



JDO. CENTRAL CONT/ADMVO. N. 11  
C/ GOYA 14, CUARTA PLANTA  
28001 MADRID

TEL:

N11600

N.I.G: 28079 29 3 2011 0008019

**PROCEDIMIENTO ABREVIADO 0000612 /2011**

P. Origen: /

Clase: ADMINISTRACION DEL ESTADO

DEMANDANTE: RYANAIR, LTD

LETRADO:

PROCURADOR: EDUARDO CODES FEIJOO

DEMANDADO: AGENCIA ESTATAL DE SEGURIDAD AEREA (AESA)

LETRADO: . ABOGADO DEL ESTADO

**SENTENCIA NÚM. 162 DE 2.012**

En la ciudad de Madrid, a 5 de Septiembre de 2012.

Vistos por mí, D. Manuel Ponte Fernández, Magistrado-Juez del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 11, los presentes autos de procedimiento abreviado, seguidos ante este Juzgado con el número de registro nº 612/11, a instancia del procurador D. Eduardo Codes Feijoo, en representación de la compañía irlandesa RYANAIR, LTD., asistida del Letrado D. Jaime Fernández Cortes, siendo demandada la AGENCIA ESTATAL DE SEGURIDAD AÉREA, representada y asistida por el Abogado del Estado. La cuantía del recurso es de 4.500 euros.

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO:** La parte demandante interpuso recurso contencioso administrativo el día 30 de Junio de 2011 contra la Resolución de la Agencia Estatal de Seguridad Aérea de 17 de Mayo de 2011, en virtud de la cual se impuso a la entidad aquí recurrente una sanción de multa de 4.500 euros por la comisión de una infracción tipificada en el artículo 33.1 de la Ley 21/2003, de 7 de Julio, de Seguridad Aérea, en concordancia con la normativa comunitaria vigente en el momento de la comisión de los hechos.

**SEGUNDO:** En su escrito de demanda, la parte actora expuso cuantos hechos y fundamentos de derecho consideró de aplicación y terminó por suplicar a este Juzgado se dictase sentencia por la que, estimando el presente recurso se revoque y anule la resolución impugnada, por no ser conforme a Derecho.

**TERCERO:** En su contestación a la demanda, el Abogado del Estado se opuso a las pretensiones de la parte demandante; y tras exponer cuantos hechos y fundamentos de derecho consideró de aplicación, solicitó se dictase sentencia por la que se desestime el recurso y confirme el acto recurrido, toda vez que el mismo es ajustado a Derecho.

**CUARTO:** Recibido el pleito a prueba, se practicó la admitida, quedando seguidamente los autos conclusos para dictar sentencia.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO:** El presente recurso contencioso administrativo tiene por objeto la Resolución de la Agencia Estatal de Seguridad Aérea de 17 de Mayo de 2011, en virtud de la cual se impuso a la entidad aquí recurrente una sanción de multa de 4.500 euros por la comisión de una infracción tipificada en el artículo 33.1 de la Ley 21/2003, de 7 de Julio, de Seguridad Aérea, en concordancia con la normativa comunitaria vigente en el momento de la comisión de los hechos, consignándose como hechos probados que "según escrito de denuncia, el día 25 de Junio de 2010, a las 12.00 horas, en el Aeropuerto de Madrid-Barajas, personados los agentes denunciantes en la puerta del embarque referida al ser requeridos para ello, se identifica a un pasajero, quien acredita ser Sargento de la Guardia Civil, encontrándose en comisión de servicio y teniendo la intención de volar con la Compañía Aérea denunciada, negándole el Comandante de la aeronave la entrada a la misma por portar su arma reglamentaria, habiendo cumplido dicho Sargento con todos los requisitos legalmente exigibles para llevarla".

La parte demandante opone, en apoyo de su pretensión de anulación del acto administrativo, en primer lugar, la competencia exclusiva de las autoridades irlandesas en la materia y la aplicación del programa de seguridad irlandés, conforme al artículo 13 del Reglamento (CE) 300/2008, y argumenta esta parte que la norma comunitaria establece un sistema de homologación a nivel europeo, según la cual las demás autoridades deben aceptar el criterio de la autoridad del país que otorgó la licencia de explotación de la aerolínea, que es la irlandesa; todo ello conforme al artículo 13 del Reglamento 300/2008. Añade la demandante que la regla general en el ámbito comunitario es la prohibición del acceso a las aeronaves con armas de fuego, conforme al artículo 4.4.1. del Reglamento 185/2010, de la Comisión. En tercer



lugar, opone la entidad demandante la vulneración del principio de publicidad de las normas, pues el Programa Nacional de Seguridad para la Aviación Civil no ha sido publicado en el Boletín Oficial del Estado ni en diario oficial alguno, por lo que no cumple con el requisito básico del principio de publicidad de las normas. Por último, entiende esta parte que la sanción impuesta vulnera el principio de proporcionalidad de las normas, pues no concurre ninguna incidencia en materia de seguridad.

