

# Reglamento de Circulación Aérea: ¿"reconversión legislativa"?

ENRIQUE LLADOS BATALLA  
Teniente Coronel de Aviación



"Nunca se corrige eficazmente una falta si no buscamos su origen y no empezamos por combatir la causa" (Noel Clarasó).

**C**ONFIESE que me costó bastante decidirme por un título con el que iniciar este artículo ya que buscaba uno que, además de tener sentido, fuese de actualidad. La respuesta la encontré en la prensa nacional. Nuestros diarios nos han informado machaconamente durante años sobre la conflictiva "reconversión industrial". Pero, ¿en qué consiste eso? la verdad es que no lo sé exactamente pero, si ya me he aventurado en el título, voy a seguir con mi osadía y diré que, *en mi opinión*, la "reconversión industrial" significa, en líneas generales, un proceso que trata de actualizar, reorganizar y transformar aquellas industrias que por sus viejas estructuras y poca rentabilidad no pueden competir en el mercado industrial.

Después de lo expuesto, si afrontamos el presente artículo con benevolencia y haciendo un pequeño

\* El presente artículo está basado en información actualizada al 15 de noviembre de 1988.

esfuerzo de imaginación, quizás por analogía, podamos aceptar como válido lo de "reconversión legislativa" que figura en el epígrafe. ¿Lo intentamos?

Iniciemos nuestro razonamiento planteándonos una breve e hipotética prueba. Imagínese el lector que se presenta a examen teórico en una Escuela Aeronáutica oficial para la obtención de un título de piloto y, en la asignatura correspondiente a Reglamento de Circulación Aérea, le son formuladas las cinco preguntas siguientes:

1ª La proyección sobre la superficie terrestre de la trayectoria de una aeronave, cuya dirección en cualquier punto se expresa generalmente en grados a partir del Norte (geográfico, magnético o de la cuadrícula), corresponde a la definición de:

- a) Ruta                      c) Ruta ATS  
b) Rumbo                    d) Derrota

2ª El designador básico para una ruta ATS debería consistir normal-

mente en una letra del alfabeto seguida de un número, del 1 al ...:

- a) 9                              c) 999  
b) 99                            d) 9999

3ª En España (FIR/UIR MADRID - FIR/UIR BARCELONA y FIR/UIR CANARIAS), el Nivel de vuelo... establece la separación entre la Región de información de vuelo (FIR) y la Región superior de información de vuelo (UIR).

- a) 245 y 245                  c) 255 y 255  
b) 250 y 200                  d) 260 y 260

4ª Entre las Reglas Generales del Aire y por lo que respecta a la Hora, se utilizará:

- a) HMT                        c) GMT  
b) UTC                        d) UTM

5ª En la casilla "VELOCIDAD DE CRUCERO" de un Plan de Vuelo, se insertará la velocidad verdadera, expresada en nudos, así:

- a) KT485                      c) N0485  
b) NU485                      d) 0485

Bien, ya ha finalizado el mini-examen. Supongamos que las respuestas que el lector ha señalado son éstas:

1ª) a    2ª) b    3ª) b    4ª) c    5ª) d

¿Habrá superado la prueba? Mi opinión es que *SO*. No se sorprenda el amable lector, pues ha leído bien: dice *SO*. La *S* de *SI* y la *O* de *NO*. El *SI* porque, según nuestro Reglamento de Circulación Aérea (RCA) en vigor, tales respuestas son totalmente correctas, y el *NO*, porque si nos ceñimos a la documentación actual de OACI, o incluso del AIP-ESPAÑA, dichas respuestas han dejado de ser verdaderas, siendo válidas las siguientes:

1<sup>a</sup>) d 2<sup>a</sup>) c 3<sup>a</sup>) a 4<sup>a</sup>) b 5<sup>a</sup>) c

Como se puede observar, todas las preguntas tienen dos respuestas correctas según nos basemos en una u otras normativas. (Ver Anexo 1).

