



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 24.7.2012
COM(2012) 412 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO
INFORME ANUAL DE 2011 RELATIVO A LA APLICACIÓN DEL REGLAMENTO
(CE) N° 300/2008, SOBRE NORMAS COMUNES PARA LA SEGURIDAD DE LA
AVIACIÓN CIVIL

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

Este informe abarca el período comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2011

INTRODUCCIÓN

El año 2011 fue el primero en que se aplicaron plenamente el Reglamento (CE) n° 300/2008 y sus disposiciones de aplicación, ya que las normas para la seguridad de la aviación revisadas entraron en vigor en abril de 2010. La Comisión trabajó sin pausa con los Estados miembros y el sector durante todo el año para garantizar la aplicación coherente de este nuevo marco jurídico. El régimen de inspección gestionado por la Comisión permitió recabar observaciones útiles sobre las principales dificultades de aplicación, así como determinar los campos que precisaban pequeñas adaptaciones para aumentar la claridad de este nuevo marco jurídico.

El presente informe describe las actividades de inspección de la Comisión durante 2011 y repasa la evolución del sector en los ámbitos de la legislación, los ensayos, los estudios y las relaciones internacionales.

PRIMERA PARTE

INSPECCIONES

1. CONSIDERACIONES GENERALES

En virtud del Reglamento (CE) n° 300/2008, la Comisión tiene la obligación de realizar inspecciones de las administraciones de seguridad aérea de los Estados miembros (las «autoridades competentes») y de los aeropuertos, operadores y entidades. Suiza también está incluida en el programa de la Unión, mientras que Noruega e Islandia (y Liechtenstein) son inspeccionadas por el Órgano de Vigilancia de la AELC con arreglo a disposiciones paralelas. Para llevar a cabo su labor de inspección, la Comisión dispone de un equipo de diez inspectores de seguridad de la aviación. Respalda esta labor de inspección un grupo de inspectores nacionales –87 en la actualidad–, designados por los Estados miembros, Islandia, Noruega y Suiza. En el anexo figura un cuadro que resume todas las supervisiones del cumplimiento realizadas hasta la fecha por la Comisión y por el Órgano de Vigilancia de la AELC.

2. INSPECCIONES DE LAS AUTORIDADES NACIONALES COMPETENTES

La Comisión supervisó la labor de diez autoridades competentes en 2011; todas ellas habían sido objeto de inspecciones previas de la Comisión. Estas inspecciones mostraron en varios Estados miembros notables mejoras en relación con años anteriores. Las deficiencias más frecuentes en 2011 eran similares a las de 2010 y estaban relacionadas con la plena adaptación, todavía pendiente, de los programas nacionales de seguridad de la aviación y de

los programas nacionales de control de calidad al nuevo marco jurídico que brinda el Reglamento (CE) n° 300/2008.

En lo que se refiere a la aplicación de las medidas, en algunos Estados miembros seguía observándose una falta de capacidad para detectar y corregir los incumplimientos con prontitud. Ciertos Estados miembros no supervisaron todos los aspectos requeridos de la legislación, siendo a veces poco adecuadas las actividades de seguimiento. A pesar de que las legislaciones de todos los Estados miembros prevén sanciones, estas no siempre se aplicaron cuando las deficiencias no se rectificaban rápidamente.

La crisis financiera y la consiguiente presión sobre los presupuestos públicos también afectaron a los recursos disponibles para actividades nacionales de supervisión del cumplimiento en algunos Estados miembros.

3. INSPECCIONES INICIALES EN LOS AEROPUERTOS

En 2011 se realizaron diecinueve (19) inspecciones iniciales de aeropuertos, al igual que en 2010. Se cubrieron todos los capítulos (aunque no en cada inspección). El porcentaje global de medidas básicas que en 2011 cumplieron los requisitos fue de un 80 %, porcentaje idéntico al de 2010.

