

DEBILIDADES DE LA NORMATIVA COMUNITARIA SOBRE LA SEGURIDAD DE LA AVIACIÓN CIVIL: LOS CONTROLES SOBRE LOS PASAJEROS

M.^a REMEDIOS ZAMORA ROSELLÓ
Profesora de Derecho Administrativo
Universidad de Málaga

I. INTRODUCCIÓN.—II. LOS CIUDADANOS ANTE LA POLÍTICA COMUNITARIA DE SEGURIDAD AÉREA: LAS RESPUESTAS ANTE LOS ABUSOS: 1. *El caso Heinrich. Los anexos secretos y la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*: A) Antecedentes. B) Fondo del asunto. C) Los fundamentos y el fallo del Tribunal. 2. *La petición de un ciudadano para recuperar su dignidad ante los abusos en los controles sobre los líquidos*.—III. REFLEXIONES SOBRE EL REGLAMENTO 820/2008: 1. *Los objetivos del nuevo Reglamento*. 2. *Articulado y anexo*. 3. *La regulación sobre el transporte de líquidos en el equipaje de mano*. 4. *El personal de seguridad privada*. 5. *El régimen de excepciones al transporte de artículos prohibidos*. 6. *Las restricciones al transporte de artículos no incluidos en los listados del anexo*.—IV. EL FUTURO DE LA SEGURIDAD AÉREA: 1. *La implantación de escáneres corporales*. 2. *La eliminación de las restricciones sobre los líquidos*.—V. CONCLUSIONES.—BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN

El aumento del número de viajeros y los ataques terroristas de la última década han marcado una nueva concepción del transporte aéreo; mientras que las disposiciones vigentes se han visto condicionadas por las actuaciones ilícitas que han convulsionado la concepción de seguridad en la aviación civil. La prevención de actos ilegales contra la aviación civil ha inaugurado una nueva etapa para el transporte aéreo de pasajeros; los controles, los objetos prohibidos en el equipaje de mano y la aparición constante de disposiciones que tratan de incorporar nuevas tecnologías y controlar los riesgos son los elementos característicos de la seguridad de la aviación civil en la última década.

Palabras clave: Transporte aéreo; seguridad; Unión Europea.

ABSTRACT

The increase in passenger numbers and the terrorist attacks in the past decade have marked a new concept in air transport, while existing arrangements have been constrained by the illegal actions that have convulsed the concept of safety in civil aviation. The prevention of illegal acts against civil aviation has opened a new era for air travel; controls, items prohibited from carry-on baggage and the ongoing development of provisions that seek to incorporate new technologies and control the risks are the main elements of civil aviation safety in the last decade.

Key words: Air transport; safety; European Union.

I. INTRODUCCIÓN

En el año 2002 la Unión Europea aprobó el Reglamento 2320/2002, por el que se establecen normas comunes para la seguridad de la aviación civil¹. La principal finalidad de esta norma fue establecer y aplicar las medidas comunitarias adecuadas para prevenir actos de interferencia ilícita contra la aviación civil. Al igual que sucedía en el resto de ordenamientos nacionales e internacionales, la Unión Europea se hacía eco de una nueva concepción de la seguridad de la aviación civil condicionada por los atentados terroristas del 11 de septiembre.

El Reglamento de la Unión introdujo referencias específicas sobre el secreto de las normas de desarrollo y su no publicación, con el fin de prevenir la ejecución de actos ilegales². Entre los ámbitos objeto de regulación se encuentra un apéndice dedicado a las directrices para la clasificación de objetos prohibidos que indican las posibles formas de las armas y artículos sujetos a restricciones, y en el que expresamente se indica: «Huelga decir que debería imponerse en definitiva el sentido común si existen motivos para pensar que un objeto podría servir de arma». Siguiendo este mismo razonamiento empleado en el Reglamento, también debería imponerse el sentido común si existen motivos para pensar que un objeto no puede servir de arma; ya que una valoración subjetiva basada en el sentido común no sólo puede ser empleada como instrumento para la prohibición.

Las novedades técnicas impulsaron la modificación de la norma comunitaria a través del Reglamento 849/2004³, disposición que no afectó al ámbito de aplicación del Reglamento ni al nivel de seguridad de los pasajeros de la aviación civil. En abril de 2003 la Comisión elaboró un nuevo Reglamento, en este caso de desarrollo de la norma comunitaria adoptada en 2002, por el que se establecían las medidas para la aplicación de las normas comunes de seguridad aérea⁴. Este texto estaba estructurado en seis artículos y un anexo, que no fue publicado en el *Diario Oficial de la Unión* ya que en el propio articulado se reconocía que las especificaciones que comprendía debían ser secretas y sólo estarían a disposición de las personas debidamente autorizadas por los Estados miembros o la Comisión.

¹ Reglamento 2320/2002, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, por el que se establecen normas comunes para la seguridad de la aviación civil (*DO* L 355, de 30 de diciembre de 2002, págs. 1 y ss.). J. PUEYO LOSA (2003), «Unión Europea, seguridad de la aviación civil y lucha contra el terrorismo: Reglamento (CE) núm. 2320/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2002 por el que se establecen normas comunes para la seguridad de la aviación civil», *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 1.

² Artículo 8.

³ Reglamento 849/2004, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, por el que se modifica el Reglamento 2320/2002, por el que se establecen normas comunes para la seguridad de la aviación civil (*DO* L 158, de 30 de abril de 2004, págs. 3 y 4).

⁴ Reglamento 622/2003, de la Comisión, de 4 de abril de 2003, por el que se establecen las medidas para la aplicación de las normas comunes de seguridad aérea (*DO* L 89, de 5 de abril de 2003, págs. 9-10).

El 7 de julio de 2005 una nueva oleada de atentados terroristas convertía al Reino Unido en objetivo de sus actuaciones, el transporte público era el objetivo de los atentados y se reabrió el debate sobre la seguridad en los transportes. Un año más tarde, la policía británica informó que había frustrado una serie de atentados en el aeropuerto de Londres; se iniciaba una nueva etapa en la regulación comunitaria de la seguridad aérea con la aparición de numerosas restricciones en el equipaje de mano, con especial atención a las prohibiciones en torno al transporte de líquidos.

Finalmente, esta propuesta de Reglamento se materializó a través de la adopción del Reglamento 300/2008⁵, en la que se produjo una evolución con respecto a la primera redacción de la Comisión, ya que se reconoce que la regla general es el deber de publicación de las normas que tengan repercusiones directas para los pasajeros, y sólo los actos de aplicación que establezcan medidas y procedimientos comunes para aplicar las normas básicas comunes de seguridad aérea que contengan información delicada desde el punto de vista de la seguridad, así como los informes de inspección de la Comisión y las respuestas de las autoridades competentes, deben considerarse información clasificada, por lo que no deben publicarse y sólo deben ponerse a disposición de los operadores y entidades legítimamente interesados.

II. LOS CIUDADANOS ANTE LA POLÍTICA COMUNITARIA DE SEGURIDAD AÉREA: LAS RESPUESTAS ANTE LOS ABUSOS

1. *El caso Heinrich. Los anexos secretos y la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*

A) *Antecedentes.*

El 25 de septiembre de 2005, el Sr. Gottfried Heinrich fue interceptado en el control de seguridad del aeropuerto de Viena-Schwechat por llevar en su

⁵ Reglamento 300/2008, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2008, sobre normas comunes para la seguridad de la aviación civil y por el que se deroga el Reglamento 2320/2002 (DO L 97, de 9 abril de 2008, págs. 72-84).

En el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre normas comunes para la seguridad de la aviación civil, COM (2005) 429 final (DO C 185, de 8 de agosto de 2006, págs. 17-19), se pone de relieve una cuestión sobre la que las medidas de control de pasajeros en los aeropuertos no suelen pronunciarse, a pesar de su relevancia: «El Comité destaca la importancia de que estas nuevas normas comunes tengan en cuenta el problema específico de las personas con movilidad reducida, de acuerdo con las recomendaciones formuladas en el reciente dictamen del Comité sobre el asunto. Los controles de seguridad y otras medidas de seguridad, aunque legítimos y necesarios, pueden interponer barreras suplementarias y limitar los derechos de dichas personas, lo que sería contrario a los esfuerzos emprendidos recientemente por la Comisión para garantizar a las personas con discapacidades y a las personas con movilidad reducida la igualdad de acceso al transporte aéreo en relación con el resto de la población». Debe ser destacado que el texto definitivo del Reglamento 300/2008 no incluye referencia alguna a los pasajeros con movilidad reducida.

equipaje de mano raquetas de tenis, artículos supuestamente prohibidos. Se denegó al Sr. Heinrich el paso del control de seguridad, finalmente subió al avión con las raquetas de tenis en su equipaje de mano, si bien posteriormente fue instado a abandonar la aeronave por el personal de seguridad. Las autoridades austriacas estimaron que esas raquetas formaban parte de los artículos prohibidos mencionados en los puntos 4.1 y 4.3 del anexo al Reglamento 2320/2002 y enumerados en el anexo del Reglamento 622/2003, por lo que impidieron al Sr. Heinrich viajar con sus raquetas de tenis en el equipaje de mano.

El Sr. Heinrich ejerció una acción ante el Unabhangiger Verwaltungssenat im Land Niederosterreich; el Tribunal austriaco consideró que el contenido del Reglamento 622/2003 se dirigía a los rganos estatales y a los particulares. El rgano jurisdiccional nacional puso de manifiesto que los rganos particulares no podían adecuar su conducta a las previsiones del Reglamento comunitario ya que su anexo no había sido publicado en el *Diario Oficial de la Uni3n Europea*. Ante estas circunstancias, el Unabhangiger Verwaltungssenat im Land Niederosterreich decidi3 suspender el procedimiento y remitir dos cuestiones prejudiciales⁶ al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, en las que pregunta:

- «1) Debe entenderse que constituyen “documentos”, en el sentido del artículo 2, apartado 3 [del Reglamento 1049/2001], aquellos actos que han de publicarse en el Diario Oficial de la Uni3n Europea con arreglo al artículo 254 CE?⁷.
- 2) Tienen fuerza vinculante los reglamentos o las partes de un reglamento que —en contra de lo ordenado en el art. 254

⁶ Petici3n de decisi3n prejudicial planteada por el Unabhangiger Verwaltungssenat im Land Niederosterreich (Austria) el 10 de agosto de 2006 - *Gottfried Heinrich* (asunto C-345/06).

