equipos instalados en éstas, a fin de que, por parte de los organismos competentes, pueda obtenerse la correspondiente certificación.

Con el fin de alcanzar una deseada y necesaria aplicación uniforme de las directrices establecidas en el citado Reglamento, en éste se autoriza expresamente a la Comisión europea para que dicte aquellas disposiciones de aplicación que resulten precisas para lograr dicha uniformidad. Así, la Comisión ha venido publicando, atendiendo a dicho mandato, distintas normas de aplicación, como, por ejemplo el Reglamento (CE) número 1702/2003 (modificado por el Reglamento (CE) número 381/2005); Reglamento (CE) número 2042/2003).

Refieren también a la exigencia del certificado de aeronavegabilidad (conjuntamente con otros documentos) tanto el Convenio sobre Aviación Civil Internacional como la propia Ley sobre la Navegación Aérea. Además, las Autoridades Aeronáuticas Conjuntas (JAA o *Joint Aviation Authorities*) han aprobado normas mínimas de aeronavegabilidad aplicables al diseño, fabricación<sup>17</sup> y mantenimiento de las aeronaves<sup>18</sup>.

A nivel nacional, y en relación a la operación de las aeronaves, materia esencial de la seguridad aérea, no puede dejarse de mencionar el Real Decreto 220/2001 por el que se determinan los requisitos exigibles para la realización de las operaciones de transporte aéreo comercial por aviones civiles, que incorpora como anexo las denominadas reglas JAR-OPS1.

#### **2.4. La seguridad aérea en tierra (*security*)**

El punto de partida por lo que a la seguridad exógena se refiere, viene constituido por el Reglamento (CE) número 2320/2002 (modificado por el Reglamento (CE) número 849/2004)<sup>19</sup> que, con el fin de prevenir actos de interferencia ilícita contra la aviación civil, establece aquellas normas básicas comunes y las medidas que han de ser adoptadas en todos los aeropuertos ubicados en los territorios de los Estados miembros: tratamiento que ha de darse a la carga admitida a embarque, los controles que han de pasar los pasajeros y sus equipajes (tanto de mano como aquellos que hayan de viajar en bodega), las condiciones que deben cumplir los agentes acreditados y los expedidores conocidos en relación con el transporte de mercancía, etc.

---

<sup>17</sup> Real Decreto 660/2001 por el que se regula la certificación de las aeronaves civiles y de los productos y piezas relacionados con ellas, que incorpora como anexo las reglas JAR-21.

<sup>18</sup> La normativa sobre mantenimiento de aeronaves dedicadas al transporte aéreo comercial y de sus componentes es la establecida en las reglas JAR-145.

<sup>19</sup> En la actualidad se trabaja en la elaboración de una propuesta de Reglamento comunitario sobre normas comunes para la seguridad de la aviación civil que ha de derogar el ahora vigente (COM (2005) 429 final).

En el citado Reglamento se establece la obligatoriedad de adoptar, por cada uno de los Estados miembros, un “*programa nacional de seguridad para la aviación civil*” (en línea con lo establecido en el artículo 3 de la Ley de Seguridad Aérea), un “*programa nacional de control de la calidad de la seguridad de la aviación civil*”, un “*programa nacional de formación sobre seguridad de la aviación civil*”, etc. Por su parte, los aeropuertos y compañías aéreas deberán mantener los correspondientes “*programas de seguridad*”. Además, la Comisión se reserva la facultad de realizar inspecciones tendentes a verificar el efectivo cumplimiento de las normas contenidas en el referido Reglamento.

En desarrollo y aplicación de la citada normativa, la Comisión europea ha aprobado distintos textos legales: Reglamento (CE) número 622/2003 (modificado por el Reglamento (CE) número (CE) 68/2004, por el Reglamento (CE) 781/2005, por el Reglamento (CE) 857/2005, por el Reglamento (CE) 65/2006, por el Reglamento (CE) 240/2006, por el Reglamento (CE) 831/2006, por el Reglamento (CE) 1448/2006 y por el Reglamento 1546/2006); el Reglamento (CE) número 1217/2003; el Reglamento (CE) número 1486/2003; y el Reglamento (CE) número 1138/2004.

A nivel nacional, y en cumplimiento de la obligación impuesta por el Reglamento (CE) 2320/2002 y el artículo 3 de la Ley de Seguridad Aérea, se ha aprobado mediante acuerdo del Consejo de Ministros, el Programa Nacional de Seguridad para la Aviación Civil, que recoge las medidas y los procedimientos necesarios para garantizar la seguridad de los aeropuertos, sus instalaciones, las aeronaves, los pasajeros, los equipajes, la carga y el correo.

El Programa incluye dos instrumentos fundamentales para su aplicación: el Programa Nacional de Control de Calidad, que contiene los criterios y procedimientos de inspección; y el Programa Nacional de Formación, que asegura que todas las personas involucradas en el transporte aéreo operan con los adecuados niveles de seguridad.

El objetivo del Programa Nacional de Control de Calidad es evaluar, por medio de auditorías regulares y dentro de un calendario establecido, inspecciones, ensayos y estudios, detectar eventuales deficiencias y proponer acciones correctoras de obligado cumplimiento. En definitiva, está dirigido a garantizar la eficacia del Programa Nacional de Seguridad en su conjunto: aeropuertos, compañías aéreas, compañías de *handling*, *catering*, limpieza, carga, etcétera.

Por su parte, el objetivo del Programa Nacional de Formación es asegurar que el colectivo implicado en el sector del transporte aéreo recibe la formación adecuada, la motivación y la sensibilización en materia de seguridad de la aviación civil. Asimismo, este Plan persigue la aplicación de niveles de seguridad preventiva normalizados de cara a hacer frente a situaciones donde la seguridad se pueda ver amenazada. De esta forma, se contribuye a mejorar los sistemas existentes.

Tras la aprobación del mencionado Plan Nacional de Seguridad, y por medio del Real Decreto 550/2006, de 5 de mayo, el legislador español ha designado al Secretario General de Transportes del Ministerio de Fomento como Autoridad competente en materia de seguridad de la aviación civil, encomendándosele la coordinación y seguimiento de la aplicación del Plan de Seguridad Nacional.



Por virtud del referido Real Decreto se crea también un nuevo Comité Nacional de Seguridad de la Aviación Civil, adscrito al Ministerio de Fomento, al que le corresponderán las funciones de apoyo y asesoramiento al Secretario General de Transportes, la coordinación con las autoridades militares y la elaboración y revisión de los procedimientos de seguridad.

