

## NECESIDAD DE UNA NUEVA LEGISLACION AERONAUTICA

### I. INTRODUCCIÓN

Cuando el día 23 de julio de 1960 aparece publicada en el *Boletín Oficial del Estado* la Ley sobre Navegación Aérea<sup>1</sup>, el transporte que se lleva a cabo por los aires, tanto en lo que se refiere a las personas, al correo como a las mercancías, dista mucho de lo que en 1978, transcurridos cerca de veinte años, es en la actualidad<sup>2</sup>.

En cualquier otra actividad humana, dieciocho años significan muy poco; en muchas de las obras del hombre su evolución se cuenta por períodos de tiempo mucho mayor. Por ejemplo, el transporte ferroviario evoluciona con una razonable lentitud. Cinco años no significan nada. En el transporte aéreo, en cambio, el tiempo se acorta y los fenómenos y problemas con los que la industria se enfrenta no tienen nada que ver con los que la preocupaban hace apenas un par de decenios.

Por ello se ha dicho y repetido que el legislador aeronáutico va siempre a la zaga de los acontecimientos y que los hechos, la realidad, tienen que abrirse camino dentro de la dificultad que implica el no encontrar una adecuada normativa. Esta se va elaborando a fuerza de repeticiones. Se engendra la costumbre y, más tarde, llega el legislador. Siempre, en la aeronáutica, ocurre este fenómeno, repitiéndose hasta nuestros días en que preocupaciones como el conocido y terrorífico *overbooking* hace pinitos para encontrar algún encaje diferente a los tradicionales<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Ley 48/1960, de 21 de julio, sobre Navegación Aérea. *Boletín Oficial del Estado* número 176, de 23 de julio de 1960.

<sup>2</sup> Como índice revelador del desarrollo del tráfico aéreo en la última década, puede resaltarse que los resultados económicos de las Compañías integradas en la Asociación Internacional del Transporte Aéreo (IATA), que agrupa a las Compañías de tráfico regular más importantes del mundo, salvo Aeroflot, de la URSS, arrojaba en 1967 una cifra de 12.488 millones de dólares USA, cantidad que crece constantemente hasta llegar a los 42.000 millones en 1976.

<sup>3</sup> La lentitud legislativa en la materia aeronáutica mercantil fue puesta de manifiesto en nuestra ponencia «El *overbooking* o exceso de reservas de plazas en el transporte aéreo», sustentada en las IX Jornadas Iberoamericanas de Derecho Aeronáutico y del Espacio y de la Aviación Comercial, celebradas en Panamá del 19 al 22 de septiembre de 1977.

Es cierto que ya en septiembre de 1946 los primeros aviones comerciales españoles llevaban a cabo actividades de carácter regular entre nuestra Península y la América del Sur, lo que suponía, sin dudarlo, una mayoría de edad en el transporte aéreo<sup>4</sup>. Pero no lo es menos que, precisamente cuando se promulga la Ley sobre Navegación Aérea, que tan sólo formalmente se encuentra en vigencia, es cuando se inicia la puesta en servicio de las máquinas con motores a reacción, iniciándose una trascendental etapa en la historia del transporte aéreo. Bastan unos años para que del «Caravelle» se pase al «DC-9» y, en seguida, al «Boeing 747», conocido con el mote de «Jumbo», en cuyo interior se acomodan—es un decir—, según las versiones de algunos transportistas, hasta quinientas personas. Inmediatamente surge el *charter*<sup>5</sup>, actividad que aún no ha encontrado su denominación adecuada en idioma castellano<sup>6</sup> y que revoluciona lo que hasta su llegada había sido minoritaria utilización del medio aéreo para las traslaciones geográficas, propia de arriesgados aventureros y adinerados hombres de negocios.

La exposición de motivos de la Ley de 20 de julio de 1960 declaraba que la Ley de 27 de diciembre de 1947<sup>7</sup> autorizó al Gobierno para aprobar y publicar un Código de Navegación Aérea, arreglado a las bases contenidas en ella. El tiempo desde entonces transcurrido—añadía—ha originado el nacimiento de nuevas necesidades, que requieren una regulación urgente y ha motivado la pérdida de actualidad de los criterios en que se inspiraron los preceptos relativos en ciertas materias comprendidas en aquella soberana disposición.

Pues si ello ocurrió desde 1947, fecha de la Ley de Bases de un Código de Navegación Aérea, que nunca llegó a tener vigencia hasta 1960, en que se promulga la Ley sobre Navegación Aérea, más aún es la diferencia que hoy nos separa desde este último año a la actualidad.