⁷ Reglamento 1049/2001, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisi3n (*Diario Oficial* L 145, de 31 de mayo 2001, págs. 43-48). Artículo 1: «El objeto del presente Reglamento es: a) definir los principios, condiciones y límites, por motivos de interés público o privado, por los que se rige el derecho de acceso a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisi3n (en lo sucesivo denominadas “las instituciones”) al que se refiere el artículo 255 del Tratado CE, de modo que se garantice el acceso más amplio posible a los documentos; b) establecer normas que garanticen el ejercicio más fácil posible de este derecho, y c) promover buenas prácticas administrativas para el acceso a los documentos».

Artículo 2: «1. Todo ciudadano de la Uni3n, así como toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, tiene derecho a acceder a los documentos de las instituciones, con arreglo a los principios, condiciones y límites que se definen en el presente Reglamento. 2. Con arreglo a los mismos principios, condiciones y límites, las instituciones podrán conceder el acceso a los documentos a toda persona física o jurídica que no resida ni tenga su domicilio social en un Estado miembro. 3. El presente Reglamento será de aplicaci3n a todos los documentos que obren en poder de una instituci3n; es decir, los documentos por ella elaborados o recibidos y que estn en su posesi3n, en todos los ámbitos de actividad de la Uni3n Europea».

CE, apartado 2— no hayan sido publicados en el Diario Oficial de la Unión Europea?»⁸.

B) *Fondo del asunto.*

El secretismo que había ocasionado la no publicación del anexo del Reglamento se encuentra en el origen de este pronunciamiento. El desconocimiento de los objetos prohibidos provocaba una situación de inseguridad para todos los ciudadanos, que debían esperar a los controles de seguridad de los aeropuertos para conocer si el contenido de su equipaje de mano era o no conforme a una norma secreta.

Cualquier ciudadano que tratara de acceder a una aeronave con objetos sobre los que desconocía su prohibición sufría las mismas consecuencias que el demandante de este asunto. Al igual que el Sr. Heinrich, sería interceptado por los cuerpos de seguridad y no podría realizar su vuelo con normalidad, o bien tendría que desprenderse de sus objetos personales, abandonados en los controles de seguridad y por tanto irrecuperables, o bien podría tratar de embarcar estos objetos o abandonar sus planes de viajar en avión.

El Tribunal austriaco establece las bases de las cuestiones planteadas con las siguientes argumentaciones:

«El hecho de no comunicar normas de conducta cuyo respeto se exige a los sujetos de Derecho constituye un menoscabo tan grave de los más elementales principios del Estado de Derecho, cuya salvaguarda también se impone a la Comunidad Europea, que los reglamentos o partes de reglamentos que —en contra de lo ordenado en el art. 254 CE, apartados 1 y 2— no se hayan publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea carecen por completo de existencia jurídica y, por consiguiente, no pueden gozar de fuerza vinculante.

En consecuencia, el órgano jurisdiccional remitente considera que la posibilidad de limitar el derecho del ciudadano de la

⁸ Artículo 297 (antiguo art. 254 TCE): «1. Los actos legislativos adoptados con arreglo al procedimiento legislativo ordinario serán firmados por el Presidente del Parlamento Europeo y por el Presidente del Consejo. Los actos legislativos adoptados con arreglo a un procedimiento legislativo especial serán firmados por el Presidente de la institución que los haya adoptado. Los actos legislativos se publicarán en el Diario Oficial de la Unión Europea. Entrarán en vigor en la fecha que ellos mismos fijen o, a falta de ella, a los veinte días de su publicación. 2. Los actos no legislativos adoptados en forma de reglamentos, directivas y decisiones, cuando estas últimas no indiquen destinatario, serán firmados por el Presidente de la institución que los haya adoptado. Los reglamentos, las directivas que tengan por destinatarios a todos los Estados miembros, así como las decisiones que no indiquen destinatario, se publicarán en el Diario Oficial de la Unión Europea. Entrarán en vigor en la fecha que ellos mismos fijen o, a falta de ella, a los veinte días de su publicación. Las demás directivas, así como las decisiones que indiquen un destinatario, se notificarán a sus destinatarios y surtirán efecto en virtud de dicha notificación».

Unión de “acceder a los documentos de las instituciones comunitarias”, en el sentido del Reglamento núm. 1049/2001 —posibilidad de la que, según dicho órgano jurisdiccional, la Comisión quería hacer manifiestamente uso en el caso de autos—, no puede afectar a los documentos que vinculen jurídicamente a los particulares y que, en buena medida por este motivo, dichos documentos deben ser publicados en el Diario Oficial de la Unión Europea»⁹.

En las Conclusiones presentadas por la Abogada General, Sra. Eleanor Sharpston, se pone de manifiesto que el deber de publicar los reglamentos es inequívoco y no admite excepciones; la Abogada General centra sus argumentaciones en el incumplimiento del artículo 254 CE¹⁰. En las Conclusiones se desgranar todos los elementos que configuran el incumplimiento de las previsiones del Tratado, y se ponen de manifiesto las incongruencias de la propia Comisión y las contradicciones en que ha incurrido en la regulación de la seguridad en materia de aviación civil.

En primer lugar se analiza la naturaleza del anexo, como un elemento más del acto legislativo; en el caso que nos ocupa como un elemento intrínseco al propio Reglamento, ya que el ciudadano no puede conocer sus efectos sin la publicación del contenido del anexo. En el caso de admitir la no publicación de un anexo, se estaría abriendo la veda para que el legislador eludiera su obligación de publicar a través de la incorporación de disposiciones sustantivas en un anexo que no aparezca en el *Diario Oficial*.

El siguiente punto en el que se detienen las Conclusiones es en la argumentación esgrimida para la no publicación del anexo. La Comisión toma como referencia el propio texto del Reglamento 2320/2002, en el que expresamente se reconoce que algunas de las normas de desarrollo no serán objeto de publicación a fin de prevenir la ejecución de actos ilegales¹¹. En base a esta premisa, la Comisión parece entender que estaba obligada a mantener en secreto el listado de objetos prohibidos según las previsiones del citado Reglamento, por lo que el comunicado de prensa en el que incorporaba un conjunto de directrices sobre estos objetos constituiría una infracción de esta disposición.

⁹ Fundamentos Jurídicos 22.º y 23.º de la Sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de marzo de 2009, *Gottfried Heinrich* (asunto C-345/06).

¹⁰ Conclusiones de la Abogada General, Sra. Eleanor Sharpston, en el asunto C-345/06, *Gottfried Heinrich*, Luxemburgo, 10 de abril de 2008.

¹¹ Los dos primeros Considerandos del Reglamento 622/2003 disponen: «(1) La Comisión deberá adoptar medidas para la aplicación de normas comunes de seguridad aérea en el conjunto de la Unión Europea. Un Reglamento es el instrumento más adecuado para este fin; (2) De conformidad con el Reglamento (CE) núm. 2320/2002 y para prevenir actos ilegales, las medidas fijadas en el anexo al presente Reglamento deberían ser secretas y no publicarse».

En el artículo 3 se establece que las especificaciones secretas figurarán en los anexos, no se publicarán y «se pondrán a disposición de las personas debidamente autorizadas por los Estados miembros o la Comisión».

Si la Comisión realizó el citado comunicado fue porque lo consideraba de acuerdo a las previsiones comunitarias y por tanto debería haberse publicado en el *Diario Oficial*, y no sólo como un conjunto de principios sino el contenido completo de dicho listado, ya que no se estaría incurriendo en contradicción con el texto del Reglamento. Esta interpretación favorable a la publicación completa del anexo también concuerda con las previsiones elaboradas por la propia Comisión como parte de las Exposiciones de Motivos de Reglamentos posteriores, en las que expresamente se reconoce la necesidad de informar al público de la lista de artículos prohibidos.

En la Exposición de Motivos del Reglamento 68/2004 se afirma¹²:

«(2) De conformidad con el Reglamento (CE) núm. 2320/2002, y para evitar que se produzcan actos ilegales, las medidas establecidas en el anexo al Reglamento (CE) núm. 622/2003 han de ser secretas, por lo que no pueden publicarse. La misma norma debe aplicarse, necesariamente, al acto rectificativo.

(3) Sin embargo, es preciso contar con una lista armonizada, a la que el público tenga acceso, en la que se enumeren por separado los artículos prohibidos que los pasajeros no pueden introducir en las zonas restringidas ni en la cabina de las aeronaves, por un lado, y, por otro, los artículos prohibidos que los pasajeros no pueden transportar en el equipaje destinado a la bodega de la aeronave.

(4) Se da por sentado que dicha lista nunca podrá ser exhaustiva y que, por lo tanto, la autoridad apropiada ha de estar facultada para prohibir otros artículos que no figuren en la lista. Conviene que antes de la facturación del equipaje, y en el curso de la misma, los pasajeros reciban una información detallada de todos los artículos prohibidos».

Los argumentos esgrimidos por la Abogada General ponen de manifiesto la ausencia de un criterio claro por parte de la Comisión. De la actuación de la Comisión parece deducirse que la apuesta por el secretismo de esta disposición dio lugar a una problemática absurda, que obstaculizaba su cumplimiento ante el desconocimiento del ciudadano y que no estaba cumpliendo ninguna función real para la prevención de actos ilícitos. La publicación del comunicado de prensa fue un remedio parcial ante las negativas consecuencias de su desconocimiento por los ciudadanos, que no logró paliar todos sus efectos perjudiciales, y que tan sólo puso de manifiesto la ausencia de una auténtica política comunitaria en materia de seguridad de la aviación civil. Las disposiciones comunitarias habían sido elaboradas como respuesta a situaciones de amenaza y no se había evaluado su repercusión sobre el ciu-

¹² Reglamento 68/2004, de la Comisión, de 15 de enero de 2004, por el que se modifica el Reglamento 622/2003, por el que se establecen las medidas para la aplicación de las normas comunes de seguridad aérea (DO L 10, de 16 de enero de 2004, págs. 14-15).

dadano, principalmente la necesidad de cualquier pasajero de conocer el contenido de una norma para poder cumplirla.

