



## EL PREOCUPANTE AUMENTO DE LAS INCIDENCIAS CAUSADAS POR PASAJEROS DISRUPTIVOS

Los incidentes protagonizados por pasajeros disruptivos ha sido siempre una preocupación de la industria aeronáutica. Sin embargo, el notable aumento de estos episodios en los últimos años ha puesto de relieve la urgente necesidad de revisar y fortalecer la legislación existente para afrontar la problemática que conlleva, tanto a nivel de seguridad aérea y operativa, como reputacional de las propias compañías. En nuestra *newsletter* de septiembre exploraremos esta cuestión, exponiendo el marco legal actual, los desafíos que plantea esta situación y los recursos disponibles para afrontar estos incidentes.

Antes de comenzar, resulta esencial aclarar que un pasajero disruptivo (denominado en inglés *disruptive* o *unruly*) es, en esencia, aquella persona que, sin respetar las normas de seguridad de la aeronave, causa trastornos significativos durante un vuelo o, incluso antes del embarque, poniendo en peligro la seguridad del vuelo y/o la comodidad de otros pasajeros y la tripulación. Se trata, por tanto, de pasajeros con una actitud violenta, abusiva e indisciplinada frente al personal de tierra, la tripulación u otros pasajeros.

Así, por ejemplo, tienen la consideración de conductas disruptivas (i) el incumplimiento de las normas de seguridad de la aeronave, tales como el uso incorrecto del cinturón de seguridad o el chaleco salvavidas, fumar a bordo de la aeronave, intentar entrar en la cabina o manipular las salidas de emergencia del avión; (ii) las agresiones físicas o verbales a cualquier pasajero, miembro de la tripulación, personal de tierra o autoridades; (iii) los actos que pongan en peligro la integridad física propia; o (iv) los actos obscenos, exhibicionistas y/o contrarios a las buenas costumbres.

Según datos oficiales, la frecuencia y gravedad de estos comportamientos está creciendo de manera preocupante, lo que, como decimos, subraya la urgencia de estudiar e implementar medidas adicionales que permitan prevenir las conductas indisciplinadas a bordo<sup>1</sup>.

### MARCO NORMATIVO EN RELACIÓN CON PASAJEROS DISRUPTIVOS

Como es lógico, abordar los comportamientos de estos pasajeros representa un complejo desafío que abarca diferentes niveles de regulación, tanto nacionales como internacionales, sin que exista una normativa homogénea que defina de manera clara qué acciones se consideran conflictivas y cuáles son las consecuencias asociadas a ellas.

En relación con lo anterior, resulta conveniente recordar brevemente el desarrollo normativo en esta materia, mencionando en primer lugar que, hasta el momento, el Convenio de Tokio<sup>2</sup>, acompañado de la Circular 288 de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) y la Práctica Recomendada n° 1724 de la IATA han sido los recursos más exitosos para unificar criterios en este ámbito.

En concreto, el Convenio de Tokio de 1963 aprobado por la OACI configuró las bases legales para lidiar con los pasajeros disruptivos, detallando no sólo las medidas de las que disponía la tripulación y ante qué circunstancias debían acordarse, sino también la jurisdicción competente para tomar acciones legales contra estos pasajeros. En aquel momento se entendía que la competencia debía corresponder a las autoridades del Estado de matriculación de la aeronave, lo que, indudablemente generaba problemas jurisdiccionales a la hora de abordar las incidencias ocurridas a bordo de aeronaves matriculadas en otros Estados. De hecho, en la mayoría de los casos, los pasajeros eran puestos en libertad sin mayores consecuencias legales<sup>3</sup>.