Con toda seguridad, el lector pensará que estoy equivocado, pudiendo argumentar que lo válido para España es todo cuanto está en vigor y, ciertamente, el RCA aprobado en 1965, lo está todavía. Sin embargo, no hay que olvidar que España es miembro de la OACI (Organización de Aviación Civil Internacional), la cual prescribe que se deberán notificar las diferencias, en caso de haberlas, entre lo establecido por las normas o procedimientos internacionales y los propios métodos nacionales. Asimismo, deberá figura en el AIP (Publicación de Información Aeronáutica) una lista de diferencias significativas entre los reglamentos y métodos nacionales del Estado y las correspondientes disposiciones de la OACI. Por tanto, la ausencia en el AIP-ESPAÑA de la citada lista de diferencias, puede inducirnos a creer que nuestro actual RCA está al día conforme a la OACI, cuando realmente no es así.

Téngase en cuenta, además, que los extranjeros, como norma general, no compran el RCA español, pero sí pueden consultar el AIP-ESPAÑA en busca de la lista de diferencias de nuestra reglamentación nacional respecto a la OACI y lo que se encuentran, en su lugar, es la frase "EN ESTUDIO".

Por todo lo argumentado anteriormente y por otros desfases observados, se deduce que en nuestro RCA existe una real y evidente contradicción que podría originar más de un problema.

Pero ¿a qué se debe esto? Trataré de explicarlo... Actualmente, en España, la información que *debería* figurar en el RCA se nos presenta bajo las cuatro variantes siguientes:

**Primera.**— La constituida por el RCA propiamente dicho, que fue aprobado por DECRETO núm. 3.063/1965 y actualizado o modificado en sucesivas ocasiones. Se trata de un libro de tapas azules, editado por el desaparecido Ministerio del Aire y lleva incorporadas un total de 6 enmiendas, siendo la última de fecha 16-XI-76. Es decir, hace más de 12 años.

**Segunda.**— La formada por determinadas hojas cuya información no ha sido publicada en el BOE (Boletín Oficial del Estado) y que figuran en el AIP-ESPAÑA o en AIC (Circular de información aeronáutica) pero que, sin embargo, no están incorporadas como "enmiendas" al libro del RCA; las citadas hojas contienen modificaciones a este último que por premura de tiempo y obligado cumplimiento a nivel internacional, u otras causas, es imprescindible que sean conocidas y aplicadas por gran parte del personal relacionado con la navegación aérea. Se pueden citar, como ejemplo, las relativas al Formulario de Plan de Vuelo y las Normas sobre aproximación directa.

**Tercera.**— La compuesta por las escasas actualizaciones o modificaciones del RCA, publicadas como tales en el BOE, y tampoco incorporadas materialmente como "enmiendas" al libro del RCA (Ver Anexo 2), pudiéndose mencionar, como ejemplo, la Identificación e Interceptación de aeronaves civiles.

**Cuarta.**— La constituida por las Ordenes publicadas en el BOE sobre reestructuración del espacio aéreo español que, aún afectando directamente al RCA, no se hace mención expresa en ellas de que constituyen una modificación al mismo y que tampoco se han incorporado al propio libro del RCA. Sirva de ejemplo, el establecimiento del nivel de vuelo 245 como plano de separación entre las FIR/UIR en el espacio aéreo español.

La publicación directa en el AIP-ESPAÑA de ciertas informaciones sobre reglamentación de la circulación aérea que son esenciales para la navegación aérea, tiene las ventajas de su rapidez y difusión internacional, esto último realizado gracias al intercambio que se lleva a cabo entre los Servicios de Información Aeronáutica (AIS) de las distintas naciones. El inconveniente está en que, lógicamente, lo publicado no son más que resúmenes o partes importantes de nuestro RCA y, además, en una publicación más especializada, a diferencia de lo que sucede con el BOE.

Por requisitos legales, todas las actualizaciones o modificaciones del RCA, así como la aprobación del mismo en su día, deben ser publicadas en el BOE. Este requisito de la debida publicidad, conlleva, de

una parte, la ventaja de que la información que contiene puede ser conocida por todos de forma rápida y exacta. Su inconveniente estriba en el lento trámite burocrático previo a su publicación, el cual llega a prolongarse, en ocasiones, hasta más allá de los 6 meses.

En resumen, tenemos un Reglamento de Circulación Aérea en vigor desde el 16 de junio de 1965...

— cuya última "enmienda" oficialmente registrada en el mismo, data de 1976.

— que viene sufriendo una "pereza legislativa" de más de 12 años, en los que ni una sola "enmienda" ha pasado a sus páginas.

— que, a partir de 1986, ha sido actualizado y modificado por el BOE tan sólo en dos ocasiones y cuyas "enmiendas" no han sido incorporadas materialmente al mismo.