No será posible y menos aún prudente examinar por lo completo toda la Ley sobre Navegación Aérea, que consta de 159 artículos, cinco disposiciones finales y dos disposiciones transitorias, manifestando,

<sup>4</sup> Quienes deseen conocer el desarrollo de la aviación comercial española pueden consultar la obra de CÉSAR GÓMEZ DE LUCÍA: *Diagonal histórica del tráfico aéreo español*, Madrid, 1964, 212 pp.

<sup>5</sup> Un estudio muy completo, desde el punto de vista jurídico, sobre este fenómeno puede encontrarse en *Los vuelos «charter»*, de FRANCISCO LOUSTAU, Madrid, 1973, 122 pp.

<sup>6</sup> En el trabajo «Incorporación de la palabra *charter* a nuestro idioma» analizamos la posibilidad de que fuera sustituida por otra, cosa que no parece ser posible. (Vid. revista *Avión*, Madrid, octubre 1973, p. 485 y s.)

<sup>7</sup> La Ley de Bases para un Código de Navegación Aérea de 27 de diciembre de 1947 se publicó en el *Boletín Oficial del Estado* núm. 1, de 1 de enero de 1948. Constaba de 28 bases, en las que se comprendían también los aspectos penales de la navegación aérea, tipificándose los delitos especiales.

según nuestra modesta opinión, cómo deberían adaptarse sus preceptos a la realidad que en el presente vivimos. Creo que, sin cansar demasiado, pueden exponerse algunos de los más fundamentales problemas que acucian a la actividad mercantil aeronáutica y que demandan la urgente promulgación de un Código de Navegación Aérea. Pero, por Dios, que no sea tan urgente como para impedir el estudio, la meditación y el sosiego. Con lo ocurrido en 1960 ya es suficiente. Porque si esta Ley es inactual en 1978, cuando se promulgó era ya imperfecta y precipitada, según de inmediato pusieron de relieve los que sufrieron su aplicación y quienes estudiaron su contenido<sup>8</sup>.

## II. DEL COMANDANTE DE AERONAVE

La aeronave, una vez que cierra sus puertas y remonta el vuelo, se transforma en un mundo aislado, suspendido a 10.000 metros de altura y sin otra comunicación con el exterior que la que pueda proporcionarle la radio. Cuando de vuelos cortos se trataba, y cuando una docena de personas eran tan sólo las que se encontraban en su interior, esta situación no planteaba serias posibilidades. Hoy solemos contemplar unos supuestos bien diferentes. Los vuelos pueden realizarse, sin escalas, con una duración de más de dieciséis horas, como ocurre, por ejemplo, con una de las líneas de Madrid a Buenos Aires, y las aeronaves son capaces de albergar hasta cerca de 500 personas. Quinientas personas heterogéneas, agrupadas accidentalmente, sin lazo ninguno entre ellos, sin jerarquización ni entramados de ninguna especie.

Este mundo aislado y solitario, amén del inmenso valor de la aeronave y de su carga, están confiados a la responsabilidad de una sola persona: el comandante<sup>9</sup>. Es obvio que su selección, la formación humana y profesional que sobre su persona recaen, son extremadamente rigurosas. El comandante es, en definitiva, el piloto que, reuniendo las debidas condiciones técnico-legales, está facultado para el mando de aeronave de transporte, como encargado de la dirección aeronáutica, jefe de la expedición aérea, delegado de la autoridad

<sup>8</sup> Un grupo de quince autores, presidido por Luis Tapia Salinas y entre el que nos encontrábamos, publicó el libro *Comentarios a la Ley española de Navegación Aérea*, en el que se analizan sus preceptos y se anotan debidamente. Fue editado por el Ministerio del Aire y Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid, 1962, 236 pp.

<sup>9</sup> Aunque superada en algunos aspectos, por razón del tiempo transcurrido desde que fue escrita, es interesante la consulta de la obra *El comandante de aeronave. Condición y régimen jurídico*, de la que es autor MARRÍN BRAVO NAVARRO, editada por el Consejo de Investigaciones Científicas, Madrid, 1966, 314 pp.

del Estado en el ejercicio de sus funciones y, en su caso, auxiliar y representante del explotador<sup>10</sup>.

Tan compleja figura (autoridad, trabajador, apoderado) la Ley vigente la ha regulado en dos concisos e imprecisos artículos, los 59 y 60<sup>11</sup>. Es evidente que un nuevo texto legal debe conceder, a la vista de la experiencia de estos años y teniendo en cuenta los valiosos estudios que la doctrina ha llevado a cabo, una mayor atención al comandante de aeronave.