Para tratar de resolver esta problemática y suplir las lagunas existentes, el 4 de abril de 2014 se adoptó el denominado Protocolo de Montreal por parte de la OACI<sup>4</sup>. A través de éste, se ampliaron las disposiciones jurisdiccionales del Convenio de Tokio y se fijó la competencia del Estado de aterrizaje para el ejercicio de acciones legales, con independencia del país de matriculación de la aeronave y del Estado operador del vuelo. Desde su

<sup>1</sup> Según los datos publicados por la Asociación Internacional de Transporte Aéreo (IATA), en 2022 se notificó un incidente por cada 568 vuelos, frente a 1 por cada 835 en 2021, lo que supone un aumento del 37% (Fuente: IATA). De igual modo, a nivel nacional, según datos registrados por AESA, en los últimos años se han duplicado los casos registrados, pasando de 718 casos en 2017 a 1.361 en 2022. (Fuente: El País).

<sup>2</sup> Convenio sobre Infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de aeronaves, concluido en Tokio el 14 de septiembre de 1963 (ratificado por España en 1969, publicado en el BOE de 25 de diciembre).

<sup>3</sup> Conforme a una encuesta realizada por IATA, los problemas jurisdiccionales constituían la principal razón de falta de enjuiciamiento mundial de esta clase de incidencias. (Fuente: IATA).

<sup>4</sup> Protocolo que modifica el Convenio sobre las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de las aeronaves, firmado en Tokio el 14 de septiembre de 1963 (ratificado por España el 9 de septiembre de 2015).

entrada en vigor, el 1 de enero de 2020, este Protocolo ha permitido mejorar la gestión de las incidencias de conductas insubordinadas a bordo de las aeronaves, avance que también se ha beneficiado de la publicación de varios manuales sobre seguridad y procedimientos comunes para el manejo de casos que han ayudado a modernizar la gestión de estas situaciones<sup>5</sup>

Además, mediante la reciente aprobación de la Resolución A41-4<sup>6</sup>, la OACI ha instado a los Estados a considerar la posibilidad de introducir sanciones civiles y administrativas para abordar los comportamientos indisciplinados a bordo de las aeronaves, proporcionando para ello un modelo de legislación en el que se definen las conductas que deberían resultar sancionables como referencia.

Igualmente en el contexto internacional, la IATA ha abogado por un enfoque unificado para abordar el comportamiento de pasajeros indisciplinados, potenciando la adopción de las Prácticas Recomendadas<sup>7</sup>, fomentando la formación de la tripulación y del personal de tierra, y comunicando a los pasajeros las consecuencias de sus comportamientos<sup>8</sup>.

Por su parte, a nivel europeo, existen diversas directrices relacionadas con la seguridad en el transporte aéreo que proporcionan pautas para enfrentar este tipo de situaciones, pero no existe ningún texto con rango normativo, lo que, sin duda, parece aconsejable y necesario. Y ello a pesar de que la gravedad de este tipo de situaciones y la necesidad de una regulación ya se ha afirmado por el TJUE, que ha dictaminado que el desvío de una aeronave producido como consecuencia de un comportamiento conflictivo de un pasajero pone en peligro la seguridad del vuelo, dada la imprevisibilidad del comportamiento y los limitados recursos de los que disponen el comandante y la tripulación<sup>9</sup>.

En cuanto al ámbito español, existen dos instrumentos legislativos clave para abordar los incidentes con pasajeros disruptivos. Por un lado, la Ley de Seguridad Aérea recoge los parámetros en los que las aerolíneas y las autoridades aeroportuarias pueden tomar medidas para lidiar con estos pasajeros, que pueden ir desde la imposición de una multa hasta la detención del pasajero, contando, para ello, con el apoyo y la intervención de la Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado<sup>10</sup>. Por otro, la Ley de protección de la seguridad ciudadana prevé sanciones para actos que puedan poner en peligro la seguridad de las personas o los bienes, como puede ser el caso en un vuelo comercial<sup>11</sup>. Estas ofensas pueden llegar a constituir, incluso, delitos penales, como el de alteración del orden público, el de atentado contra la autoridad o el de puesta en peligro de la seguridad de aeronaves.