La Sra. Eleanor Sharpston finaliza sus Conclusiones afirmando que el Reglamento 622/2003 debe ser declarado inexistente, ya que se encuentra viciado por una publicación deficiente e inadecuada. El vicio en el que incurre el citado Reglamento supera los límites de la simple declaración de invalidez ya que, siguiendo los fundamentos de las Conclusiones, la Comisión ha incurrido en una vulneración persistente e intencional de los requisitos de publicación obligatoria del artículo 254 CE, irregularidad que en ningún caso debe ser permitida por el ordenamiento jurídico comunitario. La contundencia de la Abogada General concuerda con la grave vulneración del principio de publicidad de las normas, principio básico de cualquier ordenamiento jurídico, y es una muestra del propio sentir ciudadano, que se encontraba desamparado ante una norma desconocida pero que debía cumplir.

C) *Los fundamentos y el fallo del Tribunal.*

El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas se pronunció sobre las cuestiones prejudiciales planteadas por el Tribunal austriaco con fecha de 10 de marzo de 2009¹³. La sentencia objeto de análisis comienza su análisis con el estudio de la admisibilidad de la remisión prejudicial, a la que se oponían los Gobiernos de Alemania, Francia y el Reino Unido. El Tribunal entró a conocer el fondo del asunto una vez determinada la pertinencia de las cuestiones planteadas para la resolución del litigio y su relación con el objeto del litigio principal.

Los fundamentos jurídicos de la sentencia se estructuran en dos bloques: el estudio del principio de publicidad de las normas en el Derecho comunitario y su aplicación al caso concreto.

La argumentación del Tribunal toma como referencia el estudio del principio de publicidad de las normas y su aplicación en el Derecho comunitario. Los fundamentos jurídicos se remiten a la jurisprudencia del Tribunal para realizar una interpretación correcta del artículo 254 CE, y concluir que «un reglamento comunitario sólo puede producir efectos jurídicos si ha sido publicado en el *Diario Oficial de la Unión Europea*», y añadir que «un acto que emana de una institución comunitaria no se puede imponer a las personas físicas y jurídicas en un Estado miembro antes de que éstas tengan la posibilidad de conocerlo mediante su debida publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*». Esta interpretación toma como referencia el principio de publicidad, en base al cual todos lo interesados tienen que conocer los derechos

¹³ J. QUERALT (2008), «La arbitrariedad en los controles aéreos», artículo publicado en el diario *elPeriódico.com*, con fecha de 2 de junio de 2008 (<http://www.elperiodico.com>); J. LÓPEZ-MEDEL (2008), «Sorpresas y derechos en los aeropuertos», artículo publicado en el diario *El País*, con fecha de 15 de diciembre de 2008.

y obligaciones derivadas de las normas que les serán de aplicación, ya que ésta es la única vía para que puedan adoptar las medidas oportunas a tal efecto. Por tanto, cuando una norma comunitaria impone obligaciones a los particulares debe ser publicada.

El Tribunal no se limita a analizar la obligación de publicar las normas comunitarias, sino que va un paso más allá al afirmar que también las medidas nacionales que impongan obligaciones a los particulares, en aplicación de una normativa comunitaria, deberán publicarse para que los interesados puedan tener conocimiento de ellas. En el supuesto de los reglamentos comunitarios, materia que es el objeto principal de debate en este pronunciamiento, el Tribunal de Justicia exige la publicación de la norma nacional de aplicación que impone obligaciones a los particulares y del reglamento comunitario en el que tenga origen.

La fuerza vinculante del anexo estará supeditada al criterio previsto por el Tribunal: el análisis del texto para conocer si pretende imponer obligaciones a los particulares. La segunda fase en el análisis del Tribunal de Justicia se centra en determinar si el anexo al Reglamento 622/2003 pretendía imponer obligaciones a los particulares.

La finalidad del Reglamento 622/2003, norma de desarrollo del Reglamento 2320/2002, es adoptar las medidas necesarias para la aplicación y la adaptación técnica de las normas básicas comunes sobre la seguridad aérea. Las citadas normas básicas ya fueron previamente recogidas en un anexo del Reglamento 2320/2002 en el que expresamente se incluían, como ya ha sido analizado, previsiones en torno a los controles que sufrirían todos los pasajeros y su equipaje de mano para evitar que introdujeran artículos prohibidos en las zonas restringidas de seguridad o a bordo de las aeronaves.

A partir de esta premisa, el Tribunal infiere «que no cabe excluir que las medidas previstas por el Reglamento 622/2003 se refieran también a la lista de artículos prohibidos que figura en el apéndice al anexo del Reglamento 2320/2002» y, por tanto, también impongan obligaciones a los particulares. Deducción que parece confirmar el Reglamento 68/2004, de modificación del Reglamento 622/2003, en el que se afirma que es necesario contar con una lista armonizada de los artículos prohibidos, hecho que implica que la lista original ha sido efectivamente objeto de modificaciones.

En lo que respecta al régimen de confidencialidad, de nuevo cabe remitirse a las previsiones del Reglamento 2320/2002, que enumera las categorías de medidas y de información que se consideran secretas y que no serán objeto de publicación, entre las que no se incluye la lista de objetos prohibidos; como posteriormente reconoció la propia Comisión en respuesta a una pregunta planteada por el Tribunal de Justicia. Esta argumentación resulta baladí ya que en el apéndice al anexo del Reglamento se encuentra una lista indicativa de dichos artículos que fue publicada sin restricciones en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.

El Tribunal confirma que no existe fundamento jurídico alguno para aplicar el régimen de confidencialidad a la lista de artículos prohibidos, por lo que si el Reglamento 622/2003 realiza adaptaciones al citado listado «será, en

esa medida, necesariamente inválido». La no publicación del anexo ocasiona que carezca de fuerza vinculante, por lo que las obligaciones que del mismo se desprenden no pueden ser impuestas a los particulares. El Tribunal de Justicia declara en su fallo:

«El anexo, no publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea, del Reglamento (CE) núm. 622/2003 de la Comisión, de 4 de abril de 2003, por el que se establecen las medidas para la aplicación de las normas comunes de seguridad aérea, en su versión modificada por el Reglamento (CE) núm. 68/2004 de la Comisión, de 15 de enero de 2004, carece de fuerza vinculante en la medida en que pretende imponer obligaciones a los particulares».

Finalmente, el Tribunal no siguió la interpretación de la Abogada General, que defendió que el Reglamento debería ser declarado inexistente por los graves vicios que lo caracterizaban; el Tribunal destaca en los fundamentos finales que «no declara total o parcialmente inválido el Reglamento núm. 622/2003». En este sentido consideramos que la gravedad de los vicios ocasionados por la ausencia de publicación es motivo suficiente para declarar la invalidez del Reglamento, una norma que se aplicó sin consideración alguna por los derechos de los particulares, totalmente desprotegidos ante la imposibilidad de conocer su contenido. El principio de publicidad de las normas goza de la suficiente entidad en el ordenamiento comunitario para determinar la declaración de invalidez ante su flagrante incumplimiento. El Tribunal no aplicó hasta sus últimas consecuencias este principio, y si bien los primeros fundamentos jurídicos son bastante claros al respecto y ponen de manifiesto la correlación entre publicidad de las normas y la imposición de obligaciones a los particulares, en la última parte de su argumentación decide separarse expresamente de esta línea y no pronunciarse sobre la gravedad del vicio de esta disposición y su consecuente invalidez.

A pesar de la relevancia de este pronunciamiento, es evidente que la sentencia se produce con bastante retraso en el tiempo; y ello por dos motivos, el primero porque durante más de cinco años los ciudadanos tuvieron que soportar la incautación de todo tipo de objetos prohibidos en los aeropuertos, sin que pudieran conocer hasta que no llegaban al control de seguridad cuáles serían los objetos retirados. Las molestias y perjuicios que esta situación ocasionó para todos los usuarios del transporte aéreo no ha sido aún cuantificado, así como las colas interminables generadas por todos aquellos ciudadanos que esperaban a la decisión del personal de control para tener noticia sobre si estaban tratando o no de incumplir una norma comunitaria no publicada y totalmente desconocida¹⁴. Además, cómo conocer si el personal

¹⁴ Un estudio sobre el grado de satisfacción de los pasajeros del transporte aéreo en los controles de seguridad estadounidenses y los factores que intervienen en sus valoraciones, K. GKRTZA, D. NIEMEIER y F. MANNERING (2006), «Airport security screening and changing passenger satisfaction: An exploratory assessment», *Journal of Air Transport Management*, vol. 12, núm. 5, págs. 213-219.

competente estaba incurriendo en cualquier tipo de arbitrariedad en su decisión de impedir el acceso al avión si se transportaban ciertos artículos es una cuestión que ha quedado irresoluta.

En segundo lugar, la Sentencia del Tribunal también es tardía por cuanto unos meses antes de la resolución de este asunto la Comisión Europea ya había aprobado el Reglamento 820/2008, que expresamente derogó el Reglamento 622/2003. Mediante esta nueva disposición, la Comisión, además de armonizar las disposiciones vigentes a la vista de las sucesivas reformas, trató de dotar de un mayor equilibrio a dos elementos esenciales de esta normativa: la transparencia y la protección frente a las amenazas. Para dotar de eficacia a las disposiciones comunitarias sobre seguridad en la aviación civil el ciudadano debe disponer de la máxima información posible, y las autoridades comunitarias y nacionales tienen la obligación de adoptar las medidas necesarias para preservar la seguridad del transporte aéreo. El equilibrio entre estos imperativos no puede desencadenar la pérdida de garantías jurídicas para el ciudadano, por lo que la ausencia de publicación no es el instrumento para asegurar la protección en el medio aéreo.

Una vez que se hizo público el contenido de la Sentencia, el portavoz comunitario de Transportes, Sr. Fabio Pirota, convocó una conferencia de prensa en la que justificó la actuación de la Comisión y afirmó que las listas nunca fueron secretas porque en su momento fue elaborado un comunicado de prensa que fue difundido a través de los medios de comunicación y en las páginas web de los aeropuertos. Asimismo, el Sr. Pirota también aprovechó para recordar que en el nuevo Reglamento publicado ya se incluían todos los listados.