Especialmente nos preocupa lo referente a la determinación de los momentos en que comienza el comandante a ejercer sus funciones y aquellos en que ésta finaliza. La Ley vigente soluciona la proposición tan expeditamente que es como dejar todo el problema sin resolver. El comandante—dice—tendrá la condición de autoridad en el ejercicio de su mando y será responsable de la aeronave y su tripulación, de los viajeros y equipajes, de la carga y del correo desde que se hace cargo de aquélla para emprender el vuelo, aunque no asume su pilotaje material. Cesará esa responsabilidad cuando, finalizado el vuelo, haga entrega de la aeronave, pasajeros, correo y carga a cualquier autoridad competente o al representante de la empresa.

Comienza el ejercicio de las funciones del comandante y se inicia su responsabilidad, en cuanto a los pasajeros, el equipaje, el correo y la carga, desde que se hace cargo de ella «para emprender el vuelo». Esta frase es realmente imprecisa frente a la realidad. La iniciación de un vuelo requiere una serie numerosísima de operaciones y la formalización de documentos de variada índole. El comandante no es un ser que, en un momento preciso, llega al pie de la aeronave, pe-

---

<sup>10</sup> FEDERICO VIDELA ESCALADA (véase *Derecho aeronáutico*, tomo II, Buenos Aires, 1970, páginas 377 y 378) opina que el comandante de aeronave es, sin duda, la figura más importante del personal aeronáutico y plantea problemas jurídicos de gran interés, que han dado lugar a las elaboraciones más profundas construidas en este sector de nuestra disciplina, a punto tal que puede decirse que su estudio constituye uno de sus temas centrales. Dentro de este análisis, el acento se ubica en la determinación de su situación jurídica y la consideración de sus funciones y responsabilidades, que forman un cuadro amplio y lleno de matices.

<sup>11</sup> Dicen así dichos artículos:

«Artículo 59. El comandante de la aeronave es la persona designada por el empresario para ejercer el mando.

Habrá de ser de nacionalidad española, hallarse en pleno disfrute de sus derechos civiles y en posesión del título de piloto y licencia de aptitud correspondientes al tipo de aeronave utilizada.

En las aeronaves de transporte, la edad mínima para el desempeño de tal cometido será de veinticinco años.»

«Artículo 60. El comandante tendrá la condición de autoridad en el ejercicio de su mando y será responsable de la aeronave y su tripulación, de los viajeros y equipajes, de la carga y el correo desde que se haga cargo de aquéllos para emprender el vuelo, aunque no asuma su pilotaje material.

Cesará esa responsabilidad cuando, finalizado el vuelo, haga entrega de la aeronave, pasajeros, correo y carga a cualquier autoridad competente o al representante de la Empresa.»

netra en ella y se transforma en comandante. Antes de llegar a su aeronave habrá de haberse comprobado el estado técnico de la misma, se habrá constituido la tripulación, se habrá cargado el combustible y confeccionado un plan de vuelo en función a factores meteorológicos y de carga. Todo ello tiene lugar en tierra, y si bien no se plantea duda sobre la plenitud de la autoridad del comandante cuando la máquina está volando, durante alguna de estas operaciones que pudiéramos llamar terrestres es posible que surjan colisiones jurisdiccionales que la Ley debe dejar claramente resueltas. Sin embargo, con arreglo al texto actual, el interrogante surge a cada paso: ¿está el comandante investido de su autoridad? Una nueva Ley debe ser más precisa, y para ello basta tener en cuenta los estudios doctrinales elaborados y los proyectos formulados.

El Instituto Iberoamericano de Derecho Aeronáutico y del Espacio declara que las funciones del comandante comienzan desde el momento en que se hace cargo de la documentación que indica la aptitud de la aeronave y la idoneidad de la tripulación, con arreglo a las normas establecidas por la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) o de aquella que indica el cumplimiento de las condiciones exigidas por la ley del país del explotador, respecto a pasajeros, equipajes, carga y correspondencia a bordo de la aeronave<sup>12</sup>.

No nos es posible, en esta oportunidad, continuar hablando de la apasionante figura del comandante de aeronave. Tan sólo hemos querido formular el precedente apunte poniendo de manifiesto la necesidad de que un texto legal futuro la afronte y dilucide muchas de las dificultades que, en la práctica, vienen presentándose.

### III. DE LOS DOCUMENTOS DE PASAJE

El artículo 92 de la Ley sobre Navegación Aérea establece que en el contrato de transporte de viajeros el transportista extenderá inexcusablemente el billete de pasaje, que contendrá los siguientes requisitos<sup>13</sup>:

<sup>12</sup> El Instituto Iberoamericano de Derecho Aeronáutico y del Espacio, cuya Secretaría General tiene su sede en Madrid, después de celebrar un Simposio junto con la Asociación Sindical Española de Pilotos de Líneas Aéreas, en Madrid, elaboró un proyecto de Estatuto Internacional del Comandante de Aeronave. Dicho proyecto, en el que se afrontan muchos de los problemas a los que nos referimos, fue presentado a la Organización Internacional de la Aviación Civil (OACI) en Montreal (Canadá).