La Agencia Estatal de Seguridad Aérea (AESA), responsable de velar por la seguridad en la aviación civil, tiene potestad para sancionar en casos de interrupciones causadas por pasajeros, pudiendo imponer multas que asciende hasta los 5.000€ a los pasajeros. No parece, sin embargo, que éste sea el mecanismo coercitivo más idóneo para dotar de seguridad a los vuelos que transitan por nuestro país.

## ¿QUÉ RECURSOS TIENE UNA AEROLÍNEA ANTE ESTE TIPO DE SITUACIONES?

Además de las regulaciones legales e instrumentos desarrollados por las autoridades de aviación, las aerolíneas disponen de recursos internos para lidiar con los comportamientos disruptivos de los pasajeros. Esto incluye, por ejemplo, la implementación de políticas y procedimientos internos para abordar y gestionar los comportamientos insubordinados de los pasajeros, junto con protocolos que detallan las medidas a adoptar; la promoción de una formación del personal de vuelo para lidiar con estas situaciones



(técnicas de comunicación, manejo de conflictos y/o apoyo psicológico en contextos extremos, entre otros); o la coordinación con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en el que vayan a operar.

Con carácter general, además, conviene mencionar que, en situaciones de emergencia o cuando la seguridad del vuelo se ve comprometida, el comandante de la aeronave tiene la autoridad para alterar el plan de ruta con el objetivo de mitigar la exposición al riesgo que existe al tener que convivir con esta situación durante un vuelo.

Sin embargo, tal y como apuntábamos al comienzo de esta *newsletter*, los recursos actuales han devenido insuficientes, produciéndose, a día de hoy, un preocupante aumento de incidentes disruptivos que, sin duda, comprometen la seguridad de los vuelos.

A modo de ejemplo, podemos mencionar varios casos que ilustran esta problemática, como son la agresión protagonizada por un pasajero en el Aeropuerto de Palma de Mallorca el 20 de septiembre de este año, que lanzó objetos contra los cristales y agredió a los empleados de la compañía aérea, además de atacar a otro pasajero que esperaba para embarcar; la agresión de un pasajero de nacionalidad británica a una tripulante de un vuelo comercial entre Manchester e Ibiza que fue detenido como presunto autor de un delito de agresión sexual el pasado 25 de agosto en el Aeropuerto de Ibiza; el acoso de un pasajero a otros viajeros durante un vuelo Londres-Sidney, que obligó a realizar un aterrizaje de emergencia en Dubái, en junio de este año; la explosión provocada dentro de la cabina y consiguientes heridas a 12 pasajeros como consecuencia de la apertura de la puerta de emergencia por parte de un pasajero durante la maniobra de aterrizaje, en junio de este año; la desviación a Denver de un vuelo entre Los Ángeles y Nueva York debido a que un pasajero agredió a un auxiliar de vuelo, en julio de 2022; o los

<sup>5</sup> Así, por ejemplo, cabe mencionar el Anexo 17 de Seguridad; el Anexo 9 Facilitation, destinado a sensibilizar a los viajeros sobre estas conductas disruptivas e informar sobre las posibles sanciones legales y de otra naturaleza o el Manual sobre los aspectos jurídicos del comportamiento de los pasajeros insubordinados o perturbadores (Doc. 10117) de 2022, entre otros.

<sup>6</sup> La Resolución A41-4 fue aprobada en la 41ª Asamblea de la OACI, celebrada en octubre de 2022. Para mejor referencia, nos remitimos al [documento publicado por la OACI](#).

<sup>7</sup> Sirva como referencia las Prácticas Recomendadas nº 1724 (mencionada anteriormente) y nº 1798; o la Guía de Prevención y Manejo de Pasajeros Disruptivos aprobada, por unanimidad, por IATA.

<sup>8</sup> Junto con EASA, se han lanzado varias campañas de sensibilización a los pasajeros, como la conocida #notonmyflight, #onetoomany o #flysafely,drinkresponsibly.

<sup>9</sup> Para mayor detalle, nos remitimos a la [STJUE de 11 de junio de 2020, asunto C-74/19](#).

