

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre investigación y prevención de accidentes e incidentes en la aviación civil»

COM(2009) 611 final — 2009/0170 (COD)

(2011/C 21/11)

Ponente general: **Jacek KRAWCZYK**

El 20 de noviembre de 2009, de conformidad con el apartado 2 del artículo 80 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre investigación y prevención de accidentes e incidentes en la aviación civil

COM(2009) 611 final – 2009/0170 (COD).

El 15 de diciembre de 2009, la Mesa del Comité Económico y Social Europeo encargó a la Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información preparar los trabajos en este asunto.

Dada la urgencia de los trabajos (art. 59(1) del Reglamento Interno), el Comité Económico y Social Europeo ha nombrado al **Sr. Krawczyk** ponente general en su 463º Pleno (sesión del 27 de mayo de 2010), y ha aprobado por 157 votos a favor y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El actual sistema comunitario de investigación de accidentes y notificación de sucesos en la aviación civil dista mucho de presentar una eficacia óptima. Este sistema no toma en consideración los significativos avances que se han registrado de cara a la creación de un mercado único de la aviación, especialmente con la creación de la Agencia Europea de Seguridad Aérea.

1.2 El CESE acoge con satisfacción la propuesta de la Comisión Europea como un paso en la dirección adecuada para resolver las deficiencias que plantea la actual fragmentación en las investigaciones de accidentes en la Unión Europea.

1.3 La propuesta de la Comisión plantea fomentar la cooperación voluntaria a través de una Red europea de autoridades encargadas de la investigación de la seguridad en la aviación civil (la Red). El CESE coincide con la valoración de la Comisión en el sentido de que la creación de una agencia europea para la investigación de accidentes en la aviación civil sería prematura.

1.4 El CESE desea resaltar que la investigación de accidentes e incidentes ha de tener como único objetivo prevenir dichos accidentes e incidentes, y no culpabilizar ni avergonzar. Por este motivo, el CESE cree que es indispensable mejorar el enunciado del artículo 15 para garantizar que se corresponde plenamente con lo dispuesto en el Anexo 13 del Convenio de la OACI.

1.5 El CESE destaca la vital importancia que, para la aviación civil, reviste la existencia de un proceso de investigación de accidentes verdaderamente independiente, libre de injerencias de las partes afectadas, la opinión pública, los políticos, los medios de comunicación y las autoridades judiciales.

1.6 El CESE desea igualmente recalcar la importancia que reviste una «cultura de la seguridad» y la necesidad de que todos los Estados miembros de la UE garanticen la aplicación de una «cultura de la equidad» en sus respectivos códigos penales. Se precisan más acciones en el ámbito de la Unión Europea para garantizar que todos los Estados Miembros modifiquen sus sistemas jurídicos penales nacionales para garantizar una cultura de la equidad.

1.7 El CESE resalta en particular la importancia de crear, con la colaboración de otros agentes pertinentes, una Carta de la UE sobre la cultura de la equidad.

1.8 El CESE resalta que es importante garantizar que el proceso de investigación de accidentes se desarrolle con total independencia respecto de todas las partes interesadas, incluida la Agencia Europea de Seguridad Aérea. Por consiguiente, es importante incluir más salvaguardias en la legislación a fin de garantizar la buena labor de los órganos responsables de la investigación de accidentes.

1.9 El CESE subraya la importancia de poner las listas de pasajeros rápidamente a disposición de los familiares de las víctimas. Sin embargo, el considera que es igualmente importante que se ponga a disposición la lista correcta.

2. Introducción

2.1 La aviación es una de las modalidades de transporte más seguras. Las estadísticas muestran que, a pesar del enorme crecimiento que ha registrado el tráfico aéreo desde la creación en 1992 del mercado único de la aviación, la Unión Europea ha logrado aumentar los niveles de seguridad aérea hasta el punto de que las aerolíneas de la UE se cuentan entre las más seguras del mundo.

2.2 La seguridad es un aspecto, sin embargo, que nunca se debe dar por sentado, por lo que se necesita un esfuerzo constante para mejorar los niveles de seguridad de la aviación. Independiente de lo seguro que sea el sector de la aviación en la UE nunca se puede excluir la eventualidad de un accidente o un incidente grave. Por este motivo son fundamentales las investigaciones independientes de dichos accidentes o incidentes. El análisis de las circunstancias en que éstos se producen desemboca en recomendaciones para evitar que se repita en el futuro este tipo de sucesos.

2.3 La obligación de investigar los accidentes en la aviación civil está consagrada en el Convenio sobre Aviación Civil Internacional, del que son Partes todos los Estados miembros. Las normas detalladas y prácticas recomendadas se recogen en el Anexo 13 del Convenio de Chicago de la OACI.