En el ámbito de las medidas tradicionales¹, las deficiencias observadas se debían esencialmente a factores humanos y no se diferenciaron en demasía de las de años anteriores. Los incumplimientos observados en el ámbito de las medidas tradicionales en los aeropuertos inspeccionados en 2011 se refirieron sobre todo a la calidad del control del personal, así como a ciertos requisitos en materia de seguridad de la carga. En particular, siguió planteando problemas la inadecuada calidad de los registros manuales del personal. En el ámbito de la carga, la mayor parte de los incumplimientos se refiere a la selección de los métodos más adecuados de control, habida cuenta de la naturaleza del envío, y a las normas aplicables. Estos problemas relacionados con factores humanos merecen especial atención y, hasta que se disponga de nuevas alternativas tecnológicas o de procedimiento, tendrían que subsanarse intensificando las actividades de formación y supervisión.

Además, algunas medidas adicionales introducidas en el nuevo marco reglamentario no habían sido plenamente aplicadas por los aeropuertos inspeccionados en 2011. Se observó que se incumplían los métodos y las normas de control de las provisiones de a bordo y de los suministros de aeropuerto (al no haberse implantado plenamente una cadena de suministro segura), y que no se habían efectuado evaluaciones de riesgos para establecer medios y frecuencias adecuados de las patrullas en los aeropuertos. Las autoridades competentes de los Estados miembros deberán poner todo su empeño en aplicar estas nuevas disposiciones.

4. INSPECCIONES DE SEGUIMIENTO

De conformidad con el artículo 13 del Reglamento (UE) n° 72/2010, la Comisión realiza de forma sistemática un número limitado de inspecciones de seguimiento. Estas suelen practicarse en los casos en que se han detectado varias deficiencias graves durante la inspección inicial, aunque, en menor medida, también se realizan de forma aleatoria para comprobar la corrección de las actividades nacionales de supervisión del cumplimiento y de los informes elaborados. En 2011 se llevaron a cabo cinco actividades de este tipo, que por lo general confirmaron que las deficiencias detectadas se habían rectificado debidamente.

¹ Se entiende por medidas «tradicionales» las medidas que ya se aplicaban en virtud del marco jurídico del Reglamento (CE) n° 2320/2002.

5. EXPEDIENTES ABIERTOS, CASOS DEL ARTÍCULO 15 Y ACCIONES JUDICIALES

Los expedientes de inspección permanecen abiertos hasta que la Comisión considera que se han adoptado las medidas correctoras adecuadas. Durante el año 2011 se archivaron treinta expedientes (dieciocho aeropuertos y doce autoridades competentes). En total, a finales de año permanecían abiertos doce expedientes de autoridades competentes y doce de inspección de aeropuertos.

Si las deficiencias observadas en un aeropuerto se consideran de tal gravedad que suponen una amenaza significativa para el nivel general de seguridad de la aviación civil en la Unión, la Comisión debe activar el artículo 15 del Reglamento (UE) nº 72/2010². Para ello, debe avisarse de la situación a todas las demás autoridades competentes y ha de considerarse la posibilidad de adoptar medidas adicionales para los vuelos procedentes del aeropuerto en cuestión. En 2011 no fue necesario activar el citado artículo.

La otra posible sanción en los casos más graves, o a falta de corrección o de observarse una recurrencia prolongada de las deficiencias, consiste en incoar un procedimiento de infracción. En 2011 se incoaron dos procedimientos de infracción a raíz de inspecciones de las administraciones nacionales. En ambos casos, el Estado miembro en cuestión había dejado de aplicar su programa nacional de seguridad de la aviación. En ese mismo año se archivaron otros tres procedimientos de infracción tras haberse rectificado las deficiencias detectadas.

6. EVALUACIONES DE LOS PROPIOS ESTADOS MIEMBROS

El punto 18 del anexo del Reglamento (UE) nº 18/2010 de la Comisión³ obliga a los Estados miembros a presentar todos los años a la Comisión a finales del mes de marzo un informe que abarque los resultados de sus actividades nacionales de supervisión del cumplimiento en el período comprendido entre enero y diciembre del año anterior. Las contribuciones de los Estados miembros para el período de referencia de enero a diciembre de 2010 se enviaron en el plazo estipulado y se ajustaron al modelo de la Comisión.