<sup>10</sup> Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea establece el régimen jurídico aplicable a la aviación civil en lo relativo a la seguridad aérea, incluyendo sanciones y medidas disciplinarias que pueden ser aplicadas a pasajeros disruptivos.

<sup>11</sup> La Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana.



altercados derivados de la falta de uso obligatorio de mascarillas por parte de los pasajeros, durante la pandemia del Covid-19.

Estos incidentes ilustran una situación que demanda atención inmediata por el legislador y una revisión exhaustiva de las medidas existentes, entre las que cabría plantearse la creación de listas que incluyan a estos pasajeros disruptivos, con el fin de protegerse frente a ellos, medida que ha sido debatida y demandada durante años por la industria y que, según un informe publicado por IATA, se ha implementado en varios países<sup>12</sup>.

En relación con este tipo de listas restrictivas debemos destacar que IATA opina que podrían no ser una medida efectiva para abordar este problema, por lo que aboga por la promoción de la ratificación del Protocolo de Montreal por parte de todos los países, con el claro objetivo de superar los problemas sobre las limitaciones jurisdiccionales anteriormente citadas y permitir a los Estados establecer medidas coercitivas de aplicación efectiva.

Por nuestra parte, si bien entendemos que la regulación de la creación de listas restrictivas de pasajeros podría suponer un reto no exento de complejidades jurídicas, no es menos cierto que en otros ámbitos existe un derecho de admisión que se puede ejercer libremente por los establecimientos. En consecuencia, cabría preguntarse por qué a las aerolíneas se les priva de un derecho tan importante cuando, sobre todo, tiene una influencia directa en la seguridad operacional y en el riesgo al que se exponen al resto de pasajeros.

De hecho, en la actualidad, algunas compañías aéreas han decidido incluir en sus condiciones generales de transporte este tipo de mecanismos mediante listas restrictivas, que son aplicables únicamente dentro de sus respectivas jurisdicciones. No obstante, tal y como han sugerido algunos operadores, también podría ser interesante estudiar la posibilidad de que las compañías aéreas compartieran estas listas entre sí o incluso se establecieran listas a nivel estatal o supranacional<sup>13</sup>.

Consideremos, por ejemplo, el caso del pasajero mencionado anteriormente que abrió la puerta durante el aterrizaje poniendo en peligro la vida de todos los ocupantes. Con la normativa actual, ese pasajero podría repetir su conducta una y otra vez, y las aerolíneas carecerían de un mecanismo efectivo de defensa tan esencial como sería el de tenerle identificado para prohibirle volar de nuevo con ella o, incluso, con otra compañía distinta. Ante esto, nos preguntamos ¿deben prevalecer los derechos individuales de un pasajero sobre la seguridad del resto de los viajeros? En nuestra opinión –y sin obviar las implicaciones legales en términos de libertades civiles que existen–, la respuesta debe ser negativa, teniendo en cuenta además que existen sólidas salvaguardas y obligaciones para proteger los datos personales de los pasajeros, las cuales podrían aplicarse, sin ninguna duda, a estas denominadas “no-fly lists” para pasajeros disruptivos.

En resumen, resulta innegable que las situaciones causadas por los pasajeros disruptivos no sólo generan molestias a la tripulación y a los pasajeros, e implican un incremento de los costes para las compañías sino que, sobre todo, pueden llegar a comprometer la seguridad del vuelo. Por todo ello, al margen de la imperiosa necesidad de establecer un conjunto amplio de medidas coercitivas, tanto nacional como internacional para abordar estos comportamientos, es esencial promover también la concienciación de la sociedad sobre las posibles repercusiones de las conductas inapropiadas de los pasajeros, fomentando la sensibilización social y adoptando una política de “tolerancia cero”.

Azahara Garcia Durán  
Silvia Frade Sosa

<sup>12</sup> Fuente: IATA

<sup>13</sup> Fuente: The Washington Post (1) (2) and CNN travel (3).