<sup>13</sup> LUIS TAPIA SALINAS (véase *La regulación jurídica del transporte aéreo*, Ministerio del Aire-Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid, 1953, p. 302), considerando que el contrato de pasaje aéreo es de carácter consensual, perfeccionado tan pronto tiene lugar el concierto y expresión de voluntades entre el transportista y el pasajero, ha definido el

- 1.º Lugar y fecha de emisión.
- 2.º Nombre y dirección del transportista.
- 3.º Punto de salida y destino.
- 4.º Nombre del pasajero.
- 5.º Clase y precio del transporte.
- 6.º Fecha y hora del viaje<sup>14</sup>.
- 7.º Indicación sumaria de la vía a seguir, así como de las escalas previstas.

Las leyes internacionales son, en este punto, mucho menos rigurosas. El artículo 3.º del Convenio de Varsovia de 12 de octubre de 1929, ratificado por España<sup>15</sup>, no exige el nombre del pasajero; el Protocolo de La Haya de 28 de septiembre de 1955, también ratificado por España<sup>16</sup>, reduce notablemente los requisitos formales del billete de pasaje, y el Protocolo de Guatemala de 8 de marzo de 1971, que aún no ha entrado en vigor<sup>17</sup>, admite que el documento de transporte de pasajeros sea individual o colectivo y tan sólo exige, como requisitos, que consten las indicaciones de los puntos de partida y destino y las escalas, pero éstas tan sólo si tienen lugar en un mismo país y la escala en otro diferente.

Como puede observarse, la Ley española ha quedado completamente al margen de la evolución que, en el aspecto de simplificar los documentos, se observa con carácter general y supone una verdadera

---

billete como «el documento expedido por el transportista en cumplimiento de un contrato y que habilita al pasajero para utilizar un transporte aéreo entre los lugares y con las condiciones en él expresadas».

<sup>14</sup> El requisito de expresar en los billetes la fecha y hora de los viajes plantea serias meditaciones jurídicas, ya que como condición del contrato expresada en los billetes de vuelo suele recogerse el artículo X de las condiciones generales de transporte de pasajero, aprobadas por la Asociación de Transporte Aéreo Internacional (IATA) en fecha 1 de abril de 1971, que dice así: «El porteador se compromete a hacer cuanto sea posible para transportar al pasajero y su equipaje con la diligencia razonable. Las horas que figuran en el billete, horarios o cualquier otro lugar no están garantizados ni forman parte del contrato de transporte, no asumiendo el porteador la responsabilidad de los enlaces. Los horarios están sujetos a cambios sin previo aviso. El porteador, cuando lo requieran las circunstancias, podrá alterar u omitir los horarios y sustituir los transportistas alternativos de la aeronave».

Sobre estas cuestiones nos ocupamos ya en nuestro trabajo «La responsabilidad del porteador aéreo en los casos de retraso», publicado en la *Revista de Aeronáutica y Astronáutica*, Madrid, número 385, diciembre 1972, pp. 931 a 938, y número 386, enero 1973, pp. 57 a 63.

<sup>15</sup> El Convenio de Varsovia entró en vigor el 13 de febrero de 1933. España lo ratificó en 1930 y el texto apareció publicado en el número 233 de la *Gaceta de Madrid*, de 21 de agosto de 1931.

<sup>16</sup> El Protocolo de La Haya entró en vigor el 1 de agosto de 1963. España se adhirió a él en fecha 6 de diciembre de 1965 y el texto fue publicado en el *Boletín Oficial del Estado* número 133, de fecha 4 de junio de 1973.

<sup>17</sup> No ha entrado en vigor el Protocolo de Guatemala por no haberse cumplido la previsión establecida en su artículo XX, que requiere que las ratificaciones de cinco Estados sumen por lo menos el 40 por 100 del total del tráfico aéreo internacional regular de las líneas aéreas de los Estados miembros de la OACI.

barrera frente a las evoluciones que la mecanización de estos trámites aconseja.

Transportes como el ferroviario o el mecánico por carretera, regulados por normas más antiguas que las aplicables al aéreo, admiten la formalización de un contrato de manera más ágil y sencilla. Piénsese en lo que es un billete de ferrocarril o de autobús y, por el contrario, las numerosas operaciones que requiere la extensión de un billete de pasaje aéreo. Hay alguna de sus precisiones que admite la mecanización, como es el nombre y dirección del transportista; otros requisitos —lugar y fecha de emisión, punto de salida y destino— pueden cumplimentarse por expeditos procedimientos; pero el nombre del pasajero es un inconveniente que ha paralizado toda evolución mecanizada, con cuya implantación se ganaría en agilidad y facilidad.