En el ámbito internacional, no puede dejar de mencionarse el Anexo 17 al Convenio sobre Aviación Civil Internacional denominado “*Seguridad: protección de la aviación civil internacional contra actos ilícitos*”.

Finalmente, y por lo que a las competencia públicas se refiere, ha de señalarse que, en el ámbito aeroportuario asume competencias en materia de orden público y control de la seguridad el Ministerio del Interior, a través de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado (artículo 11 del Real Decreto-ley 12/1978 y Orden de 5 de diciembre de 1979 sobre seguridad pública en los aeropuertos y aeródromos públicos civiles).

## **2.5. La Agencia Europea de Seguridad Aérea (AESA)**

A nivel comunitario, el Reglamento (CE) número 1592/2002 crea la Agencia Europea de Seguridad Aérea que, teniendo la consideración de organismo comunitario con personalidad jurídica propia, asume funciones de asesoramiento y apoyo a la Comisión, de inspección e investigación, de representación internacional de los Estados miembros, etc. en materia de seguridad aérea; además, es importe señalar que la Agencia Europea de Seguridad Aérea asume también, en determinados supuestos, funciones de certificación: aeronavegabilidad y compatibilidad medioambiental de productos aeronáuticos<sup>20</sup>.

A nivel nacional, y con carácter general es al Ministerio de Fomento, mediante la Dirección General de Aviación Civil, a quien compete, entre otras, las funciones de emitir certificados de tipo respecto de los aviones de producción nacional y extranjera; aprobar las organizaciones que diseñan, fabrican y mantienen productos aeronáuticos; emitir certificados de aeronavegabilidad de cada unidad y su renovación; aprobar programas de mantenimiento y supervisar su ejecución así como la de inspeccionar los centros de mantenimiento; aprobar las directivas de aeronavegabilidad para mejorar o cambiar elementos o componentes de la aeronave; aprobar los procedimientos de mantenimiento y los procedimientos operativos; expedir las licencias de tripulaciones; etc.

## **2.6. Los aspectos jurídicos privados de la seguridad aérea**

Conviene precisar, no obstante, que la seguridad aérea trasciende también del ámbito de lo público a las relaciones jurídico privadas cuyo exponente principal lo constituye el contrato de transporte.

---

<sup>20</sup> Por parte de la Comisión europea se ha instado la ampliación de las competencias de la Agencia Europea de Seguridad Aérea a materias como las operaciones aéreas, licencias de pilotos y seguridad de aeronaves de terceros países (COM (2005) 578 final).

Así, los artículos 94, referido al contrato de transporte de pasajeros, y 106, en sede de contrato de transporte de mercancías, ambos de la Ley sobre la Navegación Aérea, disponen la exoneración de responsabilidad del porteador aéreo que retrase o suspenda el viaje por razones de seguridad. Por contra, sin embargo, el artículo 108 de la citada norma legal, hace responsable al transportista de los daños que se deriven a consecuencia de la echazón de la mercancía aún cuando ésta se acuerde por motivos de seguridad (desterrando, además, la importación al Derecho de la Navegación Aérea español de la institución marítima de la avería gruesa o común).

No se contempla, sin embargo, igual previsión en la legislación europea e internacional. No obstante, ha de tenerse en cuenta el sistema de responsabilidad subjetivo o por culpa que se establece, con relación a la responsabilidad por el retraso, en el artículo 19 del Convenio de Montreal de 28 de mayo de 1999 para la Unificación de Ciertas Reglas para el Transporte Aéreo Internacional; disposición que resulta igualmente de aplicación a todas las compañías aéreas comunitarias, cualquiera que fuere el tráfico que realizaren al amparo de lo dispuesto en el Reglamento (CE) 2027/97 modificado por el Reglamento (CE) 889/2002.

Asimismo, los artículos 2.j) y 5.3 del Reglamento (CE) 261/2004 por el que se regula la compensación a los pasajeros aéreos en caso de denegación de embarque, cancelación y gran retraso, exoneran del pago de la compensación prevista cuando la denegación o la cancelación del vuelo venga motivada por motivos de seguridad que no resultaren imputables, a título de culpa, al porteador.

## **2.7. Los aspectos sociales de la seguridad**

Un factor esencial determinante de la eficacia de la seguridad aérea es el llamado factor humano o social y, en particular, aquel que se refiere a las tripulaciones<sup>21</sup>.

De hecho, muchos de los accidentes de la aviación civil han sido atribuidos a errores humanos o de pilotaje. De ahí el preponderante papel que juega en la navegación aérea el componente social; y no sólo en aquellos aspectos relativos a la capacitación técnica y profesional de dichas tripulaciones<sup>22</sup> sino, también, en el escrupuloso cumplimiento y respeto a las normas en que se ha de desarrollar esta actividad laboral (descansos, controles médicos, estado psíquico y físico, etc., regulados, además de en las anteriores normas, en el Real Decreto 1561/1995 según resulta modificado por el Real Decreto 294/2004).

## **3. INSTRUMENTOS JURÍDICOS PARA LA PREVENCIÓN DE RIESGOS CONTRA LA SEGURIDAD AERONÁUTICA**

---

<sup>21</sup> CÁMARA BOTIA, A.: “*El contrato de trabajo aeronáutico*”. Ed. Civitas. Madrid. 1994.

<sup>22</sup> En especial, en cuanto a sus titulaciones y licencias, regulados, esencialmente, en el Real Decreto 270/2000 y en la Orden de 21 de marzo de 2000 por la que se adaptan los requisitos conjuntos de aviación para las licencias de la tripulación de vuelo o reglas JAR-FCL.

El ordenamiento jurídico pone a disposición de las Administraciones, una serie de instituciones o instrumentos legales tendentes a controlar que, por parte de los agentes que participan en la industria de la navegación aérea, incluidas las propias administraciones aeronáuticas, se cumplen con las normas establecidas en pro de la seguridad (instrumentos preventivos) o, en su caso, y una vez se ha atentado contra la seguridad aérea, reprender y sancionar tales conductas (instrumentos represivos). Algunos de estos instrumentos jurídicos serán objeto de un análisis más detallado.

Por lo que al carácter preventivo se refiere ha de anticiparse que, en principio, el control del cumplimiento de las normas relativas a la seguridad no se atribuye en exclusiva -aunque sí con carácter principal- al estado de matrícula de la aeronave (o, en su caso y en determinadas circunstancias, al del domicilio del explotador u operador de las aeronaves), sino que, también, dicho control corresponde al estado del lugar desde o hacia donde vuela la aeronave.