La principal consecuencia de esta Sentencia es su ineficacia, puesto que el pronunciamiento se produjo una vez derogado el Reglamento, no se tradujo en ningún tipo de reparación para todos los ciudadanos afectados, y ni tan siquiera sirvió para que la Comisión asumiera los errores cometidos. El fallo del Tribunal también fue insuficiente y bastante conservador, ya que debería haber asumido las Conclusiones de la Abogada General y declarar la invalidez de la norma. Sin duda, su única consecuencia fue poner de relieve que la Comisión incumplió uno de los principios esenciales del ordenamiento comunitario, y que todos los Estados miembros acataron este incumplimiento sin mostrar reticencia alguna al respecto. La actuación de un ciudadano y su perseverancia en la lucha por sus derechos se convirtieron en los garantes de las bases sobre las que se asienta la Unión Europea.

2. *La petición de un ciudadano para recuperar su dignidad ante los abusos en los controles sobre los líquidos*

En agosto de 2006, la policía británica logró frustrar una serie de atentados que planeaban hacer explotar aviones en pleno vuelo en su trayecto entre el Reino Unido y Estados Unidos. Según la información facilitada por el Ministro de Interior británico, Sr. John Reid, el objetivo era hacer detonar explosivos

escondidos en el equipaje de mano. Como consecuencia de estos hechos, las autoridades británicas reforzaron la seguridad en todos los aeropuertos y adoptaron medidas concretas sobre el equipaje de mano.

Las autoridades británicas decidieron que los pasajeros no podían llevar equipaje de mano alguno, tan sólo los pasaportes y billeteras, fármacos bajo receta y ciertos artículos médicos, como el caso de los que necesitan las personas diabéticas; las autoridades británicas también especificaron que se permitirían gafas, y alimentos, leche y pañales para bebés. Todos los pasajeros fueron sometidos a una rigurosa inspección de seguridad, especialmente sus zapatos. Como medida de seguridad, también se impidió acceder al avión con cualquier aparato eléctrico o alimentado con baterías, por lo que ningún pasajero podría acceder a la cabina del avión con sus teléfonos móviles y ordenadores portátiles.

La Unión Europea también abordó nuevas reformas en las disposiciones vigentes para dar mayor precisión a las normas comunes y controlar el riesgo creciente de introducción de explosivos líquidos en las aeronaves. De nuevo se promovió una modificación del anexo «secreto» del Reglamento 622/2003¹⁵. El propio Reglamento incorporaba una referencia clara a las futuras revisiones que sufriría este texto cada seis meses. Este análisis periódico de la normativa se asienta sobre tres fundamentos: los progresos técnicos, sus implicaciones en el funcionamiento de los aeropuertos y los efectos en los pasajeros. Estas previsiones se completaron con los Reglamentos 915/2007 y 1477/2007, que incluían medidas encaminadas a resolver los problemas causados a los pasajeros en tránsito procedentes de terceros países por las restricciones sobre los líquidos, y preveían el reconocimiento por la Comunidad de las medidas de seguridad adoptadas en aeropuertos de terceros Estados¹⁶.

Las vejaciones sufridas por cualquier pasajero del transporte aéreo han sido el resultado visible de las restricciones comunitarias al transporte de líquidos. Ante la incapacidad de las autoridades comunitarias y nacionales por reducir los perjuicios de esta normativa, de nuevo tuvo que alzarse la voz de un ciudadano anónimo para revelar la inseguridad jurídica que sufrían todos los afectados. La Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo¹⁷

¹⁵ Reglamento 1546/2006, de la Comisión, de 4 de octubre de 2006, que modifica el Reglamento 622/2003, por el que se establecen las medidas para la aplicación de las normas comunes de seguridad aérea (DO L 286, de 17 de octubre de 2006, págs. 6-7).

¹⁶ Reglamento 915/2007, de la Comisión, de 31 de julio de 2007, que modifica el Reglamento 622/2003, por el que se establecen las medidas para la aplicación de las normas comunes de seguridad aérea (DO L 200, de 1 de agosto de 2007, págs. 3-4); Reglamento 1477/2007, de la Comisión, de 13 de diciembre de 2007, que modifica el Reglamento 622/2003, por el que se establecen las medidas para la aplicación de las normas comunes de seguridad aérea (DO L 329, de 14 de diciembre de 2007, págs. 22-23).

¹⁷ El artículo 194 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (versión consolidada Niza) reconoce el derecho de petición en los siguientes términos: «Cualquier ciudadano de la Unión, así como cualquier persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, tendrá derecho a presentar al Parlamento Europeo, individualmente o asociado con otros ciudadanos o personas, una petición sobre un asunto propio de los ámbitos de actuación de la Comunidad que le afecte directamente».

fue la sede comunitaria en la que se pusieron de manifiesto las deficiencias de una normativa que, en aras de la seguridad, restringe los derechos básicos de los ciudadanos; haciéndose prevalecer una potencial amenaza sobre la salud y el bienestar de cualquier pasajero que necesite el transporte de líquidos. En este punto nos hemos centrado en las consecuencias de estas prohibiciones en relación a la salud de los pasajeros, ya que la especial gravedad de esta realidad permite destacar estos perjuicios frente a otras molestias que también se sufren en los controles.

A través del ejercicio del derecho de petición, el Sr. David Raya, un ciudadano español, expuso sus experiencias en los controles de los aeropuertos y las dificultades que se había encontrado para llevar consigo las medicinas que le son indispensables. El discurso del Sr. Raya es el mejor ejemplo de las deficiencias básicas de las disposiciones comunitarias, deficiencias detectadas por cualquier ciudadano y que no han sido subsanadas¹⁸. Tres son los puntos claves sobre los que incide la petición y que se centran en aquellos supuestos vinculados a la salud del pasajero: el personal de los controles de seguridad manipula los productos líquidos que porta el pasajero, hecho de especial gravedad en el caso de ciertos medicamentos; la confidencialidad de los expedientes médicos de los ciudadanos queda en suspenso, en aras de la seguridad de la aviación; la admisión de cualquier producto que no se en-

El artículo 191 del Reglamento del Parlamento Europeo concreta los caracteres y la forma de ejercicio del derecho de petición en los siguientes términos: «1. Cualquier ciudadano de la Unión Europea, así como cualquier persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, tendrá derecho a presentar al Parlamento, individualmente o asociado con otros ciudadanos o personas, una petición sobre un asunto propio de los ámbitos de actuación de la Unión Europea que le afecte directamente; 2. En las peticiones al Parlamento constará el nombre, la nacionalidad y el domicilio de cada uno de los peticionarios; 3. Las peticiones deberán redactarse en una de las lenguas oficiales de la Unión Europea. Las peticiones redactadas en otra lengua se tramitarán únicamente si el peticionario ha adjuntado una traducción o un resumen en una de las lenguas oficiales de la Unión Europea. La traducción o el resumen constituirán la base de trabajo del Parlamento. La correspondencia del Parlamento con el peticionario se realizará en la lengua oficial en que se haya redactado la traducción o el resumen; 4. Las peticiones se inscribirán en un registro por orden de entrada si reúnen los requisitos del apartado 2; en su defecto, se archivarán y se notificará el motivo a los peticionarios; 5. El Presidente remitirá las peticiones inscritas en el registro a la comisión competente, que determinará si inciden en el ámbito de actividades de la Unión Europea; 6. Las peticiones que la comisión declare improcedentes se archivarán, con notificación a los peticionarios de la decisión y los motivos de ésta; 7. En el caso previsto en el apartado anterior, la comisión podrá sugerir a los peticionarios que se dirijan a la autoridad competente del Estado miembro interesado o de la Unión Europea; 8. Si los peticionarios no manifestaren el deseo de que su petición sea examinada de manera confidencial, ésta se inscribirá en un registro público; 9. La comisión podrá, si lo considera oportuno, someter la cuestión al Defensor del Pueblo; 10. Las peticiones o quejas escritas presentadas al Parlamento por personas físicas o jurídicas que no sean ciudadanos de la Unión Europea ni tengan su residencia o domicilio social en un Estado miembro, se incluirán en una lista separada y se clasificarán de igual modo. Mensualmente, el Presidente enviará una lista de las peticiones recibidas durante el mes anterior a la comisión competente para proceder a su examen, con indicación de su objeto. Dicha comisión podrá pedir el envío de las peticiones cuyo examen estime oportuno».

¹⁸ D. RAYA (2008), *Discurso pronunciado ante la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo*, Bruselas, 27 de mayo de 2008, disponible en <http://rebeldia80.wordpress.com/>.

cuentra clasificado como medicamento, pero que para determinadas dolencias resulte clave, quedará supeditada al criterio del personal de seguridad.

La cuestión que cabe plantearse es si una disposición comunitaria secreta se puede encontrar facultada para afectar tan gravemente los derechos de cualquier ciudadano. En segundo lugar, cuál ha sido la presencia y la participación de las autoridades nacionales en la adopción de estas medidas y en las instrucciones que ha recibido el personal de seguridad. Al igual que pusimos de manifiesto en el caso de la Sentencia del Tribunal de Justicia, de nuevo es la iniciativa de un ciudadano y su lucha contra las instituciones comunitarias las que ha puesto de relieve una problemática que parece ser aceptada sin reservas por el resto de autoridades, nacionales e internacionales, implicadas en su elaboración y aplicación. En sólo cinco minutos de exposición, el Sr. Raya puso de manifiesto las debilidades de una normativa secreta cuyos efectos aún se sufren por cualquier pasajero.

III. REFLEXIONES SOBRE EL REGLAMENTO 820/2008

1. *Los objetivos del nuevo Reglamento*

En agosto de 2008 la Unión Europea decidió adoptar una nueva disposición que venía a sustituir al Reglamento 622/2003, modificado en 14 ocasiones en un periodo aproximado de cinco años. Además de los motivos de seguridad jurídica, que recomendaban la elaboración de un nuevo Reglamento para clarificar la normativa aplicable en el ámbito de la seguridad aérea, es evidente que la Comisión trataba de adelantarse al ya esperado pronunciamiento del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

La Abogada General había hecho públicas sus Conclusiones con fecha de 8 de abril de 2008 y puso de manifiesto, como ya hemos analizado, el carácter básico del principio de publicidad de las normas. Unos meses después, y antes del pronunciamiento del TJUE, la Comisión rectificaba y limitaba el número de medidas que debían mantenerse en secreto. Con esta nueva política de transparencia las disposiciones secretas serían la excepción, en lugar de ser el denominador común de las disposiciones comunitarias sobre seguridad aérea.