Al implantarse el servicio conocido como puente aéreo Madrid-Barcelona-Madrid se estudiaron muy diferentes alternativas en cuanto a la expedición de billetes. Se contempló la experiencia de otros servicios análogos, en los que incluso —en los Estados Unidos, el vuelo de Nueva York-Washington— puede subirse a la aeronave sin documento de pasaje alguno, siéndole extendido el billete al viajero a bordo de la aeronave. Pero todo esto resultaba inaplicable en nuestro país, ya que en el billete, además de otras muchas condiciones, tiene que constar el nombre del pasajero, requisito que, por otro lado, no se entiende qué utilidad puede reportar en ningún sentido<sup>18</sup> y cuyo cumplimiento ha de hacerse siempre manualmente.

Es absolutamente indispensable que las ceremonias formales y escritas de los billetes queden reducidas al mínimo y que, en este sentido, la legislación interior española siga los criterios de la internacional, expresados en los Convenios que nuestra Patria tiene ratificados.

Hay otra exigencia muy enojosa, pero carente de relevancia práctica, cual es la indicación sumaria de la vía a seguir, así como de las escalas previstas. Cuando de transporte doméstico se trata, en un país como España, no es normal que los vuelos llevados a cabo dentro de nuestras fronteras se realicen con escalas, ya que en su mayor parte se efectúan sin ellas, de forma directa desde el origen al destino. Cuando así no es, el cumplimiento del requisito comporta nuevos retrasos e incomodidades. Debe pensarse que en los tiempos que corren

<sup>18</sup> Se ha opinado que la constancia del nombre del pasajero en el billete y, por tanto, en el cupón del mismo que queda en poder del porteador facilita, en el caso de siniestro mortal, la identificación de las víctimas. Cabe replicar que ello es tan sólo una reminiscencia de tiempos pretéritos, ya que la aviación, en los actuales, es el medio de transporte más seguro y que en ninguno de los otros medios terrestres o marítimos se toman tales medidas, llevándose a cabo la identificación en la forma habitual, como si se tratara de un siniestro ocurrido en otras circunstancias.

el transporte aéreo se ha masificado y que cualquier operación debe estar presidida por los principios de la celeridad y la eficacia.

Tan importante como la eliminación del nombre del pasajero en los billetes de pasaje es que se dé entrada legal al billete colectivo. La propia Ley sobre Navegación Aérea establece—art. 93—que el billete de pasaje es un documento nominativo e intransferible, y únicamente podrá ser utilizado en el viaje para el que fue expedido y en el lugar del avión que, en su caso, determine.

La necesidad de que cada viajero esté provisto de su billete individual parece en principio razonable, y efectivamente lo era en 1960 cuando la Ley que hoy gobierna la aviación civil fue promulgada. No obstante, se ignora su evolución desde entonces. La aparición y desarrollo del *charter*, ese fenómeno que no puede ser denominado en castellano, requiere texturas diferentes.

El fletamento de una aeronave apta para varios centenares de pasajeros se lleva a cabo ignorándose casi siempre quiénes van a ser éstos. El transporte se conviene entre fletante y compañía aérea y tiene por objeto trasladar a grupos constituidos por muy varias motivaciones, en las que el viajero individual no se relaciona formalmente con el transportista<sup>19</sup>. Exigir que éste, en el último momento, extienda varios centenares de billetes cerece de utilidad práctica. Bastaría un documento único para el vuelo, expresando el número de personas que han de hacer uso de la aeronave y proveer a éstos de sus correspondientes tarjetas de embarque, para que la operación pudiera llevarse a cabo. Pero en España, que es precisamente uno de los países en los que mayor desarrollo ha tenido el *charter*, ello no es legal. A cada pasajero hay que proveerle de un billete de vuelo con expresión de su nombre y otros muy variados detalles.

Como hemos dicho, el legislador internacional ha previsto para el futuro la posibilidad de que el documento de pasaje pueda tener carácter colectivo, y tal proyecto es más que suficiente para que, en la reforma de nuestra Ley interior, se admita también el mismo, más aún cuando, como también hemos apuntado, es España uno de los países en que el desarrollo del *charter* ha tenido lugar más acusadamente<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> En nuestro libro *Cooperación e integración internacional en el transporte aéreo y algunas de sus fórmulas contractuales prácticas* (Universidad de Carabobo, Valencia, Venezuela, 1974, 126 pp.) incluimos (pp. 87 y ss.) un proyecto de modelo de contrato *charter*.