### **3.1. La inspección aeronáutica**

A la seguridad aeronáutica se refiere expresamente el artículo 16 del Convenio sobre Aviación Civil Internacional, que intitulado como la “*inspección de aeronaves*”, establece la posibilidad de inspeccionar aeronaves de otros estados, así como a examinar los certificados y otros documentos relativos a éstas.

Pero, con carácter principal, es el Título III de la Ley de Seguridad Aérea quien regula y desarrolla “*de forma acabada*” el régimen aplicable a la inspección aeronáutica. Y es en esta norma donde atribuye a la inspección aeronáutica una doble función, ampliándose, de esta forma, la tradicional tarea inspectora. Así, la inspección aeronáutica comprende, por un lado, la “*vigilancia*” y el “*control*” del cumplimiento del ordenamiento jurídico aeronáutico y, por otro, la “*supervisión*” y verificación del cumplimiento de los requisitos legales para la obtención, mantenimiento y renovación de títulos, licencias, autorizaciones y demás documentos necesarios para ejercer funciones, realizar actividades y prestar servicios aeronáuticos, entendidos éstos en su más amplio sentido -teniendo en cuenta la extensión de las actividades sobre las que despliega sus efectos la inspección-.

La Ley de Seguridad Aérea atribuye las competencias en materia de ordenación, dirección y ejecución de la inspección aeronáutica al Ministerio de Fomento si bien las actuaciones propias de la inspección son llevadas a cabo por la Dirección General de Aviación Civil o bajo su dirección o supervisión.

#### **3.1.1. Consecuencias de la inspección: detención cautelar de aeronaves**

Cuando, generalmente tras la realización de una inspección, se detectare el incumplimiento de las normas de seguridad por parte del sujeto inspeccionado, tal circunstancia puede dar lugar a actuaciones por parte de las Administraciones competentes distintas de las propiamente punitivas o sancionadoras.

Así, el artículo 30 de la Ley de Seguridad Aérea faculta al Director General de Aviación Civil para adoptar de oficio, bien como consecuencia de una denuncia o bien a propuesta motivada de los inspectores, medidas extraordinarias (cautelares y no punitivas) consistentes en la inmovilización de una aeronave (incluidas las extranjeras) o la limitación o suspensión

temporal de la eficacia de los certificados, aprobaciones, autorizaciones, licencias o habilitaciones. Dado el carácter extraordinario de tales medidas, su adopción requiere la constatación de irregularidades que afecten de forma “*cierta, grave e inminente*” a la seguridad aérea.

En esta misma línea, la Directiva 2004/36/CE (denominada “Directiva SAFA”), que establece un procedimiento de inspección en pista de aeronaves de terceros países que aterricen en aeropuertos situados en Estados miembros a fin de verificar que éstas cumplen con las normas internacionales de seguridad, dispone que si tras la inspección se advirtiere una deficiencia que constituya un riesgo para la seguridad aérea, el Estado miembro del aeropuerto podrá acordar la inmovilización de la aeronave; además, podrá un Estado miembro prohibir o condicionar la operación de aeronaves respecto de una compañía específica o de aquellos operadores de un tercer país.

Esta Directiva SAFA ha sido incorporada a nuestro ordenamiento jurídico por medio del Real Decreto 47/2006, de 5 de mayo, por el que se regula el procedimiento de inspección en pista de aeronaves de terceros países que aterricen en aeropuertos y aeródromos españoles a fin de verificar que éstas cumplen con las normas internacionales de seguridad, desarrollando, en cuanto al procedimiento de inspección y la detención e inmovilización de aeronaves, la Ley 21/2003 de Seguridad Aérea.

### **3.1.2. Planes y programas de inspección**

En el ámbito europeo, el sistema de inspecciones está basado en el llamado Programa SAFA (*Safety Assessment of Foreign Aircraft*), elaborado en 1996 por la Conferencia Europea de Aviación Civil. Mediante dicho programa, se examina una muestra de las aeronaves extranjeras que aterrizan en los aeropuertos europeos para comprobar si cumplen con las normas internacionales de seguridad. Este Programa SAFA fue el germen de la Directiva 2004/36/CE.

En España, mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de septiembre de 2005, se aprueba un plan para potenciar la seguridad aeronáutica y que tiene por objeto la inspección, en el curso de la legislatura al que se delimita el plan, de 3.350 aeronaves extranjeras (conocido como Plan de Vigilancia de Aeronaves Extranjeras o Plan VAE) y 4.709 inspecciones nacionales (Plan de Vigilancia de Aeronaves y Operadores Nacionales o Plan VAON). Según las recientes informaciones publicadas, España se situaría en el cuarto lugar de Europa en cuanto a inspecciones, por debajo de Francia, Alemania e Italia. Así, hasta abril de 2006 se habrían realizado 400 inspecciones de aeronaves extranjeras, con el objetivo de llegar a 1.400 a final de año<sup>23</sup>.

## **3.2. Auditorías de estados y compañías aéreas**

---

<sup>23</sup> Diario del Puerto de 26 de abril de 2006.

En el ámbito internacional, ha de destacarse el programa universal OACI de Auditoría de la Vigilancia de la Seguridad Operacional (USOAP), consistente en auditorías regulares, obligatorias, sistemáticas y armonizadas de la vigilancia de la seguridad, por parte de los estados parte, respecto de sus compañías aéreas. Desde 1999 a 2004 fueron objeto de auditoría 181 estados; y, tras la modificación del programa en 2005, ya han sido auditados 16 estados.

Por otra parte, IATA inició en 2003 el Programa de Auditoría de Seguridad Operacional (IOSA), con el objeto de reconocer a las compañías aéreas, tras un estudio del cumplimiento por éstas de las normas de seguridad exigibles, su condición de Operador IOSA, requisito que será exigible para ingresar en IATA a partir de 2007. Hasta la fecha, más de 150 compañías que representan el 70% del tráfico regular internacional han sido objeto de una auditoría, habiendo sido registradas como Operadores IOSA unas 100 compañías aproximadamente.

A nivel europeo, el Reglamento (CE) número 1486/2003 establece la competencia de la Comisión europea para llevar a cabo inspecciones a fin de verificar el cumplimiento de los Estados miembros del Reglamento (CE) número 2320/2002 (en desarrollo de éste, y por lo que respecta a esta actividad, se ha dictado el Reglamento número 736/2006/CE).

Asimismo, al amparo del Reglamento (CE) número 1592/2002, también la Agencia Europea de Seguridad Aérea (AESA) tiene atribuidas competencias de inspección sobre los Estados miembros e, incluso, de investigación de las empresas.