En este sentido, en los Considerandos del nuevo Reglamento se reconoce expresamente: «A fin de elevar el grado de transparencia de las medidas de aplicación adoptadas hasta la fecha con arreglo al artículo 4, apartado 2, del Reglamento 2320/2002, la Comisión ha revisado las medidas contenidas en el anexo del Reglamento 622/2003, en sus sucesivas versiones modificadas, a la luz de los criterios fijados en el artículo 8, apartado 1, del Reglamento 2320/2002. Esta revisión ha puesto de manifiesto que muchas de estas medidas no necesitan mantenerse en secreto y, por tanto, deben publicarse en el Diario Oficial de la Unión Europea».

A pesar del nuevo carácter excepcional, el Reglamento prevé el mantenimiento de las normas secretas para aquellas medidas cuya divulgación podría

facilitar su elusión y la perpetración de actos de interferencia ilícita. Estas medidas deben adoptarse por separado, mediante una decisión destinada a todos los Estados miembros.

La norma comunitaria establece un listado no riguroso de aquellos procedimientos detallados y exenciones que podrán ser secretos, entre los que se encuentran los relativos al control de los vehículos que entran en las zonas restringidas de seguridad, el registro de aviones, el trato a los pasajeros perturbadores, el control del equipaje de bodega no acompañado y del equipaje de bodega mediante sistemas de detección de explosivos y el control de la carga y del correo, así como las especificaciones técnicas aplicables a los equipos de control.

Especial mención merece la referencia a los procedimientos y las exenciones del registro de pasajeros, medidas que de nuevo presentan riesgos similares a los ya analizados en la Sentencia del TJUE, ya que mantienen el secretismo sobre actuaciones que directamente afectan al pasajero. Las medidas adoptadas al amparo de esta excepción debieran ser examinadas minuciosamente por las autoridades competentes de los Estados miembros para acreditar que su no publicación es esencial para garantizar los criterios mínimos de seguridad. Este listado de excepciones no puede dar una salida a propuestas de la Comisión incompatibles con el principio de publicidad de las normas, máxime cuando ya existe un pronunciamiento del Tribunal de Justicia al respecto.

Sin duda, nos encontramos ante una norma elaborada con carácter urgente para adelantarse a la Sentencia del Tribunal. A esta celeridad también cabe añadir la fecha en la que fue adoptado y publicado el Reglamento, el 8 y el 19 de agosto de 2008, respectivamente, un mes en el que aparecen en el *Diario Oficial* las disposiciones sobre las que no se desea que recaiga una gran atención por parte de los ciudadanos y de los medios de comunicación.

El Reglamento también persigue otros dos objetivos, si bien de carácter secundario y que no disponían de suficiente entidad para elaborar una nueva norma comunitaria. La Comisión atiende a la necesidad de establecer una distinción entre aeropuertos en función de una evaluación de riesgos local, y a la adaptación de las medidas aplicables en función del tipo de actividad aérea; en ambos supuestos será condición que la Comisión se mantenga informada de cuáles son los aeropuertos que se consideran con menos riesgos, y de las medidas compensatorias aplicadas con el fin de garantizar niveles equivalentes de seguridad.

El articulado del Reglamento es bastante breve, tan sólo contiene siete artículos, entre los que destaca el precepto dedicado a la aplicación por parte de los Estados miembros de métodos y procesos técnicos para los controles de seguridad distintos de los previstos en el anexo. La Comisión se asegura la supervisión de cualquier novedad sobre los controles de seguridad que pretenda ser introducida por un Estado miembro. Los controles o procesos técnicos autorizados por los Estados no pueden reducir el nivel de seguridad alcanzado y tienen que ser empleados para evaluar una nueva forma de ejecutar el control de seguridad de que se trata. Los Estados tienen que informar

previamente a la Comisión y a los restantes Estados miembros de las novedades que van a introducir, adjuntando un informe sobre la evaluación que supone y los lugares donde se implantará. La Comisión tiene competencia para autorizar o denegar la implantación de estas novedades, que en ningún caso podrán exceder el plazo máximo de aplicación de 30 meses; durante la aplicación de estos controles o procesos, la Comisión, y de forma indirecta el resto de los Estados miembros, serán informados de la evaluación de estas novedades.

2. *Articulado y anexo*

La relevancia del Reglamento 820/2008 se encuentra en el anexo que incluye, donde se relaciona el régimen aplicable al control de los pasajeros y al equipaje de mano. El primer apartado es el dedicado a los artículos prohibidos, disposición novedosa ya que por vez primera una norma comunitaria publicada en el *Diario Oficial* enumera todos aquellos artículos que los pasajeros no están autorizados a introducir en la zona restringida de seguridad ni en la cabina de una aeronave. Los artículos prohibidos están organizados en seis grupos: armas de fuego y armas en general, armas u objetos punzantes o con aristas, instrumentos contundentes, sustancias explosivas e inflamables, sustancias químicas y sustancias tóxicas, y líquidos¹⁹.

En esta relación de artículos cabe destacar la presencia de objetos tan dispares como monopatines, cañas de pesca, catapultas, cuchillas y navajas de afeitar abiertas (excepto navajas de afeitar de seguridad o desechables, cuyas cuchillas estén encapsuladas), o encendedores con forma de arma de fuego. En algunos supuestos destaca la precisión en artículos que no son de uso común, como es el caso de los equipos para artes marciales, entre los que se enumeran: nudilleras de metal, palos, porras, mayales, nunchacus, kubatones y kubasaunts, dejando el listado abierto a cualquier otro objeto vinculado a las artes marciales y que pueda provocar lesiones.

Merecen una especial referencia las ausencias, entre las que cabe destacar las referencias a las raquetas o paletas, que han sido excluidas de los artículos prohibidos. Parece que la Comisión trató de adelantarse a la Sentencia del caso *Heinrich* y decidió no incluir referencias a estos objetos deportivos.

Los controles sobre el equipaje de mano se completan con la mención a otra de las previsiones que, junto a las prohibiciones sobre el transporte de líquidos, causa mayores perjuicios y molestias a los pasajeros, el control de los artículos eléctricos y de los abrigos y chaquetas. Los controles de seguridad de los aeropuertos comunitarios exigen el control por separado de los ordenadores portátiles y otros artículos eléctricos de gran tamaño, que tienen que ser retirados del equipaje de mano antes de pasar el control. Además del control por separado de los abrigos y las chaquetas de los pasajeros, que adquieren la calificación de piezas de equipaje de mano separadas, por lo que también pasan a través del control de rayos X de los aeropuertos.

¹⁹ Artículo 4.1.1.

3. *La regulación sobre el transporte de líquidos en el equipaje de mano*

El apartado dedicado a los líquidos debe ser analizado en detalle por las molestias y las controversias que ha suscitado desde la entrada en vigor de estas restricciones. El Reglamento 820/2008 continúa con la línea ya trazada y se limita a recopilar las restricciones que respecto a los líquidos ya estaban sufriendo los pasajeros del transporte aéreo.

El primer dato a señalar es que todos los líquidos se presentarán en los puntos de control para ser examinados. Los pasajeros sólo pueden transportar en su equipaje de mano un máximo de un litro de líquidos; el Reglamento incluye entre los líquidos: geles, pastas, lociones, mezclas líquidas/sólidas y los contenidos de envases presurizados, como pasta de dientes, gel para el pelo, bebidas, sopas, jarabes, perfume, espuma de afeitar, aerosoles y otros artículos de consistencia semejante. El transporte de esta cantidad máxima también se encuentra regulado en detalle, ya que el pasajero debe repartir los líquidos que porte en su equipaje de mano en envases individuales de capacidad inferior a 100 mililitros, contenidos en bolsas de plástico completamente cerradas, transparentes y con una holgura suficiente.

El régimen del transporte de líquidos incluye seis excepciones a su aplicación, de las cuales cinco de ellas hacen alusión a la adquisición del líquido en puntos de venta autorizados sujetos a los procedimientos de seguridad oportunos. Los cinco supuestos excepcionales en los que se protege y garantiza la seguridad de la venta de líquidos en los puntos autorizados permiten su adquisición en las zonas de operaciones pasado el puesto de control de las tarjetas de embarque y en las zonas restringidas de seguridad de los aeropuertos comunitarios, a bordo de las aeronaves de las compañías comunitarias, y en los aeropuertos de terceros Estados en los que la Comisión compruebe que existan las garantías de seguridad suficientes²⁰. En todos estos supuestos el líquido tiene que ser transportado en una bolsa a prueba de manipulaciones, con un comprobante de la compra que informe sobre el aeropuerto y la fecha en la que se efectuó.

Tan sólo la primera de las excepciones atiende a las necesidades específicas de los pasajeros, reconociendo la autorización de un líquido que «vaya a utilizarse durante el viaje y se trate de un medicamento o de una necesidad dietética especial, incluidos los alimentos infantiles». El texto del Reglamento exige al pasajero que confirme la autenticidad de estos líquidos cuando sea solicitado; en este punto pueden surgir dudas, ya que la prueba podría incluir desde la apertura del producto hasta la presentación de un certificado o una receta médica. Las dificultades en este aspecto se multiplican ante el carác-

²⁰ El Reglamento 820/2008 fue objeto de modificación por el Reglamento 483/2009, de la Comisión, de 9 de junio de 2009, mediante el cual la Comisión, tras haber verificado las normas de seguridad en aeropuertos de determinados terceros países, llegó a la conclusión de que eran satisfactorias y decidió tomar medidas para paliar los problemas con respecto a los pasajeros que transporten líquidos obtenidos en estos aeropuertos (dos aeropuertos de la República de Corea).

ter internacional del transporte aéreo, debemos plantearnos si sería lógico exigir al pasajero que presente una copia traducida a varios idiomas, o al menos a las lenguas más difundidas en el ámbito comunitario, de su informe médico. No existe previsión alguna en la norma comunitaria, por lo que cabe entender que cualquier medio de prueba sería válido; sin embargo, quedaría a elección del personal del control de seguridad su admisión; por lo que es necesario remitirse a la formación de este personal, que debe encontrarse capacitado para comprobar la autenticidad de estos líquidos.