En consecuencia, interesaba la entidad demandante la estimación del recurso contencioso-administrativo, con anulación del acto administrativo recurrido y, con carácter subsidiario, la sustitución de la multa impuesta por un simple apercibimiento.

Por su parte, el Abogado del Estado, en el acto de la vista, se opuso a los pedimentos formulados de contrario, argumentando, en síntesis, que el acto administrativo es conforme a Derecho, pues en el ámbito del Derecho administrativo sancionador rige el principio de territorialidad, y concurren todos los elementos que integran la infracción administrativa apreciada por la Administración.

**SEGUNDO:** Pues bien, plantea, en primer lugar, la entidad demandante la posible contradicción del artículo 33.1 de la Ley 21/2003, de 7 de Julio de Seguridad Aérea, en relación con el Programa Nacional de Seguridad para la Aviación Civil, por cuanto entiende que no ha de ser aplicable este último, sino el Plan Nacional de Irlanda, país cuya bandera ostenta la aerolínea sancionada, y ello en virtud del artículo 13 del Reglamento 300/2008, de 11 de Marzo, sobre normas comunes para la seguridad de la aviación civil, conforme al cual "todas las

compañías aéreas elaborarán, aplicarán y mantendrán un programa de seguridad. Dicho programa describirá los métodos y procedimientos que ha de seguir la compañía aérea para dar cumplimiento tanto al presente Reglamento como al programa nacional de seguridad para la aviación civil del Estado miembro en que preste sus servicios. El programa incluirá disposiciones en materia de control interno de la calidad que describan cómo debe comprobar la compañía aérea la correcta aplicación de dichos métodos y procedimientos", y añade el apartado segundo que "el programa de seguridad de la compañía aérea se presentará ante la autoridad competente si esta así lo solicita. La autoridad competente podrá adoptar otras medidas en caso necesario". Por su parte, el apartado tercero dispone que "cuando el programa de seguridad de una compañía aérea comunitaria haya sido validado por la autoridad competente del Estado miembro que haya concedido la licencia de explotación, los demás Estados miembros deberán considerar que dicha compañía aérea cumple los requisitos del apartado 1. Esta disposición se entenderá sin perjuicio del derecho de un Estado miembro a solicitar a una compañía aérea que explique con detalle la aplicación de: a) las medidas de seguridad aplicadas por dicho Estado miembro en virtud de lo dispuesto en el artículo 6 y/o los procedimientos locales aplicables en los aeropuertos en los que opera".

Pues bien, no comparte este Juzgador la interpretación que de dicho precepto sostiene la representación de la entidad demandante. Así, en primer lugar el propio apartado 1 del precepto del Reglamento Comunitario es claro al señalar que el programa de seguridad de cada compañía aérea ha de someterse tanto al propio Reglamento, como al programa nacional de seguridad para la aviación civil del Estado miembro en que preste sus servicios, en este caso España, al tratarse de un



vuelo doméstico interno. Vuelve a insistir el mismo precepto en su apartado tercero en el derecho de un Estado miembro a solicitar a una compañía aérea que explique con detalle la aplicación de las medidas de seguridad aplicadas *por dicho Estado miembro*. Y en segundo lugar, no solamente el artículo 8 del Código Civil establece que *"las leyes penales, las de policía y las de seguridad pública obligan a todos los que se hallen en territorio español"*, sino que el artículo 11 del vigente Convenio sobre Aviación Civil Internacional de Chicago de 1944, del que son Estados parte tanto Irlanda como España, establece que *"a reserva de lo dispuesto en el presente Convenio, las Leyes y Reglamentos de un Estado contratante relativos a la entrada y salida de su territorio de las aeronaves empleadas en la navegación aérea internacional o a la operación y navegación de dichas aeronaves, mientras se encuentren en su territorio, se aplicarán sin distinción de nacionalidad a las aeronaves de todos los Estados contratantes, y dichas aeronaves deberán cumplir tales Leyes y Reglamentos a la entrada, a la salida y mientras se encuentren dentro del territorio del Estado"*. En el mismo sentido, el artículo 12 de dicho Convenio reconoce la competencia de cada Estado para el establecimiento de las normas y reglamentaciones de circulación aérea que deben cumplir las aeronaves que sobrevuelen su territorio soberano, con independencia de la nacionalidad del operador; disposiciones éstas que forman parte del derecho interno conforme al artículo 96 de la Constitución, al mismo nivel que el Derecho Comunitario. En consecuencia, no aprecia este Juzgador contradicción alguna entre el derecho nacional y el derecho comunitario en la materia, como sostiene la entidad demandante, ni dudas razonables en la interpretación de éste, siendo, por tanto, plenamente aplicable las normas sancionadoras invocadas por la Administración.