<sup>20</sup> El artículo II del Protocolo de Guatemala, firmado el 8 de marzo de 1971, modifica, entre otros, el artículo 3 del Convenio de Varsovia, disponiendo que «en el transporte de pasajeros se expedirá un documento de transporte, individual o colectivo, que contenga: a) la indicación de los puntos de partida y destino; b) si los puntos de partida y destino están situados en el territorio de una sola Alta Parte Contratante y se ha previsto una o más escalas en el territorio de otro Estado, deberá indicarse una de esas «escalas».

IV. DE LAS INDEMNIZACIONES

La Ley de 21 de julio de 1960, sobre Navegación Aérea, regula lo referente a responsabilidad del porteador aéreo en España. De ello se ocupa su capítulo XIII, es decir, desde el artículo 115 en adelante.

La primera duda que se nos plantea deriva de la rotulación del capítulo, que reza «De la responsabilidad en caso de accidente». ¿Qué es accidente? Y, sabido ello, ¿sólo se aplican estos preceptos en caso de «accidente», es decir, excluyendo cualquier otro siniestro que haya producido daño al pasajero y que, por consecuencia, quedaría regulado por la legislación común? Muy graves consecuencias se derivarían si contestásemos afirmativamente a esta cuestión<sup>21</sup>.

En el orden técnico (Decreto de 28 de marzo de 1974)<sup>22</sup> son accidentes de aviación civil: la caída o el aterrizaje forzoso, o cualquier otro suceso anormal que acaezca en relación con la utilización, dentro del territorio del Estado español, de una aeronave privada o de Estado, no militar, sea cual fuere su nacionalidad, siempre que resulten muertes o lesiones calificadas de graves por el Código penal, o se registren graves defectos técnicos en la aeronave o en las instalaciones o servicio para la navegación aérea, o cuando sobrevengan la destrucción o daños importantes de la aeronave, estimándose estos últimos en el supuesto de que perjudiquen a su resistencia estructural o a las características del vuelo, al extremo de que deba repararse o cambiarse el componente afectado.

Existen otros muchos supuestos diferentes a los conceptuados como «accidentes» y que, sin duda, engendran responsabilidad del transportista. Entre ellos la mayor parte de los retrasos, debiendo señalarse que estos retrasos se mencionan expresamente en los artículos de la Ley sobre Navegación Aérea englobados en su capítulo XIII, aparentemente aplicable tan sólo a «caso de accidente»<sup>23</sup>.

Albadalejo<sup>24</sup> ha estudiado el valor de las rúbricas o títulos de las

<sup>21</sup> El Convenio de Varsovia, al regular esta materia, al capítulo correspondiente lo titula, con mayor acierto, simplemente «Responsabilidad del porteador».

<sup>22</sup> El Decreto de 28 de marzo de 1974 aparece publicado en el *Boletín Oficial del Estado* número 86, correspondiente al día 10 de abril de 1974.

<sup>23</sup> Es curioso que cuando la Ley —art. 116— se refiere a los viajeros declara responsable al transportista por muerte, lesiones o cualquier otro daño corporal que sufra. En cambio, será responsable también por destrucción, pérdida, avería o retraso de las mercancías y de los equipajes, facturados o de mano. En el caso de los viajeros no se menciona el retraso. El Convenio de Varsovia, en su artículo 19, dice claramente que «el porteador es responsable del daño ocasionado por retrasos en el transporte aéreo de viajero, mercancías o equipajes».

<sup>24</sup> MANUEL ALBADALEJO: *Derecho civil I. Introducción y parte general*, vol. I, Barcelona, 1975, p. 23.

leyes, y nos dice que obliga sólo el contenido de los preceptos y no la colocación sistemática de los mismos, que, como los epígrafes con los que se les denomina, puede ser errónea. Nosotros opinamos que, a la vista de cada uno de los artículos de la Ley sobre Navegación Aérea, sus mandatos no se reducen tan sólo a los casos de accidente, como exige el título del capítulo, y que, por tanto, la mención que éste hace de accidente ha de tomarse en sentido muy lato y, desde luego, lejano de la definición legal de accidente y que acabamos de dejar citada.

Sentado dicho principio, las indemnizaciones que se establecen en favor del viajero serán las siguientes:

- 1.<sup>a</sup> Por muerte o incapacidad total permanente, 200.000 pesetas.
- 2.<sup>a</sup> Por incapacidad parcial permanente, hasta el límite de pesetas 100.000.
- 3.<sup>a</sup> Por incapacidad parcial temporal, hasta el límite de pesetas 50.000.

Según está redactado el artículo 117 de la Ley sobre Navegación Aérea, parece que, en caso de muerte o incapacidad total permanente, ha de abonarse como mínimo y como máximo la suma de 200.000 pesetas, mientras que en el supuesto de incapacidad parcial temporal las cantidades establecidas de 100.000 y 50.000 pesetas, respectivamente, suponen tan sólo un límite máximo, pero no mínimo <sup>25</sup>.