En el apartado 12.2.1 del anexo se incluyen las previsiones sobre el personal de seguridad de los aeropuertos y compañías aéreas comunitarios. La autoridad competente tiene que garantizar que el personal disponga de «un nivel adecuado de cualificación» y que exista una «organización de la gestión de la seguridad adecuada»²¹. Si relacionamos estas previsiones con las disposiciones sobre el transporte de líquidos, cabe concluir que todo el personal de seguridad deberá disponer de los conocimientos suficientes para evitar la manipulación de aquellos medicamentos o alimentos que pudieran sufrir cualquier alteración que suponga un riesgo para la salud del pasajero que los transporta; además, el personal de seguridad debe disponer de la cualificación necesaria para comprender los certificados médicos que se les aportan por parte del pasajero y, de esta forma, decidir si se encuentra ante un supuesto previsto entre las excepciones del transporte de líquidos. Entiendo que mientras el personal de seguridad no disponga de estos conocimientos, no podrá garantizar la correcta aplicación del régimen de prohibiciones sobre el transporte de líquidos.

4. *El personal de seguridad privada*

El análisis de la formación del personal de seguridad nos remite a uno de los temas que también ha causado más inquietud a los ciudadanos, la realización de los controles de seguridad en los aeropuertos por parte del personal de seguridad privada²². En este punto cabe recordar que la labor del personal de seguridad privada en los aeropuertos es de auxilio y apoyo a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, si bien en los últimos años y

²¹ El Reglamento exige: «Los gestores principales responsables del cumplimiento de las normas por las compañías aéreas deberán poseer las cualificaciones, la experiencia y los conocimientos necesarios, entre otros: a) experiencia en operaciones de seguridad de la aviación, o en otros ámbitos de seguridad afines (policial, militar u otro); b) certificación o aprobación equivalente por la autoridad competente, y c) conocimientos en los ámbitos siguientes: sistemas de seguridad y control de acceso, seguridad en vuelo y en tierra, armas y artículos prohibidos, visión global del terrorismo».

²² Sobre el debate en torno a las ventajas e inconvenientes de la presencia del sector privado en el control de la seguridad en los aeropuertos, J. HAINMÜLLER y J. LEMNITZER (2003), «Why do Europeans fly safer? The politics of airport security in Europe and the US», *Terrorism and Political Violence*, vol. 15, núm. 4, págs.1-36; P. SEIDENSTAT (2004): «Terrorism, Airport Security, and the Private Sector», *Review of Policy Research*, vol. 21, núm. 3, págs. 275-291.

ante la proliferación de estos controles se ha producido un aumento considerable de la seguridad privada en los aeropuertos españoles. La Secretaría General Técnica del Ministerio de Interior español se pronunció sobre la legitimidad del personal de seguridad privada para realizar determinadas funciones en los aeropuertos de la red nacional, y en sus conclusiones se ponen de relieve los límites y requisitos de la labor del personal de seguridad privada, afirmando:

«Cuando los vigilantes de seguridad actúen siguiendo instrucciones —generales para una determinada función de seguridad o específicas para situaciones concretas— de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, estarán facultados para realizar los registros y controles de los pasajeros y equipajes, tanto manuales como a través de los medios electrónicos correspondientes, siempre que concurren dos requisitos:

1. Que en todo momento se esté supervisando tal actuación por los efectivos de la Guardia Civil, pues así se asegura, precisamente, el principio de colaboración y auxilio que debe presidir la relación de los servicios de vigilancia privada con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

2. Que en caso de negativa o reticencia de los viajeros al registro personal o de los equipajes por parte de los vigilantes de seguridad, o cuando se observen indicios racionales de hechos o actuaciones delictivas que requieran de intervención policial, los vigilantes de seguridad se limitarán a actuar conforme a lo dispuesto en el artículo 72.2 del Reglamento de Seguridad Privada, esto es, a poner los hechos en conocimiento de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, a fin de que éstos lleven a cabo las actuaciones oportunas»²³.

El Comité Económico y Social también tuvo la oportunidad de pronunciarse sobre la formación y otros aspectos relevantes para la evaluación de la calidad de los servicios de seguridad privada que actuaban en los aeropuertos comunitarios²⁴. El Comité considera prioritario el establecimiento de normas específicas y unificadas para los servicios de seguridad aérea, con el fin de «complementar las normas jurídicas comunes vigentes que definen la estrategia comunitaria en materia de seguridad de la aviación civil».

²³ Ante la consulta relativa a la legitimidad del personal de seguridad privada para realizar determinadas funciones en los aeropuertos de la red nacional, la Secretaría General Técnica del Ministerio de Interior de España, previo informe de la Comisaría General de Seguridad Ciudadana (Unidad Central de Seguridad Privada) y de la Dirección General de la Guardia Civil (Gabinete Técnico). Este informe fue publicado en *Seguridad Privada, Boletín Informativo de la Dirección General de la Policía*, Comisaría General de Seguridad Ciudadana, núm. 22, junio de 2006, págs. 16-19.

²⁴ COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO, *Dictamen sobre la seguridad de los pasajeros en el transporte aéreo*, Bruselas, 23 de octubre de 2008.

Entre las recomendaciones del Comité se encuentran una serie de medidas que tratan de garantizar la independencia y rigurosidad de los servicios de seguridad aérea; en base a estas premisas se propone la exclusión de las actividades de seguridad aérea a los proveedores de servicios que se encuentren en situación de quiebra o liquidación o si están sujetos a un procedimiento de declaración de quiebra, si han sido condenados por un delito que afecte a su conducta profesional, si han cometido una falta profesional grave, si han incumplido sus obligaciones relativas al pago de las cotizaciones a la seguridad social o sus obligaciones fiscales, si han sido declarados culpables de incurrir en falsedad u omisión en el suministro de información en el marco de una licitación, o no han procedido a la inscripción obligatoria en el registro profesional correspondiente si así lo prescribe la legislación nacional.

En lo que respecta a la cualificación del personal de seguridad, el Comité considera que los proveedores de seguridad aérea deberían disponer de un sistema interno de selección de personal, garantizar una adecuada formación del mismo y demostrar que disponen de suficiente cobertura de seguros para las responsabilidades eventuales derivadas de la ejecución del contrato.

5. *El régimen de excepciones al transporte de artículos prohibidos*

Un procedimiento que podría paliar las consecuencias negativas de la aplicación de este régimen de prohibiciones, especialmente en el caso de pasajeros con necesidades especiales, es el previsto en el apartado 4.1.1.2. Esta excepción sería de aplicación para el transporte de cualquiera de los objetos prohibidos, no sólo en materia de líquidos, y exige la autorización de la autoridad competente y la comunicación al comandante de la aeronave sobre el pasajero y los artículos que transporta.

El texto del Reglamento no especifica el procedimiento a seguir para la aplicación de esta excepción, las dudas surgen en torno a la arbitrariedad que puede suponer su implantación. Cómo puede un ciudadano solicitar la aplicación de esta excepción a su caso concreto, cuáles son los límites, la autoridad competente puede o no actuar de forma discrecional; estas dudas surgen ante un procedimiento que se convierte en la única vía para un importante número de pasajeros que ven mermadas sus posibilidades de utilizar el transporte aéreo. Una cuestión destacada sería conocer cuáles son los supuestos excepcionales para los que fue elaborada esta previsión, es decir, la intención del legislador comunitario. La norma comunitaria expresamente indica que «la lista de artículos prohibidos que figura en el punto 4.1.1.1 y la información acerca de las excepciones autorizadas se pondrán a disposición del público». Si tomamos como referencia la información facilitada por la Comisión Europea y el Ministerio de Fomento y Aena (a nivel nacional) en sus páginas web, no se cita la posibilidad de solicitar la aplicación de esta excepción al transporte de objetos prohibidos.

6. *Las restricciones al transporte de artículos no incluidos en los listados del anexo*

La principal novedad de la disposición objeto de análisis es la publicidad que ofrece a los listados de objetos prohibidos; no obstante, en el anexo del Reglamento también se recoge una previsión en torno a la facultad de la autoridad competente para prohibir otros artículos además de los que figuran en estos listados. El único requisito que se exige a la autoridad competente para evitar perjuicios a los pasajeros es la realización de «esfuerzos razonables por informar a los pasajeros acerca de dichos artículos antes de que concluyan el procedimiento de facturación del equipaje de bodega». El pasajero no sólo se encuentra expuesto a esta prohibición excepcional, sino que el personal de seguridad también podrá denegar el acceso a una zona restringida de seguridad y a la cabina de la aeronave a cualquier pasajero en posesión de un artículo sobre el que tenga sospechas aun cuando no se encuentre incluido en los listados publicados.

La previsión en torno a la prohibición de artículos no incluidos en los listados publicados puede responder a situaciones de emergencia como la producida en el Reino Unido y que dio lugar a la prohibición inmediata del transporte de todo tipo de objetos, como ya ha sido analizado; en el caso de las referencias sobre la prohibición por parte del personal de seguridad remite de nuevo a la necesaria formación de estos trabajadores. La duda que surge, llegados a este nivel de concreción en las prohibiciones, es qué objeto puede constituir un riesgo y no encontrarse ya incluido en los listados.

IV. EL FUTURO DE LA SEGURIDAD AÉREA

El 25 de diciembre de 2009 se produjo un nuevo intento de atentado en un avión de pasajeros. El vuelo en el que acontecieron los hechos cubría la ruta Ámsterdam-Detroit y ha abierto de nuevo el debate en torno a las medidas de seguridad en los aeropuertos, y en especial a los controles sobre los pasajeros. Como respuesta a esta situación, Estados Unidos incrementó el nivel de alerta antiterrorista y adoptó medidas para evitar los riesgos de nuevas amenazas; en el ámbito comunitario, el Gobierno británico considera que el riesgo de que se produzca un atentado es muy probable, por lo que el nivel de alerta se ha aumentado a «severo».

1. *La implantación de escáneres corporales*

La última de las propuestas sobre seguridad aérea que se está estudiando en el seno de la Unión Europea es la implantación de escáneres que permiten obtener imágenes de todos los pasajeros en las que se distinguen claramente las partes más íntimas de los examinados. Estos escáneres, ya

bautizados como *stripcontroles*, suponen un paso más en los abusos sobre la intimidad de los pasajeros. Estados Unidos fue el primer país en emplear estos escáneres que desnudan virtualmente a cualquier persona que los atraviesa, y también abrieron un debate en torno al derecho a la intimidad de los pasajeros²⁵.