El análisis de los citados informes pone de manifiesto que varios Estados miembros no respetaron completamente los requisitos referentes al alcance y la frecuencia de las actividades nacionales de supervisión. Además, bastantes Estados miembros declararon que aún no habían elaborado protocolos normalizados para los ensayos encubiertos de los requisitos de seguridad de la aviación. La Comisión ha incorporado estas cuestiones en el programa del grupo de trabajo sobre inspecciones creado en el marco del Comité de Reglamentación de Seguridad de la Aviación para ayudar a los Estados miembros a cumplir los requisitos comunes.

² Reglamento (UE) nº 72/2010 de la Comisión, de 26 de enero de 2010, por el que se fijan los procedimientos de las inspecciones que realice la Comisión en el ámbito de la seguridad de la aviación, DO L 23 de 27.1.2010, p. 1.

³ Reglamento (UE) nº 18/2010 de la Comisión, de 8 de enero de 2010, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 300/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que se refiere a las especificaciones de los programas nacionales de control de calidad en el campo de la seguridad de la aviación civil, DO L 7 de 12.1.2010, p. 3.

SEGUNDA PARTE

LEGISLACIÓN Y HERRAMIENTAS COMPLEMENTARIAS

1. CONSIDERACIONES GENERALES

Los nuevos actos legislativos en materia de seguridad de la aviación adoptados en 2011 se referían ante todo a la implantación de escáneres de seguridad y a nuevos requisitos aplicables a la carga y el correo procedentes de terceros países.

Una vez concluida una evaluación de impacto completa, se adoptaron normas legislativas que regulan la instalación de escáneres de seguridad. Con ellas se garantiza que dichos escáneres se utilizan de forma armonizada y garantizan un elevado nivel de seguridad, respetando al mismo tiempo los derechos fundamentales de los pasajeros, en especial en lo tocante a la salud, la intimidad y la protección de datos, así como el derecho de los pasajeros a negarse a pasar por los escáneres de seguridad. La Comisión pondrá especial empeño en que los Estados miembros respeten plenamente estas normas.

En respuesta al incidente de carga aérea registrado en Yemen a finales de octubre de 2010, la Comisión, los Estados miembros y las partes interesadas elaboraron sin dilación los requisitos legales oportunos con respecto a la carga transportada por avión a la UE desde terceros países.

Además, las dificultades de ejecución previsibles en materia de control de líquidos exigieron la modificación de la fecha de aplicación de la primera fase del control obligatorio de líquidos en los aeropuertos de la UE. Se creó un grupo de trabajo y se encargó un estudio para analizar todos los factores pertinentes relacionados con la instalación de equipos de control de líquidos en los aeropuertos de la UE. Por último, resultó necesario ampliar el plazo para la utilización de los equipos de detección de explosivos de la norma 2, adoptándose el acto correspondiente en el otoño de 2011.

2. LEGISLACIÓN COMPLEMENTARIA ADOPTADA

Los nuevos textos legislativos adoptados en 2011 fueron los siguientes:

- Reglamento (UE) nº 720/2011⁴, que completa las normas básicas comunes sobre la seguridad de la aviación civil en lo que se refiere a la introducción gradual del control de líquidos, aerosoles y geles en los aeropuertos de la UE.
- Reglamento (UE) nº 859/2011⁵, por el que se establecen medidas detalladas para la aplicación de las normas básicas comunes de seguridad aérea en lo que atañe a la carga y al correo aéreos.
- Reglamento (UE) nº 1087/2011⁶, por el que se establecen medidas detalladas para la aplicación de las normas básicas comunes de seguridad aérea, en lo relativo a los equipos de detección de explosivos.

⁴ Reglamento (UE) nº 720/2011 de la Comisión, de 22 de julio de 2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 272/2009, DO L 193 de 23.7.2011, pp. 19–21.

⁵ Reglamento de Ejecución (UE) nº 859/2011 de la Comisión, de 25 de agosto de 2011, que modifica el Reglamento (UE) nº 185/2010, DO L 220 de 26.8.2011, pp. 9–15.

⁶ Reglamento de Ejecución (UE) nº 1087/2011 de la Comisión, de 27 de octubre de 2011, que modifica el Reglamento (UE) nº 185/2010, DO L 281 de 28.10.2011, pp. 12–13.