— del cual se ha difundido por AIP-ESPAÑA y también mediante AIC,s, verdaderas "enmiendas", alguna de las cuales no ha sido previamente publicada en el BOE ni tampoco ha llegado a formar parte del volumen físico del RCA.

— y que, además, sigue sin estar actualizado en materias propuestas por la OACI que, sin embargo, se están aplicando ya de forma general en el ámbito aeronáutico mundial y, por supuesto, en el español.

Ante la perplejidad que produce el saber cómo está nuestro actual RCA, creo que no resultará difícil aceptar como válido el título que al principio proponíamos de "REGLAMENTO DE CIRCULACION AEREA: ¿RECONVERSION LEGISLATIVA?" ya que, efectivamente, hay que actualizarlo, reorganizarlo y transformarlo, pues debido a su vieja estructura y falta de actualidad no puede "funcionar" en el ámbito aeronáutico mundial de nuestros días, presidido por la internacionalidad de sus normas, sacudido por continuos avances técnicos y legislativos, inundado de informática, despertando a la "liberalización" y, sobre todo, empeñando en la consecución del principio fundamental de la navegación aérea: la seguridad.

Alguien se podrá preguntar ¿cómo se pudo llegar a esa situación? Hagamos un poco de historia y recordemos que el RCA, desde la fecha de su aprobación en 1965, fue actualizado por BOE en 4 ocasiones hasta 1976 inclusive. Fue la

ANEXO 1. SOLUCIONES AL MINI-EXAMEN

1*	a) Ruta RCA LIBRO PRIMERO DEFINICIONES Y ABREVIATURAS TITULO PRIMERO 19-X-76 I-15	d) Derrota ANEXO 2 de OACI NORMAS INTERNACIONALES CAPITULO 1.— DEFINICIONES Pág. 2 20/11/86
2*	b) 99 RCA APENDICE N PRINCIPIOS QUE REGULAN LA IDENTIFICACION DE RUTA ATS 2. Composición del designador 26-III-76 N-1	c) 999 ANEXO 11 de OACI APENDICE 1. PRINCIPIOS QUE REGULAN LA IDENTIFICACION DE RUTAS ATS DISTINTAS DE LAS RUTAS NORMALIZADAS DE SALIDA Y DE LLEGADA. 2. Composición del designador Pág. 33 19/11/87
3*	b) 250 y 200 RCA APENDICE J REGIONES DE INFORMACION DE VUELO REGIONES DE INFORMACION DE VUELO FIR CANARIAS 26-III-76	a) 245 y 245 ORDEN de 23 de agosto de 1983 (BOE 205) AIP-ESPAÑA RAC 3.1A 17-FEB-88 RAC 3.1B/C 17-APR-88
4*	c) GMT RCA LIBRO SEGUNDO REGLAS DEL AIRE CAPITULO I - REGLAS GENERALES 2.1.5-HORA II-8 19-X-76	b) UTC ANEXO 2 de OACI CAPITULO 3. REGLAS GENERALES 3.5.-HORA Pág. 10 20/11/86
5*	d) 0485 RCA APENDICE A INSTRUCCIONES PARA COMPLETAR EL FORMULARIO DE PLAN DE VUELO CASILLA 15: RUTA 26-III-76 A-5	c) N0485 AIP-ESPAÑA INSTRUCCIONES PARA COMPLETAR EL FORMULARIO DE PLAN DE VUELO RAC 2-10 17-FEB-88

¿quién debía publicarlo y actualizarlo?... y así, entre el "tú" y el "yo" se perdía un tiempo precioso que, en este caso, fue de más de dos años.

Con la creación del Ministerio de Transportes, el Ejército del Aire, al encuadrarse en el Ministerio de Defensa, perdía la jurisdicción, competencias y funciones sobre toda la aviación civil y aparecía una nueva situación caracterizada por el uso común del espacio aéreo e instalaciones aeronáuticas que no sólo podía llegar a ser conflictiva sino, incluso, peligrosa en determinadas ocasiones. Esta razón y otras de Defensa Nacional hacían imprescindible la creación de un organismo interministerial que resolviera, por acuerdo conjunto, las materias que afectarían a ambos Departamentos. El resultado fue la creación, en 1979, de CIDETRA (Comisión Interministerial entre Defensa y Transportes) a la cual se encomendó, entre otros temas, el estudio, informe y resolución, en su caso, de la "Reglamentación de la circulación aérea".