En el ámbito comunitario la propuesta dio sus primeros pasos en el último trimestre de 2008, cuando trascendió tras un encuentro a puerta cerrada de la Comisión de Transportes del Parlamento Europeo con el Comisario de Transportes. La Comisión aceptó inicialmente la propuesta siempre que los Estados miembros tuvieran capacidad de decidir sobre su implantación, los pasajeros pudieran optar entre este nuevo método y los sistemas tradicionales (arcos de control y cacheo), y los policías que revisaran las imágenes estuvieran en una cabina aislada. En algunos Estados europeos, como Reino Unido y Holanda, ya se han incorporado estos controles y han surgido las primeras respuestas de oposición a su implantación²⁶.

La Comisión presentó una propuesta de Reglamento en la que se incluían los escáneres corporales entre los métodos autorizados para el control de las personas. Finalmente, y ante la oposición de ciertos sectores, el Comisario de Transportes, Sr. Antonio Tajani, informó en un comunicado oficial que esta propuesta sería estudiada detenidamente y, en principio, no estaría

²⁵ J. ROSEN (2004), *The naked crowd reclaiming security and freedom in an anxious age*, Random House, Nueva York, págs. 1-32. Este autor analiza los mecanismos de control que se implantaron en Estados Unidos tras los atentados del 11 de septiembre y su incidencia en el comportamiento de la población. El autor considera que el empleo de nuevas tecnologías para eliminar o, al menos, controlar a potenciales delincuentes es sin duda positivo, pero es evidente que estas nuevas máquinas afectan por igual a inocentes y culpables. Por tanto, el temor de la sociedad no puede determinar la implantación de tecnologías que invaden nuestra intimidad y restringen nuestros derechos, ya que estas máquinas se mantendrán aun cuando el grado de riesgo haya disminuido, y la respuesta emocional de la sociedad sea distinta. Resalta el profesor ROSEN que, tras realizar un estudio sobre la implantación de los escáneres que «desnudan» a los pasajeros, un grupo de los encuestados consideran que someterse a este control es una especie de ritual de pureza y fiabilidad, por lo que están dispuestos a exponer su cuerpo.

La Unión Americana de Libertades Civiles (The American Civil Liberties Union) también ha mostrado su preocupación por el uso de estos escáneres, y ha instado a la Agencia norteamericana encargada de la seguridad aérea a aplicar otros sistemas de control que sean menos invasivos, menos costosos y más respetuosos con la intimidad de los pasajeros. *Informe ACLU Backgrounder on Body Scanners and «Virtual Strip Searches*, publicado en <http://www.aclu.org/>.

²⁶ La organización británica Statewatch, que vigila el cumplimiento de los derechos civiles en la Unión Europea, también se ha manifestado en contra de este sistema de control en los aeropuertos. El Director de esta organización, Sr. Tony Bunyan, afirmó: «The Commission's proposal that *body scanners*, which strip people naked, are to be part of a new aviation security package is not explained or justified at all. It would appear that this is yet another case of if it is *technologically possible it should be used* without any consideration of proportionality, privacy and civil liberties. The screening methods proposed include metal detection, explosive trace equipment and bottled liquid scanners, what else will be revealed by body scanning? And if there is another need then it should be targeted with a specific technology without subjecting people including women, old people and children to such a shameful and undignified experience». Esta información se encuentra fue publicada en *Statewatch News Online*, con fecha de 2 de octubre de 2008, disponible en <http://www.statewatch.org/>.

incluida en el Reglamento. Con fecha de 3 abril de 2009 fue publicado en el *Diario Oficial* el Reglamento 272/2009, que completa las normas básicas comunes sobre la seguridad de la aviación civil²⁷, y en el que no aparece referencia alguna a los escáneres corporales. No obstante, esta decisión es de carácter provisional ya que desde la Comisión se ha apostado por estudiar la viabilidad de esta medida.

El frustrado atentado de finales de 2009 ha reabierto el debate sobre la necesidad de implantar este tipo de controles. El Comisario de Transportes, Sr. Tajani, ha vuelto a pronunciarse sobre esta medida, y ha instado a la elaboración de una normativa común para todos los Estados miembro, con el fin de evitar la disparidad de criterios que se están aplicando en la actualidad; el Comisario estableció tres límites generales que deberían condicionar la implantación de los escáneres corporales: la seguridad, la salud y los derechos fundamentales de los pasajeros.

La división entre los Estados se mantiene y mientras que Reino Unido y Holanda ya mantienen su postura positiva con respecto a su instalación, otros países, si bien no han realizado ningún pronunciamiento, en anteriores debates se opusieron frontalmente a esta propuesta²⁸. El debate se encuentra sobre la mesa de las instituciones comunitarias, aunque tampoco puede obviarse que existen otras medidas igualmente eficaces y que no suponen un ataque tan directo a los derechos individuales. En este sentido destaca la implantación de un sistema de listado de pasajeros; al igual que los aeropuertos europeos remiten este listado a las autoridades estadounidenses para que conozcan con anterioridad al aterrizaje quiénes forman el pasaje del avión, desde la Comisión Europea se está estudiando la implantación de un registro de pasajeros similar para los vuelos intracomunitarios.

2. *La eliminación de las restricciones sobre los líquidos*

La próxima etapa en la seguridad aérea es la implantación de nuevas tecnologías que faciliten y simplifiquen los controles en los aeropuertos. En este sentido parece que se va a producir un avance en lo que respecta al transporte de líquidos. A fines de 2008, el Director de la Agencia norteamer-

²⁷ Reglamento 272/2009, de la Comisión, de 2 de abril de 2009, que completa las normas básicas comunes sobre la seguridad de la aviación civil establecidas en el anexo del Reglamento 300/2008, del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 91, de 3 de abril de 2009, págs. 7-13).

²⁸ En la rueda de prensa posterior a la cumbre informal de Ministros de Justicia e Interior de la UE celebrada en Toledo en enero de 2010, la Secretaria de Seguridad Interior norteamericana, Sra. Janet Napolitano, respondió a las preguntas de los periodistas sobre la implantación de los escáneres corporales en los siguientes términos: «Los escáneres corporales son una posibilidad por la que ha apostado Estados Unidos, que ya dispone de 40 en los aeropuertos y el año que viene va a incorporar hasta 450, pero no buscamos un enfoque comunitario sobre ellos... Estados Unidos no requiere nada a nadie, pese a que Francia, Países Bajos y Reino Unido están de acuerdo con nosotros, pero de lo que se trata es de buscar un acuerdo entre todos para mejorar la seguridad». Información publicada en el diario *El País.com* en la sección «Internacional», con fecha de 21 de enero de 2010 (<http://www.elpais.com/>).

ricana encargada de la seguridad aérea (Transportation Security Administration) comunicó que tratarían de implantar máquinas de rayos X capaces de distinguir entre líquidos peligrosos e inocuos para el otoño de 2009. Por su parte, el Presidente de la Comisión Europea manifestó en estas mismas fechas su confianza en la instalación de estos nuevos escáneres para 2010; el Sr. José Manuel Durão Barroso también confirmó que los Estados miembros ya habían acordado la supresión de los límites al transporte de líquidos en los vuelos internos (dentro de las fronteras de la Unión Europea) y se esperaba llegar a un pacto similar para los que tengan un destino extracomunitario²⁹.

En marzo de 2009, el Gobierno británico anunció que las limitaciones sobre los líquidos serían suprimidas una vez que los aeropuertos instalaran escáneres capaces de detectar los líquidos en el equipaje de mano. Según las autoridades del Reino Unido, tras unos meses todos los aeropuertos británicos habrán instalado estos nuevos escáneres. El coste económico, sólo para el Reino Unido, de las limitaciones para el transporte de líquidos ha sido de más de 100 millones de euros, desde la entrada en vigor de esta norma en el año 2006; cantidad a la que habrá que sumar el valor de cada nuevo escáner detector de líquidos, que alcanza un coste superior a los 100.000 euros por cada unidad³⁰.

En el propio texto del Reglamento 272/2009, de 2 de abril, se establece una previsión sobre las restricciones del transporte de líquidos. En el Considerando sexto de esta norma se afirma:

«Deben implantarse métodos, incluidas tecnologías, para la detección de explosivos líquidos en los aeropuertos a escala europea, lo antes posible y, a más tardar, el 29 de abril de 2010, permitiendo así a los pasajeros llevar líquidos inofensivos sin restricciones. Si no es posible implantar a tiempo métodos, incluidas tecnologías, para la detección de explosivos líquidos a escala europea, la Comisión propondrá las adiciones necesarias a las categorías de artículos que pueden prohibirse (parte B del anexo). Si, por razones objetivas, no es posible implantar métodos, incluidas tecnologías, en algunos aeropuertos, la Comisión, en las normas de aplicación, propondrá modalidades que permitan llevar líquidos sin que ello vaya en detrimento de los niveles de seguridad».

²⁹ J. RUIZ SIERRA (2008), «La UE pretende relajar en el 2010 el veto a los líquidos en los aeropuertos», artículo publicado en el diario *elPeriódico.com*, con fecha de 12 de noviembre de 2008 (<http://www.elperiodico.com>); S. MCCARTNEY, «TSA Likely to Relax Restrictions on Liquids in 2009», artículo publicado en el blog *The Middle Seat Terminal*, del diario *The Wall Street Journal*, con fecha de 2 de octubre de 2008 (<http://blogs.wsj.com/middleseat>).

³⁰ «Airlines' limit on liquid in hand luggage to be lifted», artículo publicado en el diario *Times on Line*, con fecha de 12 de marzo de 2009 (<http://www.timesonline.co.uk>); S. MCCARTNEY (2009), «UK to End Airline Liquid Ban Soon», artículo publicado en el blog *The Middle Seat Terminal*, del diario *The Wall Street Journal*, con fecha de 12 de marzo de 2009 (<http://blogs.wsj.com/middleseat>).

De esta forma se establecía algo más de un año de plazo para la eliminación del transporte de líquidos inofensivos sin restricciones; si bien se dejaba una cláusula abierta ante la posibilidad de no implantación de los nuevos métodos de control que permitirían eliminar estas restricciones. Por tanto, la fecha de 29 de abril de 2010 tan sólo debía ser considerada como un límite sobre el que trabajar para cumplir objetivos, pero en ningún caso como fecha tope para la completa eliminación de estas restricciones. Los pronósticos más negativos se han cumplido, ya que la Comisión propuso en octubre de 2009 a los ministros de Transporte que las restricciones al transporte de líquidos en el equipaje de mano fueran prorrogadas hasta 2012 para los aeropuertos con más de 10 millones de pasajeros al año, mientras que para los restantes se mantendrían hasta el año 2014. La Comisión considera que posponer la supresión de esta prohibición es básico en tanto la tecnología necesaria para detectar explosivos líquidos en los puntos de control de los aeropuertos no se prevé que pueda estar operativa para la fecha límite original, abril de 2010.