Esta previsión legal es totalmente ilusoria, ya que las cifras establecidas resultan no solamente bajas, sino ridículas.

La razón que pudiera existir para justificar tan bajas indemnizaciones es la estructura objetiva que se otorga a la responsabilidad del transportista, quien (art. 120 de la Ley) responderá en cualquier supuesto, incluso en el de accidente fortuito, y aun cuando él, el operador o sus empleados justifiquen que obraron con la debida diligencia <sup>26</sup>.

El transportista u operador responderá de sus propios actos y de los de sus empleados, y no podrá ampararse en los límites de responsabilidad si se prueba que el daño es el resultado de una acción u omisión suya o de sus dependientes en que existe dolo o culpa grave.

<sup>25</sup> Sin perjuicio de que consideremos improcedentes, por bajas, las cifras que se establecen en la Ley para los casos de muerte e incapacidad total permanente, nos parece lo más adecuado que siempre se hable de límites—como se hace para las otras incapacidades—y no de una cantidad fija e inalterable.

<sup>26</sup> En 1973 decíamos que la Ley de Navegación Aérea merecía un criterio elogioso de carácter general y que su promulgación había sido necesaria, indispensable, siendo lógico que en materia tan nueva los defectos, en contraste con la realidad vivida, hubieran sido importantes, pero que ello no le restaba mérito. Véase «Notas sobre legislación aeronáutica», *Revista de Estudios Turísticos* núm. 40. Madrid, octubre-diciembre 1973, pp. 29 y ss.

En el caso de los empleados habrá de probarse, además, que éstos obraron en el ejercicio de sus funciones <sup>27</sup>.

En España, cualquier persona que viaje tanto en ferrocarril, funiculares, telesquíes, telesillas, tranvías, autobuses y trolebuses de matrícula española, destinados al transporte público, que sean explotados en régimen de concesión o autorización, y en las embarcaciones mercantiles de matrícula y pabellón españolas, que posean propulsión mecánica y que estén autorizadas oficialmente para el transporte público colectivo de pasajeros, estará amparada por el seguro obligatorio de viajeros.

Este seguro se regula por Reglamento aprobado por Decreto de 6 de marzo de 1969, en el que—ap. g) de su art. 14—también se incluyen «los aviones de compañías españolas autorizadas oficialmente para el transporte público colectivo aéreo» <sup>28</sup>.

Sin embargo, en una disposición final del citado Reglamento se establece que la aplicación del seguro obligatorio de viajeros a los transportes aéreos quedará en suspenso en tanto concurren las circunstancias que se señalan en la disposición final tercera de la Ley de Navegación Aérea de 21 de julio de 1960.

Y dicha disposición final tercera dice así: «Quedan excluidas del seguro obligatorio de viajeros las empresas de transporte aéreo que acrediten tener constituido el correspondiente seguro de viajero, conforme al artículo 127 de la presente Ley, deduciéndose en este supuesto del precio del billete, en el transporte aéreo nacional, el importe de la prima del indicado seguro obligatorio.»

La interpretación de estos preceptos es bien sencilla. El transporte aéreo en España, como cualquier otro transporte colectivo terrestre o marítimo, se encuentra amparado por el denominado seguro obligatorio de viajeros. Sin embargo, ello no pasa de ser una mera declaración sin contenido práctico, ya que basta que las empresas de transporte aéreo acrediten tener cubiertas las responsabilidades máximas establecidas en la Ley de Navegación Aérea para que, automáticamente, queden exentas del seguro obligatorio de viajeros.

Ello sería, en efecto, razonable si existiere un paralelo cuantitativo entre indemnizaciones abonables por el seguro obligatorio de via-

<sup>27</sup> El artículo 25 del Convenio de Varsovia, paralelamente, para el tráfico internacional dispone que el porteador no tendrá derecho a prevalerse de las disposiciones del Convenio que excluyen o limitan su responsabilidad si el daño proviene de su dolo o de faltas que, con arreglo a la ley del Tribunal que entiende en el asunto, se consideren como equivalente a dolo. Les sería igualmente rehusado este derecho si el daño ha sido causado en las mismas condiciones por uno de sus agentes obrando en el ejercicio de sus funciones.