- Reglamento (UE) n° 1141/2011⁷, que completa las normas básicas comunes sobre la seguridad de la aviación civil, en lo que respecta al uso de escáneres de seguridad en los aeropuertos de la UE.
- Reglamento (UE) n° 1147/2011⁸, por el que se desarrollan las normas básicas comunes sobre la seguridad de la aviación civil en lo que respecta al uso de escáneres de seguridad en los aeropuertos de la UE.
- Decisión 2011/5862/UE⁹, por la que se establecen medidas detalladas para la aplicación de las normas básicas comunes de seguridad aérea en lo relativo a la carga y al correo aéreo.
- Decisión 2011/8042/UE¹⁰, por la que se establecen medidas detalladas para la aplicación de las normas básicas comunes de seguridad aérea en lo relativo a los escáneres de seguridad.

Estos textos se ultimaron en seis reuniones ordinarias y dos reuniones especiales del Comité de Reglamentación de Seguridad de la Aviación y seis reuniones del Grupo Consultivo de Partes Interesadas en materia de Seguridad Aérea.

3. BASE DE DATOS DE AGENTES ACREDITADOS Y EXPEDIDORES CONOCIDOS

Para reforzar la cadena de suministro segura en la carga aérea y el correo aéreo, así como para facilitar su aplicación homogénea en la UE, se creó la base de datos de agentes acreditados y expedidores conocidos (RAKC, por sus siglas en inglés), que se viene manteniendo desde su pleno despliegue el 1 de junio de 2010 con arreglo a un contrato marco de la Comisión. La base de datos RAKC contenía a finales de 2011 unas 8 500 entradas de agentes acreditados y expedidores conocidos (estos últimos, validados de forma independiente). Se trata del único instrumento jurídico importante que consultan los agentes acreditados para aceptar los envíos de otro agente acreditado o de un expedidor conocido.

A raíz de la entrada en vigor de los nuevos requisitos aplicables a las compañías aéreas que transportan carga a la UE desde terceros países, se ha comenzado a ampliar la base de datos a fin de incorporar también a dichas compañías.

4. INSPECCIONES EN LOS AEROPUERTOS DE LA UE – MANUALES

Los Reglamentos (CE) n° 300/2008 y (UE) n° 72/2010 exigen que las supervisiones del cumplimiento efectuadas por los servicios de la Comisión en materia de requisitos de seguridad de la aviación civil sean objetivas y se ajusten a una metodología estándar.

Para contribuir a este objetivo, la Comisión ha elaborado y actualiza dos manuales completos con sugerencias detalladas y asesoramiento para los inspectores de la UE en el terreno. Tales manuales se revisan periódicamente.

⁷ Reglamento (UE) n° 1141/2011 de la Comisión, de 10 de noviembre de 2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 272/2009, DO L 293 de 11.11.2011, pp. 22–23.

⁸ Reglamento de Ejecución (UE) n° 1147/2011 de la Comisión, de 11 de noviembre de 2011, que modifica el Reglamento (UE) n° 185/2010, DO L 294 de 12.11.2011, pp. 7–11.

⁹ Decisión 2011/5862/UE de la Comisión, de 17 de agosto de 2011, dirigida a todos los Estados miembros; no publicada en el DO (material restringido y confidencial).

¹⁰ Decisión 2011/8042/UE de la Comisión, de 14 de noviembre de 2011, dirigida a todos los Estados miembros; no publicada en el DO (material restringido y confidencial).

TERCERA PARTE

ENSAYOS Y ESTUDIOS

1. ENSAYOS

Se realiza un «ensayo», a efectos de lo dispuesto en la legislación de la UE en materia de seguridad aérea¹¹, cuando un Estado miembro, de acuerdo con la Comisión, decide utilizar durante un período limitado un medio o un método que no está reconocido por la legislación vigente para sustituir uno de los controles de seguridad reconocidos, siempre que dicho ensayo no perjudique a los niveles generales de seguridad. Desde el punto de vista jurídico, el término no se aplica si un Estado miembro o una entidad procede a evaluar un nuevo control de seguridad que se esté aplicando además de uno o varios de los controles regulados por la legislación.