V. CONCLUSIONES

El análisis de la evolución de las disposiciones comunitarias, de la jurisprudencia, de las quejas de los ciudadanos y de las propuestas de futuro permite distinguir una serie de debilidades clave, acompañadas de un conjunto de proposiciones que tratan de aportar soluciones.

1. La política comunitaria sobre la seguridad en la aviación civil se encuentra fundamentada en la ausencia de planificación. Se han producido un conjunto de normas que han regulado aspectos puntuales que afectan a la seguridad aeroportuaria, pero no se puede hablar de una línea política coherente, de actuaciones comunitarias analizadas y debatidas en profundidad. Esta realidad encuentra su justificación en las situaciones de crisis sufridas tras la gravedad de las amenazas terroristas de los últimos años; sin embargo, y una vez superada la reacción inmediata tras este escenario de emergencias, las instituciones comunitarias han tenido la oportunidad de elaborar una política real sobre la seguridad de la aviación civil.

Las disposiciones vigentes han creado un soporte, si bien irregular, sobre el que puede construirse una política efectiva para la seguridad en la aviación civil. El riesgo de actuaciones ilícitas en el transporte aéreo es una realidad que continúa presente y que no puede responder a una simple «moda pasajera» para el legislador.

2. Ante el secretismo propugnado por la Comisión Europea las autoridades nacionales competentes se mantuvieron en un segundo plano, supeñadas a las propuestas comunitarias, a sabiendas que contravenían los principios básicos de sus propios ordenamientos jurídicos nacionales. Al igual que desde el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas se ha puesto de relieve el error de la Comisión en el mantenimiento de este secretismo, en las

medidas de aplicación para la seguridad aérea habría que incidir en la pasividad de las autoridades nacionales competentes.

La exigencia de responsabilidad a las autoridades comunitarias y nacionales es una reacción esencial ante un incumplimiento flagrante y continuado de un principio básico, con el consecuente perjuicio causado al ciudadano y a todos los operadores del tráfico aéreo.

3. La actuación desproporcionada por parte de las instituciones comunitarias exige de un replanteamiento sobre el modelo de seguridad que se pretende instaurar en la Unión Europea. La aplicación de un modelo basado en listados secretos y a los que se exige una obediencia ciega, ya que son desconocidos, no se corresponde con los principios del Derecho comunitario; el avance de las instituciones comunitarias no puede asentarse sobre medidas publicadas a través de comunicados de prensa en lugar de en el *Diario Oficial*.

Como ya ha puesto de manifiesto el Tribunal de Justicia, los ciudadanos deben conocer sus derechos y obligaciones para actuar en consecuencia. La interpretación del principio de seguridad jurídica no supone una novedad, por lo que las instituciones comunitarias deben ajustarse a esta premisa, al igual que al resto de principios básicos reconocidos en el Tratado Constitutivo y en el resto de disposiciones vigentes.

4. El carácter desmedido del régimen vigente queda de manifiesto en todas las apreciaciones indicadas. La subjetividad ha sido la nota dominante en la aplicación de las directrices sobre objetos prohibidos cuando aún no habían sido publicadas en el *Diario Oficial* y, a la vista del Reglamento, continuará siendo la nota dominante. En la actualidad no existe un protocolo de actuación común en todos los aeropuertos comunitarios, lo que se traduce en el desamparo de cualquier pasajero, que desconoce cuáles van a ser los criterios de interpretación de la norma en cada control. Esta variedad es evidente entre los distintos Estados miembros, pero también se pone de manifiesto en los aeropuertos de un mismo Estado, e incluso entre los distintos controles de seguridad de un mismo aeropuerto.

La armonización, objetivo perseguido desde las primeras normas adoptadas en este ámbito, aún se encuentra lejos de ser alcanzada. Si existe un cielo único europeo no pueden mantenerse distintos controles a los pasajeros en función del Estado en el que se encuentren; sin perjuicio de la respuesta concreta ante una situación de riesgo, deben existir unos parámetros únicos de actuación que permitan al pasajero conocer con seguridad los controles a los que será sometido.

5. Después de la etapa de incertidumbre tras las amenazas terroristas, las instituciones comunitarias se mostraron incapaces de alzar su voz frente a la propuesta de la Comisión; han sido iniciativas de particulares las que han terminado venciendo las reticencias a exponer los efectos negativos de las medidas adoptadas en aras de la seguridad. Elaborar una norma con un fin

tan relevante como es la protección frente a actuaciones ilícitas no puede convertirse en un salvoconducto que elimine cualquier debate para su modificación o incluso derogación.

En numerosas ocasiones trasciende la oposición de algunos Estados a una determinada propuesta comunitaria, e incluso se llega a bloquear por completo su adopción o se limita su contenido; igualmente, en otras ocasiones se alzan voces contrarias desde el Comité Económico y Social, el Comité de las Regiones o el Parlamento Europeo. Sin embargo, y a pesar de las tropelías causadas por las iniciativas comunitarias sobre seguridad de la aviación civil, y en especial los preceptos dedicados al control de los pasajeros, la sociedad europea percibió una unidad completa por parte de las autoridades comunitarias y nacionales, tanto en su adopción como en su aplicación.

Las instituciones comunitarias y nacionales son deudoras de las demandas ciudadanas y en sus funciones deben respetar el ordenamiento jurídico vigente, lo que implica el autocontrol y la autocritica en la elaboración de sus informes y propuestas. La crítica en el seno de la Unión Europea parece aún una asignatura pendiente, y es evidente que en situaciones como las descritas la iniciativa ciudadana y el pronunciamiento del Tribunal de Justicia debieran haber estado acompañados de propuestas de mejora provenientes del propio seno del legislativo comunitario y del conjunto de organismos que colaboran en la elaboración de las políticas de la Unión Europea.

6. El legislador comunitario ha obviado que el fin de estas normas jurídicas es la protección de la seguridad aérea y, por ende, la protección del ciudadano. La percepción que cualquier pasajero ha adquirido a lo largo de los últimos años sobre los controles de seguridad de los aeropuertos es por completo negativa. La duda sobre la eficacia real de las medidas adoptadas, el secretismo en torno a las mismas y la no aplicación a otros medios de transporte han supuesto un flaco favor para su admisión por parte del ciudadano.

El ciudadano comunitario debe ser informado de cuál ha sido el nivel de seguridad alcanzado en los aeropuertos y los fines de las medidas adoptadas. Las autoridades comunitarias han decidido tutelar al ciudadano, guiándolo ante los riesgos existentes sin exponer la motivación de sus actuaciones. Garantizar la protección frente a actos ilícitos de cualquier naturaleza implica no facilitar datos que pudieran comprometer el grado de seguridad exigido, pero este principio básico de actuación no significa que las autoridades competentes dispongan de carta blanca para la aplicación de cualquier medida sobre el ciudadano. Las autoridades implicadas deben encontrar el punto de equilibrio entre la no revelación de información confidencial, que pudiera comprometer la seguridad, y la publicidad de las normas y la indispensable comunicación al ciudadano de las medidas adoptadas.

BIBLIOGRAFÍA

- COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO: *Dictamen sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre normas comunes para la seguridad de la aviación civil*, COM (2005) 429 final (DO C 185, de 8 de agosto de 2006, págs. 17-19).
- *Dictamen sobre la seguridad de los pasajeros en el transporte aéreo*, Bruselas, 23 de octubre de 2008.
- GKRITZA, K.; NIEMEIER, D., y MANNERING, F. (2006): «Airport security screening and changing passenger satisfaction: An exploratory assessment», *Journal of Air Transport Management*, vol. 12, núm. 5, págs. 213-219.
- HAINMÜLLER, J., y LEMNITZER, J. (2003): «Why do Europeans fly safer? The politics of airport security in Europe and the US», *Terrorism and Political Violence*, vol. 15, núm. 4, págs. 1-36.
- LÓPEZ-MEDEL, J. (2008): «Sorpresas y derechos en los aeropuertos», artículo publicado en el diario *El País*, con fecha de 15 de diciembre de 2008.
- MCCARTNEY, S. (2008): «TSA Likely to Relax Restrictions on Liquids in 2009», artículo publicado en el blog *The Middle Seat Terminal*, del diario *The Wall Street Journal*, con fecha de 2 de octubre de 2008 (<http://blogs.wsj.com/middleseat>).
- (2009): «UK to End Airline Liquid Ban Soon», artículo publicado en el blog *The Middle Seat Terminal*, del diario *The Wall Street Journal*, con fecha de 12 de marzo de 2009 (<http://blogs.wsj.com/middleseat>).
- PUEYO LOSA, J. (2003): «Unión Europea, seguridad de la aviación civil y lucha contra el terrorismo: Reglamento (CE) núm. 2320/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2002 por el que se establecen normas comunes para la seguridad de la aviación civil», *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 1, 2003.
- QUERALT, J. (2008): «La arbitrariedad en los controles aéreos», artículo publicado en el diario *elPeriódico.com*, con fecha de 2 de junio de 2008 (<http://www.elperiodico.com>).
- RAYA, D. (2008): *Discurso pronunciado ante la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo*, Bruselas, 27 de mayo de 2008, disponible en <http://rebeldia80.wordpress.com/>.
- ROSEN, J. (2004): *The naked crowd reclaiming security and freedom in an anxious age*, Random House, Nueva York, 2004.
- RUIZ SIERRA, J. (2008): «La UE pretende relajar en el 2010 el veto a los líquidos en los aeropuertos», artículo publicado en el diario *elPeriódico.com*, con fecha de 12 de noviembre de 2008 (<http://www.elperiodico.com>).
- SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA DEL MINISTERIO DE INTERIOR (2006): «Informe sobre la legitimidad del personal de seguridad privada para realizar determinadas funciones en los aeropuertos de la red nacional», *Seguridad Privada, Boletín Informativo de la Dirección General de la Policía*, Comisaría General de Seguridad Ciudadana, núm. 22, junio de 2006, págs. 16-19.
- SEIDENSTAT, P. (2004): «Terrorism, Airport Security, and the Private Sector», *Review of Policy Research*, vol. 21, núm. 3, 2004, págs. 275-291.