<sup>28</sup> El Decreto de 6 de marzo de 1969 aparece publicado en el *Boletín Oficial del Estado* número 78, de 1 de abril de 1969.

jeros y las que corresponden con arreglo a la Ley reguladora de la Navegación Aérea. Sin embargo, ello no es así, ni mucho menos. La Ley de Navegación Aérea, que data de hace dieciocho años, más o menos, sigue concediendo, en favor del viajero y para casos de muerte o incapacidad total permanente, una indemnización de pesetas 200.000. Esta suma es realmente inconcebible en la actualidad, y no resulta fácil comprender cómo el Gobierno no ha hecho uso de la facultad que la disposición final de la propia Ley le otorga. Dice este precepto que cuando las circunstancias económicas así lo aconsejen, el Gobierno, por Decreto acordado en Consejo de Ministros, podrá modificar la cuantía de las indemnizaciones. Frente a la catarata legislativa que, por todos los frentes, nos inunda y que tan difícil hace incluso el conocimiento de cualquier rama del Derecho, en este punto concreto se ha observado una notoria pereza.

Basta acreditar que se tiene cubierto el seguro para pagar puntualmente las 200.000 pesetas que corresponden a un viajero por muerte o incapacidad total permanente, para que este viajero quede excluido del seguro obligatorio de viajeros y deje de percibir las 1.300.000 pesetas que dicho seguro obligatorio de viajeros le concedería en caso de incapacidad permanente con arreglo al Decreto de 4 de junio de 1976, porque mientras el legislador aeronáutico ha permanecido inactivo desde 1960<sup>29</sup> en cuanto a este punto, el legislador que regula el seguro obligatorio de viajeros se ha preocupado, periódicamente, de actualizar el montante de sus indemnizaciones a medida que se producía el envilecimiento de la moneda.

Entendemos que todas las disposiciones legales reguladoras de la navegación aérea deben estar determinadas por un principio unificador paralelo con la sustancial internacionalidad que es congénita con esta actividad humana. Por ello, si bien es cierto que las normas internas de un país no han de perder de vista el entorno legislativo del que emanan y al que pertenecen, tampoco se han de hacer disparejos con las que, para análogos supuestos, han sido dictadas y rigen en otros lugares.

Independientemente de ello, las cifras establecidas en la vigente Ley sobre Navegación Aérea, de 21 de julio de 1960, son inaceptables en la actualidad, más aún cuando resultan desfasadas con lo que las normas del seguro obligatorio de viajeros establecen para los otros medios de transporte terrestre, marítimo y fluvial. Es cierto que la citada Ley ha quedado anticuada y que la dinámica del tráfico aéreo

<sup>29</sup> El Decreto de 4 de junio de 1976 aparece publicado en el *Boletín Oficial del Estado* número 182, de fecha 30 de julio de 1976.

demanda con urgencia un texto legal que contemple sus actuales realidades. Pero aunque la promulgación de una nueva Ley sobre Navegación Aérea o un Código del Aire sea urgente necesidad, más urgente aún es la actualización de las cifras que la Ley de 1960 confiere en los casos de responsabilidad. El Gobierno, haciendo uso de una autorización que tiene conferida, debiera, en este mismo momento, promulgar su actualización, sin perjuicio de que mañana—no más tarde de mañana—emprendiera la tarea del indispensable Código del Aire, acorde con la realidad actual de la Aviación Civil, muy diferente de la que se normó en 1960.

## V. CONCLUSIÓN

No ha sido posible, ni era procedente, el hacer un repaso completo de la Ley. Basten los puntos anotados para comprender la urgente necesidad de su reforma, que, más que reforma, debería ser la promulgación de un nuevo texto completo. Ello se abona al considerar que la aviación civil, en el momento en que la Ley fue promulgada, dependía de un Ministerio castrense, el desaparecido Ministerio del Aire, y que hoy está adscrita al Ministerio de Transportes y Comunicaciones. Quiere ello decir que no sólo todas las referencias del Ministerio del Aire están carentes de actualidad, sino que la filosofía también es diferente.

No debemos terminar sin hacer una cita de la Ley Penal y Procesal de la Navegación Aérea de 24 de diciembre de 1964<sup>30</sup>. Esta Ley es complementaria de la que acabamos de examinar, y la reforma de sus preceptos está, sin duda, determinada asimismo por la adscripción de la Subsecretaría de Aviación Civil a un Ministerio civil, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, y la simultánea desaparición del Ministerio del Aire. La naturaleza del contenido de esta Ley y su especial dependencia de criterios, no sólo de política aeronáutica, sino también de política militar y de política penal general, no permiten establecer criterios particulares concretos al respecto, ya que, en definitiva, su regulación dependerá, en su mayor parte, de las orientaciones legislativas de orden general.

ENRIQUE MAPELLI

---

<sup>30</sup> La Ley 209/1964, de 24 de diciembre, Penal y Procesal de la Navegación Aérea, se publica en el *Boletín Oficial del Estado* núm. 311, de 28 de diciembre.