Además, ha de tenerse en cuenta las auditorías que pueden realizarse a las autoridades aeronáuticas de un país por las Autoridades Conjuntas de Aviación (JAA), para determinar si los procedimientos nacionales se adaptan a las exigencias en materia de seguridad.

### **3.3. Prohibiciones de vuelo**

La inobservancia o relajación en el cumplimiento de la seguridad por parte de las compañías aéreas puede llevar consigo la prohibición de realizar determinados tráficos hacia o desde determinados estados.

#### **3.3.1. Actuaciones europeas: la lista comunitaria**

El Reglamento (CE) número 2111/2005, con el objeto de reforzar la seguridad aérea, dispone la elaboración, a nivel comunitario, una lista de compañías aéreas a las que se hubiere prohibido operar dentro del territorio comunitario, denominada "*lista comunitaria*" (o, coloquialmente, lista negra). Se definen, por ello, los criterios que determinan la prohibición de una compañía para operar en dicho territorio (dicho Reglamento ha sido desarrollado, por lo que a los procedimientos de modificación de la lista comunitaria se refiere, por el Reglamento (CE) número 473/2006). La primera lista comunitaria, que afecta a casi 100 compañías aéreas en su mayoría africanas y asiáticas, ha sido publicada mediante Reglamento (CE) número 474/2006 que establece un listado de compañías aéreas respecto de las cuales se establece una prohibición total (las referidas en el Anexo A) o una prohibición relativa (listadas en el Anexo B).

Por otro lado, la decisión de la Comisión de no incluir a una determinada compañía en esta lista comunitaria, no impide el que un Estado miembro pueda prohibir a dicha compañía operar en tal Estado y, en su caso, revocar las autorizaciones de vuelo concedidas.

Desde su publicación, el 22 de marzo de 2006, la lista comunitaria ha sido actualizada ya en dos ocasiones, mediante el Reglamento (CE) 910/2006, de 20 de junio, y el Reglamento (CE) 1543/2006, de 12 de octubre. Estas actualizaciones ponen de manifiesto no sólo el interés de la Unión Europea en garantizar la seguridad de su espacio aéreo mediante la prohibición de explotación impuesta a determinadas compañías, sino también la importancia que ha tenido la publicación de esta lista para la seguridad aérea internacional. En efecto, desde la publicación de la primera lista, se ha observado un incremento significativo de las medidas de seguridad exigidas por algunos de los Estados incluidos en ésta así como la implementación de medidas correctivas por parte de las compañías aéreas prohibidas o sujetas a restricciones dentro de la Unión Europea.

### **3.3.2. Actuaciones norteamericanas**

Por su parte, el programa de seguridad *International Aviation Safety Assessment (IASA)* establecido por la *Federal Aviation Administration (FAA)* viene estableciendo, desde 1994, una clasificación de países en tres categorías diferentes, atendiendo al grado de cumplimiento dispensado por estos a las normas internacionales de seguridad aérea (*safety*), prohibiendo la explotación por compañías acreditadas y aeronaves registradas en aquellos estados que no tuvieren la calificación requerida.

### **3.4. Obligaciones de seguridad**

Por obligaciones establecidas por razón de la seguridad hemos de entender el conjunto de aquellos requerimientos y pautas de comportamiento que devienen necesarios y esenciales para la preservación y mejora de la seguridad aérea.

Pues bien, en su pretensión de constituir el “*marco jurídico general de la seguridad aérea*”, la Ley de Seguridad Aérea establece en su Título IV -encabezado como “*de las obligaciones por razones de seguridad*”- un auténtico catálogo de aquéllas que deben ser observadas por todos los sujetos cuya intervención o actuación pudiere, de alguna forma influir o afectar a la seguridad aérea.

El citado Título IV se estructura definiendo, en primer lugar, los sujetos que devienen obligados al cumplimiento de las obligaciones en materia de seguridad, disponiendo, posteriormente, el catálogo de obligaciones generales y que, por tanto, afectan y deben ser observadas por el total de estos sujetos. Finalmente, se establecen obligaciones específicas en función del papel que desempeña cada sujeto en el marco de la actividad aeronáutica. En el anexo a este trabajo se recogen las principales obligaciones establecidas en el citado Título IV de la Ley de Seguridad Aérea.

### **3.5. La investigación técnica de accidentes**

Como instrumento esencial de la seguridad aérea está la investigación de los sucesos de la aviación. La Ley de Seguridad Aérea (que regula la investigación técnica de accidentes en su

Título II), distingue entre las categorías de accidente e incidente, diferenciando, respecto de este último, los que han de ser calificados como grave de los que no. De ellas, la investigación técnica alcanza a los accidentes y a los incidentes graves, quedando excluidos del ámbito de la investigación técnica, aquellos otros incidentes que no puedan ser calificados como tal (sin perjuicio de que, asimismo, y como veremos, también son objeto de regulación); de ahí la importancia de determinar el alcance de tales conceptos, a los que se refiere el artículo 11 de la Ley de Seguridad Aérea.

A la investigación técnica de accidentes se refiere también el artículo 26 del Convenio sobre Aviación Civil Internacional, instando a los estados parte donde ocurra el accidente, a llevar a cabo una “encuesta” sobre éste.

Los procedimientos referidos en el citado precepto son aquellas normas y métodos recomendados establecidos, fundamentalmente, en el Anexo 13 (*“Investigación de Accidentes e Incidentes de Aviación”*) al citado Convenio.

En el ámbito europeo la investigación de accidentes dio lugar a la publicación de la Directiva 94/56/CE. Y, como se anticipaba, el Título II de la Ley de Seguridad Aérea y el Real Decreto 389/1998, que ha de ser interpretado y aplicado a la luz de la citada norma legal, constituirían el régimen jurídico de producción interna y que transpondrían la norma comunitaria.

La investigación técnica de los sucesos acaecidos en la aviación civil y cuya competencia venga atribuida a la Administración española, se lleva a cabo por la Comisión de Investigación de Accidentes e Incidentes de la Aviación Civil (CIAIAC), órgano colegiado adscrito al Ministerio de Fomento a través de la Secretaría General de Transportes. En la aviación militar, dicha investigación compete a la Comisión para la Investigación Técnica de Accidentes de Aeronaves Militares (CITAAM).