**SEGUNDO:** En segundo lugar, en cuanto a la vulneración del principio de publicidad de las normas en lo que se refiere al Plan Nacional de Seguridad para la Aviación Civil, tampoco puede ser estimado el motivo. Así, debe señalarse que nos encontramos en un ámbito de sujeción especial con la Administración, en la cual, como han puesto de manifiesto diversas sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, se produce una dependencia o vínculo intenso con la Administración, situación que se traduce en un debilitamiento o matización de los derechos o garantías de los implicados, lo que doctrinalmente se atribuye a una mayor proximidad entre administrado y Administración, bien por la incardinación permanente o temporal de aquél en la organización administrativa, bien por el desarrollo de determinada actividad que tenga una intensa ligazón con el interés general, como sucede en el presente caso en el ámbito de la seguridad aérea. Estas situaciones, en efecto, implican una intensificación de las potestades administrativas y la correlativa atemperación de los márgenes de libertad en la actividad concernida. Ahora bien, esto no puede en ningún caso concebirse de un modo irrestricto o ilimitado, lógicamente deberá cumplir con el requisito de una predeterminación normativa así como acomodarse a lógicas exigencias de proporcionalidad, en las que será menester inferir si las medidas son idóneas y necesarias en aras a la satisfacción de un interés superior que a su vez obtenga cabal inclusión en el ordenamiento jurídico. A este esquema no es ajeno, lógicamente, el principio de eficacia, siempre y cuando no entre en colisión o lastre el contenido esencial de determinados derechos fundamentales. En definitiva, en el caso que nos ocupa, la difusión restringida de las normas de seguridad resulta acorde con el ámbito, singularmente sensible,



el de la seguridad aérea, en el que se desarrolla la actividad de la entidad recurrente, la cual, además, en cuanto que compañía operadora, difícilmente puede oponer, en buena lógica, el desconocimiento del Plan Nacional de Seguridad Aérea.

Finalmente, en lo que respecta a la tipificación llevada a cabo por la Administración, el artículo 33.1 del mismo texto legal, dentro del Título IV, relativo a las obligaciones por razones de seguridad, establece que *"todas las personas y organizaciones que se enumeran en el artículo anterior están sujetas a las siguientes obligaciones: 1ª Cumplir con la diligencia debida las normas, reglas, medidas y condiciones de seguridad requeridas en cada actividad u operación aeronáutica"*, y por su parte, el artículo 44.1 del mismo texto señala que *"el incumplimiento de las obligaciones establecidas en el Título IV de esta Ley por los sujetos que en cada caso estén sometidos a ellas constituirá infracción leve, salvo que constituya una infracción de las tipificadas en los artículos siguientes en este capítulo, o se produzca alguna circunstancia especial de las previstas en los apartados siguientes en este artículo, que lo califique como infracción grave o muy grave"*.

Pues bien, en primer lugar es preciso resaltar que no nos encontramos ante una norma sancionadora en blanco, cuya constitucionalidad, por otra parte, ha sido reiteradamente afirmada, pues la norma en blanco no constituye una norma sin contenido o de remisión pura, sino que tiene un contenido propio, si bien para la exacta determinación del deber de conducta ha de atenderse a otra norma, de naturaleza no sancionadora, que es la que regula la actividad sobre la que recae la prohibición o mandato. Por el contrario, en el asunto que nos ocupa, nos encontramos con un tipo sancionador que