En 2011 se iniciaron nuevos ensayos en España y el Reino Unido. Se referían a la utilización de equipos de detección de rastros de explosivos y de detectores manuales de metales para el control de los tocados que llevan los pasajeros por motivos religiosos. Además, en 2011 prosiguieron algunos ensayos de escáneres de seguridad antes de la adopción oficial de la normativa de la UE que regula la instalación de dichos escáneres. Todavía sigue en curso uno de esos ensayos en el Reino Unido.

2. ESTUDIOS

Las normas de la UE sobre seguridad de la aviación establecen que, a partir del 29 de abril de 2013, debe procederse al control de todos los líquidos (tanto los que lleva el viajero antes de entrar en el aeropuerto como los que adquiere en tiendas francas) en lugar de rechazarlos. A fin de garantizar la adopción de medidas adecuadas y concretas para cumplir ese plazo, a finales de 2011 la Comisión creó un grupo de trabajo dedicado a esta cuestión e inició un estudio para evaluar los efectos que podía tener el control de los líquidos en el funcionamiento de los aeropuertos de la UE.

Asimismo, a lo largo del año se efectuó un estudio sobre la tecnología de proyección de imágenes para la detección de artículos peligrosos (TIP), utilizada para el control del equipaje de cabina y facturado. El informe final, que ha de presentarse en 2012, se basará en el análisis de los resultados de los ensayos secretos efectuados tanto en aeropuertos que utilizan la tecnología TIP como en los que no lo hacen.

Por último, la Comisión inició un estudio sobre los efectos de las nuevas normas de seguridad de la UE en las mercancías entrantes al final de 2011. Se espera que el informe definitivo, que ha de presentarse a finales de 2012, aporte su contribución en los plazos previstos, antes de que finalice el período transitorio para las validaciones independientes de las compañías aéreas que transportan carga de terceros países a la UE, que expira el 30 de junio de 2014.

¹¹ Véase el artículo 12, apartado 8 («Métodos de control con nuevas tecnologías») del anexo del Reglamento (UE) n° 185/2010 de la Comisión por el que se establecen medidas detalladas para la aplicación de las normas básicas comunes de seguridad aérea, DO L 55 de 5.3.2010, p. 1.

CUARTA PARTE

DIÁLOGO CON ORGANISMOS INTERNACIONALES Y TERCEROS PAÍSES

1. CONSIDERACIONES GENERALES

La Comisión colabora plenamente con los organismos internacionales y con los socios clave de terceros países a la hora de preparar y participar en reuniones internacionales en que se abordan cuestiones de seguridad. Coordina la posición de la UE con abundantes intervenciones y presentación de documentos. También entabla diálogos, si procede, con terceros países determinados sobre problemas bilaterales o temas de interés común. Impulsar esas relaciones con los organismos internacionales y los terceros países clave garantiza que la UE esté bien informada y situada para influir en la política mundial sobre seguridad de la aviación, tanto desde la perspectiva de la elaboración de normas como desde la de su aplicación, ámbito en el que es importante crear capacidades en algunas regiones del mundo.

2. ORGANISMOS INTERNACIONALES

La Comisión participa, en representación de la UE, en la reunión anual del Grupo sobre seguridad de la aviación de la OACI. En la reunión de 2011 del Grupo (Montreal, 21-25 de marzo), la Comisión Europea y los Estados miembros de la UE presentaron documentos al Grupo sobre la seguridad de la carga aérea –referentes tanto a las normas de la UE en preparación como a la necesidad de consolidar las normas internacionales– y sobre las normas de la UE en materia de control de líquidos.

Asimismo, la Comisión participa periódicamente en las reuniones de la Conferencia Europea de la Aviación Civil (CEAC), en especial las del Foro de Seguridad de la CEAC y las del Grupo operativo técnico de la CEAC, que se encarga de cuestiones tecnológicas. En algunos casos, la labor de la CEAC ha contribuido a la del Comité de Reglamentación de Seguridad de la Aviación Civil de la UE.

3. TERCEROS PAÍSES

La Comisión prosiguió en varios foros un diálogo activo con los Estados Unidos sobre los temas relacionados con la seguridad de la aviación, especialmente en el Grupo sobre cooperación en materia de seguridad del transporte UE-EE.UU., que culminó las labores de creación de un control de seguridad único, aplicable a partir del 1 de abril de 2011, gracias al cual los pasajeros y equipajes procedentes de aeropuertos estadounidenses que se encuentran en tránsito en aeropuertos de la UE para tomar un vuelo de conexión no deben someterse necesariamente de nuevo a controles de seguridad¹². En 2011, la Comisión participó en inspecciones de aeropuertos estadounidenses en relación con la aplicación del control de seguridad único.