En todo caso, debe quedar claro que el objeto de la investigación técnica atribuida a la Comisión de Investigación de Accidentes e Incidentes de la Aviación Civil (CIAIAC) no es otro que determinar, mediante la elaboración de un informe, las causas de los accidentes e incidentes graves investigados así como las circunstancias en que tales sucesos se produjeron. Pero nunca con la intención de determinar, a resultados de este proceso investigador, culpas ni identificar sujetos responsables de tales accidentes e incidentes graves: la *“auténtica finalidad (...) consiste en la determinación de las causas de los accidentes e incidentes de aviación civil y la mejora de la seguridad aérea, pero no el establecimiento de la culpa o responsabilidad de los mismos”*.

### **3.5.1. Investigación técnica vs. investigación judicial**

En la práctica no resulta sencillo deslindar la investigación técnica de aquella otra investigación judicial que ha de seguir, cuanto menos, tras la causación de un accidente (y, en ocasiones, y dependiendo de las consecuencias, a un incidente grave).

La investigación técnica tiene por objeto prevenir futuros accidentes e incidentes y para ello, analiza las causas, circunstancias y consecuencias (función preventiva); la investigación judicial o, en su caso, administrativo-sancionadora, analiza asimismo causas y consecuencias pero con la única finalidad de determinar los responsables del suceso (función punitiva,

indemnizatoria o sancionadora). Y ocurre que ambas discurren de forma paralela, cada una con una finalidad distinta pero sobre un mismo objeto: el accidente o incidente grave. Por ello, y no obstante el procedimiento judicial o administrativo tendente a determinar responsabilidades ha de ser independiente de la investigación técnica, se producen disfunciones entre ambos procedimientos que se manifiestan en las distintas fases de la actividad investigadora y que en nada benefician al correcto desarrollo de la investigación técnica y a lo que constituye su último objetivo: la seguridad aérea.

Uno de los aspectos que ha planteado mayores controversias en esta materia, es el aspecto relativo al carácter reservado de la información que pudiere obtenerse en el curso de la investigación técnica a que se refiere el artículo 16.1 de la Ley de Seguridad Aérea. Sin embargo, como se reconoce en la propia Exposición de Motivos de dicha disposición legal, este carácter reservado o confidencial conoce excepciones: *“casos en que la información haya sido requerida por los juzgados y tribunales del orden penal, por las Comisiones Parlamentarias de Investigación o por otros organismos de investigación técnica de accidentes e incidentes o cuando la comunicación constituya una medida más adecuada para prevenir un accidente o incidente grave”*.

La posibilidad de trasladar las informaciones y datos a la autoridad judicial y el que estos puedan ser utilizados para imputar responsabilidades criminales o de otra índole ha sido señalado como uno de los mayores problemas que se plantean en la investigación técnica. Efectivamente, los sujetos que intervienen en la navegación aérea son los principales interesados en la mejora de la seguridad aeronáutica; y sin duda, reconocen a la investigación técnica como un instrumento esencial en aras a procurar dicha mejora. De ahí que, en línea de principio, estén dispuestos a colaborar voluntariamente (incluso renunciando a derechos individuales de rango constitucional) en todo aquello que repercuta favorablemente en la seguridad aérea y, por tanto, también en la investigación técnica. Ahora bien, si existe el mínimo riesgo de que esa colaboración pueda volverse en su contra en forma de imputación de responsabilidades criminales o de cualquier otra naturaleza, la actitud de colaboración, por más que trate de exigirse mediante la imposición de sanciones administrativas, puede desaparecer, con las consiguientes repercusiones negativas que esto pudiere tener para la seguridad aérea que perdería una de sus principales herramientas de prevención: la investigación técnica.

Este riesgo es predicable respecto de cualquier información que, facilitada libre y voluntariamente por una de estas personas, pudiere tener el efecto de incriminarle penalmente. Pero, sin embargo, el ejemplo más evidente de cuanto queda expuesto viene constituido por el *Cockpit Voice Recorder* (CVR) o registrador de voz de la cabina. Pues bien, no existe una obligación jurídica de permitir la grabación de las conversaciones en la cabina, no obstante lo cual, reiteramos, los pilotos acceden voluntariamente a que se registren tales conversaciones en el convencimiento de que dichas grabaciones serán utilizadas exclusivamente para una investigación técnica establecida en aras de una mejora de la seguridad aérea.

Nos encontramos, por tanto, ante una información cuya obtención ha sido voluntariamente aceptada por los pilotos pero a los solos efectos de ser utilizada en sede de una investigación técnica (tal como dispone en apartado (c) de la regla JAR-OPS 1.160) y que, sin embargo, en el marco de un procedimiento judicial puede resultar incriminatoria. Compartimos, por ello, la opinión de algún autor que manifiesta que la utilización de las grabaciones en cabina como



prueba inculpatoria de los pilotos que la sostuvieron no es constitucionalmente correcta, no habiendo de admitirse tampoco, con esta misma finalidad, la declaración testifical (o pericial) de los investigadores que llevaron a cabo su transcripción. Y ello por cuanto se estarían vulnerando los artículos 24.2 de la Constitución y 6 del Convenio Europeo de Derecho Humanos que consagran el derecho a no declarar contra sí mismo ni declararse culpable, el derecho a un proceso equitativo y con todas las garantías, con exclusión de la prueba ilícitamente obtenida (artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial), y, asimismo, los artículos 18.3 de la Constitución y 8 del Convenio Europeo de Derecho Humanos que establecen el derecho fundamental al secreto de las comunicaciones. Y aún cuando nuestro ordenamiento permite, bajo determinadas circunstancias, la intervención de las comunicaciones, ésta ha de realizarse en observancia de una serie de garantías (artículos 579 y siguientes de la Ley de Enjuiciamiento Criminal) que no concurren en el supuesto de las grabaciones obtenidas a través del registrador de voz de la cabina<sup>24</sup>.

### 3.5.2. Valor jurídico del informe

Aún siendo su objeto distinto de la finalidad perseguida por los órganos judiciales, no puede dudarse que, aunque no debiera ser así, los informes técnicos que resultan de la investigación de los accidentes de la aviación constituyen una importante prueba tanto en el orden jurisdiccional penal como en el civil u ordinario<sup>25</sup>.

El Auto de la Sección 2ª de la Sala de lo Penal de la Audiencia Provincial Toledo de 16 noviembre de 2000, en su supuesto en el que se instruía una causa derivada de un accidente aéreo en el que perdieron la vida dos personas, declaró procedente admitir *“la prueba referente al oficio dirigido a la Dirección de General de Aviación Civil, como órgano cualificado en la materia, a fin de que se investiguen las causas del accidente, con la correspondiente emisión de un informe técnico”*.