contiene una cláusula general de tipificación, al remitir a las "normas, reglas, medidas y condiciones de seguridad requeridas en cada actividad u operación aeronáutica", lo que, como señala la sentencia del Tribunal Constitucional de 29 de Enero de 2003, tampoco plantea un problema de constitucionalidad siempre que la remisión que el precepto que tipifica las infracciones realiza a otras normas que imponen deberes u obligaciones, haga previsible, con suficiente grado de certeza, la consecuencia punitiva derivada de aquel incumplimiento o transgresión. Pues bien, en el presente caso tales normas están contenidas en el Programa Nacional de Seguridad para la Aviación Civil, en relación con el artículo 3.1 de la Ley 21/2003, y el mismo, conforme se refleja en el expediente administrativo, establece en su apartado 9.1 de "de la obligación de portar sus armas en bodega se excluye al personal de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que se desplacen en comisión de servicio, así como aquéllos que el Ministerio del Interior excepcionalmente autorice cuando las circunstancias así lo determinen. Este personal deberá identificarse en los controles de seguridad y ante el Comandante de la aeronave, pudiendo portar su arma sin que sea preciso la entrega de la misma al Comandante, salvo que éste lo requiera...", y añade el apartado 4 que "toda Compañía Aérea operando vuelos con origen y destino en un aeropuerto nacional estará obligada a transportar las armas del personal de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que se desplacen en comisión de servicio, así como aquellos que el Ministerio del Interior excepcionalmente autorice cuando las circunstancias así lo determinen, según lo especificado en el apartado 9.1"



En consecuencia, considera este Juzgador que concurren todos los elementos del tipo infractor apreciado por la Administración.

**CUARTO:** Por último, en lo que respecta a la vulneración del principio de proporcionalidad, el motivo debe ser igualmente desestimado.

Así, es sabido que el ejercicio de la potestad sancionadora, como toda actuación administrativa, está sometida al control de los Tribunales de Justicia, que están obligados a garantizar el respeto al principio de proporcionalidad en la imposición de las sanciones. En este sentido, la jurisprudencia reconoce de forma constante que el principio de proporcionalidad de las sanciones no escapa al control de los órganos jurisdiccionales, pudiendo citarse en este sentido las sentencias del Tribunal Supremo de fechas 1 de Febrero de 1995; 16 de Febrero de 1998; 9 de Mayo de 2000, entre muchas otras. Sin embargo, entiende este Juzgador, conforme a reiterada doctrina jurisprudencial al respecto, que el control jurisdiccional del criterio de proporcionalidad ha de centrarse en el análisis de la corrección del grado elegido, mínimo, medio o máximo y al objeto de determinar si existe la debida adecuación entre los hechos imputados y la responsabilidad exigida. La elección de la cuantía dentro de cada grado corresponde a la Administración que discrecionalmente fijará el concreto importe de la sanción, no controlable jurisdiccionalmente, a salvo de que se alegue fundadamente arbitrariedad en la decisión administrativa.

Pues bien, el artículo 55.2.a), aplicable al caso que nos ocupa, prevé para las infracciones leves una sanción de apercibimiento o multa de entre 4.500 a 135.000 euros. Así, partiendo de la sanción de multa ha sido impuesta en su grado mínimo -4.500 euros- no puede considerarse infringido el principio de proporcionalidad porque la Administración no haya impuesto la sanción de apercibimiento, pues, siguiendo el criterio que expresa la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 11 de Julio de 2002, la previsión normativa es de carácter alternativo, por lo que la opción por una u otra la ejerce el órgano sancionador sin que venga obligado a la imposición de dicha sanción.

**QUINTO:** En lo que respecta a las costas procesales, es de aplicación lo dispuesto en el artículo 139.1 de la L.J.C.A., conforme al cual no procede efectuar especial pronunciamiento en esta materia al no apreciarse mala fe o temeridad en ninguna de las partes.

Vistos los preceptos legales citados y los demás de general y pertinente aplicación, en nombre de S.M. el Rey y por la autoridad conferida por la Constitución,

#### **FALLO**

Que debo desestimar y desestimo el recurso contencioso-administrativo interpuesto por procurador D. Eduardo Codes Feijoo, en representación de la compañía irlandesa RYANAIR, LTD., contra la Resolución de la Agencia Estatal de Seguridad Aérea de 17 de Mayo de 2011, en virtud de la cual se impuso a la entidad aquí recurrente una sanción de multa de 4.500 euros por la comisión de una infracción tipificada en el artículo



33.1 de la Ley 21/2003, de 7 de Julio, de Seguridad Aérea, en concordancia con la normativa comunitaria vigente en el momento de la comisión de los hechos, que se confirma por ser conforme a Derecho; sin hacer especial pronunciamiento en relación a las costas procesales.

Notifíquese la presente sentencia en la forma prevenida en el Art. 248.4 de la L.O. 6/1.985, de 1 de julio, del Poder Judicial, advirtiéndole que contra la misma no podrá interponerse recurso ordinario alguno.

Así, por esta mi sentencia, lo pronuncio, mando y firmo.

**PUBLICACION.-** En la misma fecha fue leída y publicada la anterior resolución por el Ilmo. Sr. Magistrado que la dictó, estando celebrando audiencia pública. Doy fe.