Una vez más, con la creación de este nuevo organismo, aparece la fase subsiguiente de "rodaje", desorientación y acoplamiento que se cobra otros 7 años hasta que ¡por fin! en 1986 aparece en el BOE otra actualización al RCA después de casi 10 años, seguida de una "modificación" en 1987 (ninguna de ellas insertada todavía en el propio libro del Reglamento) y así hasta hoy.

Sinceramente, me parecen demasiados años para llevar a cabo los convenientes ajustes, delimitación de funciones y asignación de responsabilidades que hicieran posible el disponer de un RCA al día.

Bien, después de tantas lamentaciones y críticas, creo llegado el momento de aportar algunas sugerencias.

Un Reglamento, sobre todo de Circulación Aérea, debe reunir, entre otras, las características siguientes: *brevedad, claridad y utilidad*.

Tiene que ser *breve* para reducir su contenido a las reglas básicas e indispensables para la seguridad de la navegación aérea, dejando para otros documentos de rango inferior, todo el conjunto de normas complementarias que por su extensión convertirían al RCA en un volumen incómodo y enmarañado; la brevedad tiene la ventaja de un

época en que la Subsecretaría de Aviación Civil, dependiente del entonces Ministerio del Aire, era responsable de cuantos asuntos afectarían a la aeronáutica civil.

Sin embargo, en el año 1977, se dispuso por Real Decreto la creación del Ministerio de Transportes y Comunicaciones en el que se integraba la Subsecretaría de Aviación Civil, perdiendo su dependencia del Ministerio del Aire. El Ejército del Aire, a su vez, perdía su Ministerio y pasaba a depender del, recién creado, de Defensa. Si bien, en buena lógica, esto no debía suponer grandes "traumas administrativos", la realidad es que constituyó un cambio radical de estructuras. Utilizando un símil médico, quizás podríamos decir que hubo cierto

"rechazo" en el trasplante de órganos (pues de Organos se trataba) entre dos Departamentos ministeriales del Estado, con el agravante, además, de pasar de un Departamento "adulto" a uno "recién nacido". Por lo tanto, hay que admitir, y comprender, la existencia de un innegable desconcierto inicial; pero además, no hemos de olvidar que, a partir de 1977, el Ministerio de Transportes entraba como nuevo interlocutor en los temas de aviación, los cuales, hasta entonces, habían sido prerrogativa del Ministerio del Aire, aunque de aviación civil se tratara.

El RCA, pues, ¿debía ser competencia del Ministerio de Defensa o del Ministerio de Transportes?, ¿debía ser civil o militar?, ¿conjunto?,

más fácil aprendizaje y empleo por aquel personal que debe aplicarlo, primordialmente pilotos y controladores.

Debe ser *claro* hasta el punto que su redacción no dé lugar a duda alguna ni propicie las interpretaciones subjetivas. El lenguaje ha de ser el de uso común en España, evitando las traducciones equívocas que, aún siendo castellanas, generalmente son más usadas en las

terna de las materias contempladas, las cuales deben aparecer ordenadas en secuencia lógica. Asimismo, la numeración de sus párrafos debe ser tal que permita su fácil localización así como las referencias posteriores. En lo concerniente a gráficos y dibujos, sería aconsejable que fueran lo más claros y sencillos posible para que al primer "golpe de vista" pudiera captarse la información presentada.

de textos y cuantos medios de comunicación y auxiliares fueran precisos.

El referido grupo de trabajo debería fijarse, amén de otros, tres importantes objetivos: 1º) Conseguir de la Administración que se aceleren los trámites burocráticos requeridos para la publicación en el BOE de toda la legislación aeronáutica que debe ser incorporada posteriormente al RCA, 2º) Intentar la publicación de un Real Decreto, modificando el de aprobación del RCA, en el que se facultara a los organismos correspondientes para introducir en el Reglamento cuantos cambios menores de carácter técnico fuesen recomendados, sin necesidad de su publicación en el BOE y 3º) Determinar claramente el Órgano que ha de proceder a la impresión material de las hojas del RCA que hayan de ser cambiadas o bien al lanzamiento de nueva edición actualizada del volumen completo, así como lograr la correspondiente asignación económica para ello.