Más concluyente aún resulta la Sentencia de la Sección 1ª de la Sala de lo Civil de la Audiencia Provincial Castellón de 1 julio de 1999 a cuyo tenor *“a pesar de que el Anexo 13 del Convenio de Aviación Civil Internacional y el artículo 13 del Decreto de 28 de marzo de 1974 atribuye a este tipo de informes un objetivo eminentemente técnico tendente a la prevención de accidentes, no existe óbice alguno para que sea aportado al proceso con garantías de contradicción como documento y ratificado su contenido en prueba testifical, surtiendo eficacia probatoria”*. En este procedimiento, los herederos de un pasajero fallecido

---

<sup>24</sup> GONZÁLEZ NAVARRO, B.A.: *“El juez de instrucción ante los accidentes de aviación civil. El problema de las cajas negras”*. Revista Tapia de mayo-junio de 2000.

<sup>25</sup> La Sentencia del Tribunal Supremo de 27 mayo 1988 califica a estos informes técnicos como actos administrativos de información carentes de contenido decisorio que se limitan a expresar *“una declaración de juicio no subsumible entre los actos definitivos o entre los de trámite susceptibles de impugnación y cuya única finalidad es la de aportar elementos de convicción a la Administración”*. Por esta razón, los citados informes, como actos de trámite, no devienen impugnables ni en vía administrativa ni en vía contenciosa. Concluye el Tribunal Supremo en la citada Sentencia, que *“son indiferentes en este juicio los defectos que puedan existir en el cauce seguido en su elaboración y emisión, sin perjuicio de que su valor probatorio pueda desvirtuarse en el proceso al que se aporte bien por falta de garantías en su elaboración o por la aportación de otros medios de convicción que le priven de fuerza de convicción”*.

a bordo de una aeronave, reclamaban la correspondiente indemnización a los herederos del piloto, igualmente fallecido, así como al aeroclub propietario de dicha aeronave; la Audiencia confirma casi íntegramente la sentencia de la instancia, declarando la responsabilidad de los herederos del piloto, absolviendo al Aeroclub.

Por contra, la Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de septiembre de 2001 resuelve en contra de lo dispuesto en el informe técnico si bien, en este caso, existía otro informe evacuado por la Dirección General de la Aviación Civil -al que se otorgó una mayor validez- que contradecía a aquél.

En fin, que se reconoce abiertamente el valor probatorio del informe técnico en sede judicial; y aún cuando, en puridad, pudiera ser objeto de contradicción y prueba en contrario (Sentencia de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo de 21 de septiembre de 2001)<sup>26</sup>, nadie duda de la importante valoración que cabe atribuir a tales informes elaborados por un organismo público, especializado e independiente.<sup>27</sup>

### **3.6. Información de sucesos**

Ya anticipábamos que, existen sucesos que, sin poder ser calificados como accidente o incidente grave a los efectos de su investigación técnica, constituyen auténticas deficiencias o incidentes que revelan la existencia de un peligro o un riesgo para la seguridad aérea. En este contexto se aprobó la Directiva 2003/42/CE, que ha sido transpuesta al ordenamiento jurídico patrio mediante Real Decreto 1334/2005.

Esta normativa establece la obligación que tienen determinados sujetos que intervienen en el sector de la aviación civil, de notificar a la Dirección General de la Aviación Civil aquellos sucesos que, sin ser considerados accidentes o incidentes graves, hayan tenido o podido tener consecuencias sobre la seguridad aérea. Por tanto, la notificación o comunicación se refiere a sucesos que han puesto en peligro o han podido poner en peligro a la aeronave, sus ocupantes o a cualquier otra persona, pero que no han derivado en accidentes e incidentes graves sujetos a investigación: se entiende que su conocimiento, permitirá la adopción de medidas que prevengan la causación de accidentes e incidentes graves.

---

<sup>26</sup> Vid. la ponencia presentada en las XXXI Jornadas del Instituto Iberoamericano de Derecho Aeronáutico, del Espacio y de la Aviación Comercial celebradas en Barcelona en el año 2000 por el Dr. MIGUEL A. CEJAS bajo el título “*Investigación de accidentes e incidentes aéreos. Aspectos técnicos, jurídicos y humanos*”, en donde cita una Sentencia de la Audiencia Nacional de 25 de noviembre de 1993.

<sup>27</sup> Aún cuando ello es así en la práctica judicial española, no ocurre lo mismo en otras jurisdicciones. Así, por ejemplo, en Estados Unidos, en donde la investigación técnica viene atribuida a la *Nacional Transportation Safety Board* (NTSB), la sección 1441 (e) de la *Federal Aviation Act* (49 USC) y la sección 1903 (e) de la *Independent Safety Board Act* de 1974, prohíben la utilización de los informes elaborados por la citada *Nacional Transportation Safety Board* a resultados de la investigación de accidentes aéreos (*Davis v. Cessna Aircraft Corporation*; no obstante, en otras resoluciones se ha admitido la posibilidad de revelar y aportar al procedimiento parte del informe técnico: *John Christ v. Internacional Business Machina & Others*). En el Reino Unido los accidentes son investigados por el *Air Accident Investigation Branch* (AAIB) de conformidad con la *Civil Aviation (Investigation of Air Accidents and Incidents) Regulation 1996* de la *Civil Aviation Act* de 1982. En principio, el informe técnico no podría ser aceptado en los procedimientos civiles ni tampoco como prueba inculpatória en los procedimientos penales.

En fin, no se lleva a cabo una investigación técnica; pero estos datos comunicados constituyen una herramienta esencial, evitando que sea un accidente o incidente grave la única fuente de aprendizaje.

En otro ámbito, el Reglamento de Circulación Aérea, aprobado por el Real Decreto 57/2002, establece normas relativas a la notificación de incidentes de tránsito aéreo. En relación con esta clase de incidentes, en España existe desde el año 1980 la Comisión de Estudio y Análisis de Notificaciones de Incidentes de Tránsito Aéreo (CEANITA) cuya organización y funcionamiento regula la Orden del Ministerio de Fomento de 1 de junio de 2001.

#### **4. INSTRUMENTOS JURÍDICOS PARA LA REPRESIÓN DE ACTUACIONES CONTRA LA SEGURIDAD AERONÁUTICA**

Como iniciábamos, la tutela de la seguridad aérea no sólo se impone normativamente mediante el establecimiento de disposiciones preventivas que tratan de evitar cualquier alteración o atentado contra ésta sino que, además, y para aquellos supuestos en que tales atentados no pudieren ser evitados resultando un daño para dicha seguridad a consecuencia de una actuación culpable, se establecen normas represivas o punitivas que tienen por objeto sancionar tales conductas atentatorias.