La Comisión también intervino en varias ocasiones en respuesta a la preocupación de los Estados miembros por las medidas adicionales de seguridad impuestas por los Estados Unidos a las compañías aéreas de la UE, en especial en el ámbito de la seguridad de la carga aérea, en que las peticiones de los EE.UU. parecían redundantes, habida cuenta de los controles de

¹² Reglamento (UE) n° 983/2010 de la Comisión, de 3 de noviembre de 2010, que modifica el Reglamento (UE) n° 185/2010, DO L 286 de 4.11.2010, p. 1.

seguridad practicados dentro del régimen de seguridad de la aviación de la UE. A este respecto, la Comisión mostró su acuerdo con un programa de reconocimiento de la carga en el marco del cual los Estados Unidos se esforzarán por reconocer las medidas de seguridad de la UE en lugar de las medidas estadounidenses equivalentes. El trabajo sobre esta iniciativa se intensificó en el segundo semestre de 2011 al objeto de ultimarla en 2012.

CONCLUSIÓN

Aunque, por lo general, en la UE se sigue garantizando un elevado nivel de seguridad, las inspecciones de la Comisión permitieron detectar algunas deficiencias. En lo que se refiere a las medidas tradicionales, las deficiencias observadas en los controles de personal y de carga se debían esencialmente a factores humanos. En las medidas adicionales aplicadas en virtud del nuevo marco jurídico del Reglamento (CE) nº 300/2008, los demás incumplimientos detectados se refirieron a las patrullas en los aeropuertos, a la evaluación de riesgos y al control de las provisiones de a bordo y de los suministros de aeropuerto. En general se siguieron de forma satisfactoria las recomendaciones de la Comisión en materia de medidas correctoras, lo cual confirma la importancia de un régimen sólido de inspección de la UE y de un control de calidad adecuado a escala nacional. La Comisión seguirá esforzándose por que todos los requisitos legales se cumplan plenamente y con la debida corrección, recurriendo a su sistema de evaluación paritaria e incoando procedimientos de infracción formales cuando sea necesario.

En el ámbito legislativo se adoptaron nuevas normas de desarrollo en 2011 para hacer posible, ante todo, la instalación de escáneres de seguridad de acuerdo con determinadas condiciones y aumentar la seguridad de la carga y el correo que se introducen en la UE. Estas y otras medidas también se están llevando a la esfera internacional en los contactos con organizaciones internacionales y terceros países con ánimo de incrementar los niveles de seguridad de la aviación en todo el mundo.

Anexo

Inspecciones de la Comisión a 31 de diciembre de 2011

Estado	Número de inspecciones entre enero y diciembre de 2011 (incluidas las inspecciones de seguimiento)	Número total de inspecciones de 2004 a 2011 (incluidas las inspecciones de seguimiento)
Austria	0	9
Bélgica	1	10
Bulgaria	1	6
Chipre	1	6
República Checa	2	7
Dinamarca	2	9
Estonia	1	5
Finlandia	1	8
Francia	3	15
Alemania	3	17
Grecia	1	13
Hungría	2	7
Irlanda	0	8
Italia	3	15
Letonia	1	5
Lituania	0	4
Luxemburgo	0	6
Malta	0	3
Países Bajos	0	7
Polonia	2	9
Portugal	0	8
Rumanía	0	3
Eslovaquia	0	4
Eslovenia	1	5
España	2	14
Suecia	2	11
Reino Unido	4	17
Estados que no son miembros de la UE:		
Suiza	1	5

TOTAL

34

236

Inspecciones del Órgano de Vigilancia de la AELC a 31.12.2011

Estado	Número de inspecciones entre enero y diciembre de 2011 (incluidas las inspecciones de seguimiento)	Número total de inspecciones de 2004 a 2011 (incluidas las inspecciones de seguimiento)
Islandia	2	9
Noruega	4	35
TOTAL	6	44