De cumplirse estos tres objetivos, al parecer triviales, no cabe duda que el camino para la permanente tarea de actualización del RCA, habría quedado considerablemente allanado.

Cuando ya estamos llegando al final del presente artículo es muy probable que el lector esté un poco abrumado ante lo mucho que queda por hacer pero hay que tener en cuenta, además, que no sólo está pendiente la actualización del RCA sino que también habría que cambiar su estructura... Y ¿qué decir de la Ley sobre Navegación Aérea y de la Legislación penal aeronáutica? Ni más ni menos, son otras dos asignaturas pendientes.

Efectivamente la tarea que a estas alturas tiene ante sí el legislador aeronáutico, sin lugar a dudas, es ingente pero, afortunadamente, podemos adelantar que vamos a despertar del letargo ya que, desde hace algún tiempo se está trabajando en el duro cometido de "poner en vuelo" nuestro "oxidado" Reglamento pues el tiempo de "aquellos locos con sus viejos cacharros" hace mucho que pasó y, además, como titulaba recientemente un diario nacional... "todos coinciden en señalar que el "boom" de la aeronáutica ha comenzado". Esperemos que nuestro RCA llegue a tiempo. ■

#### ANEXO 2. ACTUALIZACIONES DEL RCA, PUBLICADAS COMO TALES EN EL B.O. ESTADO

DISPOSICION	Nº/FECHA	ASUNTO	BOLETIN
Mº AIRE DECRETO	3.063/1965 de 16 de junio	Por el que se aprueba el RCA	Núms. 255 al 259 (a.i) de los días 25 al 29 (a.i) de octubre de 1965
Mº AIRE-O.M.	3.157/71 de 18 de octub.	Por la que se actualiza el RCA	Núms. 292 al 296 (a.i) de los días 7 al 11 (a.i) de diciembre de 1971
Mº AIRE-O.M.	915/1976 de 26 de marzo	Por la que se actualiza el RCA	Núm. 80, de 2 de abril de 1976
Mº AIRE-O.M.	2.828/1976 de 19 de octub.	Por la que se actualiza el RCA	Núm. 257, de 26 de octubre de 1976
Mº AIRE-O.M.	3.070/76 de 16 de noviem.	Por la que se actualiza el RCA	Núm. 280, de 22 de noviembre de 1976
PRES.GOB.-O.M.	de 2 de julio de 1986	Por la que se actualiza el RCA*	Núm. 161, de 7 de julio de 1986
PRES.GOB.-CORRECCION	.....	de errores de la Orden de 2 de julio de 1986*	Núm. 249, de 17 de octubre de 1986
Mº R. CORTES Y SEC.GOB. ORDEN	de 16 de junio de 1987	Por la que se modifica el RCA*	Núm. 150, de 24 de junio de 1987.
Mº R. CORTES Y SEC.GOB. CORRECCION	.....	de erratas de la Orden de 16 de junio de 1987*	Núm. 156, de 1 de julio de 1987

\* No incorporada al volumen del RCA

naciones hermanas de Hispanoamérica. Esto último, no debe entenderse referido a las palabras o expresiones técnico-aeronáuticas cuyo conocimiento y uso tienen carácter internacional obligatorio. Respecto a la claridad, no hay que perder de vista que el ámbito de aplicación del RCA está constituido, generalmente, por todos los sectores de la aviación cuyo fin último es apoyar al tránsito aéreo.

Ha de ser *útil* para realizar perfectamente la función propuesta. La utilidad del RCA está condicionada a su actualización, es decir, a la puesta al día de las "enmiendas" de OACI. Ha de ser, también, manejable, tanto por su tamaño, formato y capacidad de sustitución de hojas, como por la disposición in-

Con el objeto de alcanzar las características enunciadas anteriormente, sería recomendable la creación de un grupo de trabajo, no muy numeroso, integrado por especialistas en las diversas materias que debe contemplar el RCA y que, de forma permanente o mediante una "activación" debidamente programada, trabajara en la actualización y mejoramiento del mismo. Este grupo estaría formado, salvo imprevistos, por personal designado expresamente, con participación civil y militar, esta última por las implicaciones de defensa nacional o de la aviación militar, debiendo contar para su trabajo con local exclusivo para sus reuniones, disponer de toda la legislación relativa al tema, diccionarios, procesadora