Es así que el ordenamiento jurídico aeronáutico conoce, asimismo, otras disposiciones que siendo de carácter represivo contribuyen necesariamente a prevenir la perpetración de actos que atenten contra el bien jurídico esencial que constituye la seguridad aérea. En efecto, tales normas, en cuanto disuasorias de comportamientos contrarios a la seguridad aérea, han de jugar también un papel preventivo o de protección *a priori* de este principio que representa la seguridad aérea.

##### **4.1. Régimen administrativo sancionador**

Así, y desde el punto de vista administrativo, el Título V de la Ley de Seguridad Aérea, establece un catálogo de infracciones considerando como tales, entre otras, los incumplimientos de las obligaciones en materia de seguridad aérea, antes referidas, y cuya comisión conlleva la correspondiente sanción administrativa.

##### **4.2. Régimen penal**

###### **4.2.1. Derecho penal nacional**

En este ámbito han de destacarse las conductas tipificadas como delitos y faltas en la Ley Penal y Procesal de la Navegación Aérea<sup>28</sup>, norma penal especial, todavía vigente tal según se

---

<sup>28</sup> Tras la derogación del Libro II, la disposición transitoria y las disposiciones finales operada mediante Ley Orgánica 1/1986 ha de entenderse que la citada Ley Penal y Procesal de la Navegación Aérea regula únicamente

infiere de la disposición derogatoria única del vigente Código Penal de 1995 -texto, este último, que sin duda resulta también de plena aplicación a la actividad aeronáutica sin que aquel especial tenga carácter excluyente alguno-.

Entre las conductas tipificadas como delitos, la Ley Penal y Procesal de la Navegación Aérea distingue entre: (a) delitos contra la seguridad de la aeronave; (b) delitos contra el tráfico aéreo y, entre estos, el delito de sedición, el delito de abandono de la aeronave y el servicio y otros delitos contra el tráfico aéreo; (c) delitos contra el Derecho de Gentes; (d) delitos contra la autoridad, como el delito de insulto al mando, de atentado y desacato y de desobediencia; (e) delitos de abuso de autoridad y negligencia en el ejercicio del mando; (f) delitos de falsedad; (g) delitos contra la propiedad, como el robo y el hurto, los daños y el polizonaje; y (h) delitos de imprevisión, imprudencia o impericia en el tráfico aéreo.

#### 4.2.2. Derecho penal internacional

En el plano internacional, ha de hacerse obligada referencia a los siguientes textos convencionales, todos ellos vigentes en Derecho español:

- a) Convenio de Tokio sobre infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de las aeronaves, de 14 de septiembre de 1963.

Conforme a esta norma se establece, con carácter general, la competencia del Estado de matrícula de la aeronave para el enjuiciamiento de los delitos cometidos a bordo de la aeronave y de los actos que pongan en peligro la seguridad o el buen orden y la disciplina a bordo, facultándose al comandante de la aeronave, para adoptar aquellas medidas tendentes a prevenir o evitar la perpetración de tales delitos o actos a bordo de la aeronave.

- b) Convenio de La Haya para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves de 16 de diciembre de 1970.

Este Convenio tipifica como delito internacional el apoderamiento ilícito de una aeronave civil en vuelo o el intento de llevarlo a cabo, habiendo de adoptarse, por los Estados contratantes, las medidas que resulten necesarias para el enjuiciamiento de tal delito.

- c) Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil hecho en Montreal el 23 de septiembre de 1971 y Protocolo para la represión de actos ilícitos de violencia en los aeropuertos que presten servicio a la aviación civil internacional hecho en Montreal el 24 de febrero de 1988.

Al amparo de estas normas, se amplía el catálogo de delitos internacionales en el ámbito de la aviación, al considerar como tales: (a) la realización a bordo de una aeronave en vuelo de actos de violencia que pongan en peligro su seguridad; (b) la

---

los aspectos penales que anuncia su denominación, habiendo quedado suprimida la jurisdicción penal aeronáutica.

destrucción de una aeronave en servicio o la causación de daños que la incapaciten para el vuelo o atenten contra su seguridad; (c) la colocación de artefactos y sustancias capaces de destruirla o de incapacitarla para el vuelo o cuando constituyan un peligro para su seguridad; (d) la destrucción o la perturbación en el funcionamiento de las instalaciones o servicios de navegación aérea cuando suponga un peligro para la seguridad; (e) la comunicación dolosa de informes falsos poniendo en peligro la seguridad; (f) la perpetración de actos de violencia contra las personas en un aeropuerto mediante el empleo de artefactos, sustancias o armas; (g) la destrucción o causación de graves daños en las instalaciones de un aeropuerto, o en aeronaves situadas en los aeropuertos cuando no estén en servicio, o la perturbación del funcionamiento del aeropuerto cuando se ponga en peligro la seguridad de éste, utilizando para ello artefactos, sustancias o armas.

- d) Convenio de Montreal sobre marcas de los explosivos plásticos con el propósito de su detección de 1 de marzo de 1991<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup> Señala PARADA VÁZQUEZ, J.D. (*"Derecho Aeronáutico"*. Madrid. 2000) que este Convenio es consecuencia directa del accidente del vuelo de la Pan American 103 que explotó sobre el pueblo escocés de Lockerbie el día 21 de diciembre de 1988, falleciendo todos los ocupantes de la aeronave además de once habitantes de dicha localidad.

## ANEXO: OBLIGACIONES EN MATERIA DE SEGURIDAD AÉREA

### Obligaciones generales

- Obligación de sujeción al ordenamiento jurídico
- Deberes impuestos para el ejercicio de la actividad:
  - Obtener y sujetarse, en su caso, a la preceptiva autorización, licencia o certificado que posibilite el ejercicio de la actividad.
  - Mantener la documentación que resulte exigible.
  - Mantener los elementos materiales que permitan el desarrollo de la actividad en las condiciones legalmente determinadas.
  - Suscribir y mantener los seguros que fueren exigibles.
  - Garantizar la continuidad de los servicios que se consideren esenciales.
- Obligaciones específicamente asumidas frente a las autoridades aeronáuticas:
  - Deber de informar y de comunicar a las autoridades aeronáuticas competentes aquellas circunstancias o hechos cuando el ordenamiento jurídico exija que así se proceda.
  - Deber de colaborar en la actuación investigadora e inspectora.
  - Deber de cumplir las órdenes o instrucciones que pudiere impartir ésta.
- Obligaciones en relación con los usuarios:
  - Impartir a los usuarios las obligaciones y directrices de seguridad que deban ser observadas por éstos.
  - Adoptar las debidas medidas de seguridad frente a los usuarios.
  - Ejercitar las funciones y responsabilidades sin discriminación y respetando los derechos de los usuarios del servicio.

### Obligaciones específicas

<i>Sujeto obligado</i>	<i>Fuentes normativas</i>	<i>Obligaciones</i>
<i>Personal aeronáutico</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Artículos 55 y siguientes de la Ley sobre Navegación Aérea.</li> <li>– Real Decreto 270/2000.</li> <li>– Orden de 21 de marzo de 2000 (JAR-FCL)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estar en posesión del correspondiente título que le habilite para llevar a cabo las funciones que realizare.</li> <li>• Exhibir el título cuando así le fuere requerido por la autoridad competente</li> <li>• Renovar el título y reintegrarlo a las autoridades.</li> <li>• Realizar diligentemente y de buena fe aquellas tareas encomendadas y para las que estuviere autorizado.</li> <li>• No realizar tareas o funciones en caso de disminución de las facultades físicas o psíquicas requeridas.</li> </ul>
<i>Entidades de diseño, producción y mantenimiento de las aeronaves y productos aeronáuticos</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Artículos 34 y siguientes de la Ley sobre Navegación Aérea</li> <li>– Reglamento (CE) 1592/2002</li> <li>– Real Decreto 660/2001 (JAR-21).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estar debidamente autorizado para la actividad que se realice.</li> <li>• Cumplir las condiciones señaladas en la autorización así como en el ordenamiento jurídico que resulten de aplicación.</li> <li>• Asegurar la continuidad en la prestación del servicio o actividad en condiciones de seguridad.</li> </ul>
<i>Operadores aéreos</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Real Decreto 220/2001 (JAR-OPS1).</li> <li>– Reglamento (CE) 1592/2002.</li> <li>– Artículos 11 y siguientes y 142 y siguientes de la Ley sobre Navegación Aérea.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abstenerse de operar aeronaves que carezcan de los requisitos de aeronavegabilidad necesarios.</li> <li>• No realizar vuelos sin las preceptivas autorizaciones.</li> <li>• Cumplir con las directivas u órdenes de aeronavegabilidad impartidas por las autoridades aeronáuticas.</li> <li>• Realizar las operaciones de vuelo conforme a las reglas operacionales.</li> <li>• Llevar a cabo el aterrizaje, aproximación y despegue conforme a las normas y condiciones establecidas por las autoridades.</li> <li>• Llevar a bordo la documentación exigible.</li> <li>• Realizar su entrenamiento y verificar la cualificación de su personal, así como programar los servicios de las tripulaciones cumpliendo con la normativa establecida.</li> <li>• Cumplir con la formación del personal en materia de seguridad operacional y de la aviación civil.</li> </ul>
<i>Compañías aéreas y empresas de trabajos aéreos</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Orden de 12 de marzo de 1998</li> <li>– Reglamento (CEE) 2407/1992</li> <li>– Orden de 27 noviembre 1997</li> <li>– Reglamento (CEE) 2408/1992</li> <li>– Artículos 67 y siguientes de la Ley sobre</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Disponer de aquellas autorizaciones, licencias, certificados, etc. que resultaren necesarios para el ejercicio de la actividad.</li> <li>• Cumplir con las condiciones impuestas en las citadas autorizaciones.</li> <li>• Asegurar la continuidad del servicio en condiciones de seguridad.</li> <li>• Cumplir con la formación de su personal en materia de seguridad operacional y de la aviación civil.</li> </ul>

# URÍA MENÉNDEZ

	<p>Navegación Aérea</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Artículos 150 y 151 de la Ley sobre Navegación Aérea</li> </ul>	
<i>Proveedores civiles de servicios de navegación aérea</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reglamento (CE) 550/2004</li> <li>- Reglamento (CE) 2096/2005</li> <li>- Directiva 2006/23/CE</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cumplir con los requisitos en la autorización y que motivaron su designación.</li> <li>• Garantizar la continuidad del servicio en condiciones de seguridad.</li> <li>• Mantener los equipos e instalaciones del sistema.</li> <li>• Cumplir con la formación de su personal en materia de seguridad operacional y de la aviación civil.</li> </ul>
<i>Agentes y proveedores de servicios aeroportuarios</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Real Decreto 1161/1999</li> <li>- Real Decreto 99/2002</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Disponer de la preceptiva autorización.</li> <li>• Cumplir y mantener las condiciones exigidas en la autorización.</li> <li>• Respetar las normas del aeropuerto en el que presten servicios.</li> <li>• Garantizar la prestación de los servicios en condiciones de seguridad.</li> <li>• Cumplir con la formación de su personal en materia de seguridad operacional y de la aviación civil.</li> </ul>
<i>Gestores de aeropuertos, aeródromos y demás instalaciones aeroportuarias</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Artículos 39 y siguientes de la Ley sobre Navegación Aérea</li> <li>- Reglamento (CE) 2320/2002.</li> <li>- Real Decreto 2858/1981</li> <li>- Real Decreto 905/1991</li> <li>- Artículo 82 de la Ley 4/1990</li> <li>- Artículo 82 de la Ley 53/2002</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asegurar la continuidad en el uso, en condiciones de seguridad, de los bienes gestionados</li> <li>• Cumplir con las condiciones de seguridad exigidas</li> <li>• Disponer de un plan de emergencia de protección civil</li> <li>• Cumplir con la formación de su personal en materia de seguridad operacional y de la aviación civil</li> </ul>
<i>Pasajeros y otros usuarios de los servicios aeronáuticos</i>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cumplir cualesquiera normas y condiciones de seguridad tanto a bordo de la aeronave como en cualquier instalación aeroportuaria.</li> <li>• Atender el cumplimiento de las órdenes y directrices que, para la preservación del orden y la seguridad, pudieran ser impartidas por las autoridades aeroportuarias y por el personal aeronáutico.</li> </ul>
<i>Entidades colaboradoras de inspección</i>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ejercer de manera objetiva e imparcial la actuación investigadora para la que hubiere sido autorizada.</li> <li>• Atenerse a las condiciones, limitaciones y obligaciones establecidas en la correspondiente autorización.</li> <li>• Cumplir con los planes de actuaciones inspectoras que apruebe el Ministerio de Fomento.</li> </ul>