2.4 La Comunidad Europea reconoció la importancia de la investigación de accidentes e incidentes adoptando, ya en 1980, la Directiva 80/1266/CEE relativa a la cooperación y a la ayuda mutua de los Estados Miembros en las investigaciones sobre accidentes de aeronaves ⁽¹⁾. La Directiva de 1980 fue sustituida posteriormente por la Directiva 94/56/CE ⁽²⁾. Además, en 2003, se adoptó la Directiva 2003/42/CE ⁽³⁾ relativa a la notificación de sucesos en la aviación civil.

2.5 El sistema comunitario de investigación de accidentes e información sobre incidentes acaecidos en la aviación civil, tal como existe actualmente, no es todo lo eficiente que podría ser como consecuencia de su fragmentación. Este sistema no toma debidamente en consideración los significativos avances que se han registrado de cara a la creación de un mercado único de la aviación, algo que ha otorgado mayor poder a la Unión Europea en el ámbito de la seguridad aérea, especialmente con la creación de la Agencia Europea de Seguridad Aérea. En consecuencia, la Comisión aprobó el 29 de octubre de 2009 una Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre investigación y prevención de accidentes e incidentes en la aviación civil, que vino a revocar la legislación vigente en dichos ámbitos.

3. La propuesta de la Comisión

3.1 La propuesta de la Comisión plantea fomentar la cooperación voluntaria: de conformidad con el Reglamento propuesto, la cooperación informal existente se transforma en una Red europea de autoridades encargadas de la investigación de la seguridad en la aviación civil (la Red). Esta Red no tendrá personalidad jurídica y su mandato se limitará a labores de asesoramiento y coordinación.

3.2 Además, la propuesta complementa esta cooperación voluntaria con una serie de obligaciones consagradas en la legislación, como:

- la introducción en la legislación comunitaria de las normas y prácticas internacionales recomendadas en materia de protección de pruebas y datos sensibles para la seguridad, con arreglo al anexo 13 del Convenio de Chicago de la OACI;

- el establecimiento de requisitos comunes en cuanto a la organización de las autoridades nacionales encargadas de las investigaciones de seguridad y el reforzamiento de la independencia de dichas investigaciones;
- una mejor coordinación de las distintas investigaciones sobre las causas de accidentes e incidentes;
- la aclaración de los derechos y obligaciones mutuos de la Agencia Europea de Seguridad Aérea (AESA) y de las autoridades nacionales encargadas de las investigaciones de seguridad, sin comprometer por ello la independencia de dichas investigaciones;
- la especificación de los criterios por los que las autoridades encargadas de las investigaciones de seguridad designarán a los representantes acreditados del «Estado de diseño»;
- la facilitación de una cultura de la equidad estableciendo las líneas básicas de un sistema de notificación no punitivo;
- el establecimiento de requisitos comunes para las compañías aéreas comunitarias en lo que se refiere a las listas de pasajeros y a la protección de los datos que en ellas se incluyen (art. 23 del Reglamento propuesto);
- el reforzamiento de los derechos de las víctimas de accidentes aéreos y de sus familiares;
- una mejor protección del anonimato de las personas involucradas en un accidente, y
- la creación de un registro común para las recomendaciones de seguridad y el estado de su seguimiento.

4. Observaciones específicas

4.1 El CESE acoge con satisfacción la propuesta de la Comisión Europea como un paso en la dirección adecuada para resolver las deficiencias que plantea la actual fragmentación en las investigaciones de accidentes en la Unión Europea. No obstante, el CESE destaca la importancia de controlar la efectividad de la propuesta teniendo presente el hecho de que algunos de los Estados miembros más pequeños carecen de conocimientos técnicos y recursos en el ámbito de la investigación de accidentes. Por consiguiente, el CESE anima a la Comisión a definir unos criterios sobre el nivel mínimo de competencias técnicas exigible a los órganos encargados de la investigación de accidentes y a los investigadores, y a instar a su vez a los Estados miembros a comprometerse a respetarlos.

4.2 En particular, el CESE valora positivamente el enfoque pragmático de la Comisión, basado en la subsidiaridad y la proporcionalidad. El CESE coincide con la valoración de la Comisión en el sentido de que la creación de una agencia europea para la investigación de accidentes en la aviación civil sería prematura, aunque es una medida que no debe excluirse a largo plazo. El CESE también destaca la importancia de garantizar la apertura de la red a aquellos terceros países limítrofes de la Unión y que ya cooperan estrechamente con la Unión Europea, especialmente aquellos que son miembros de la Conferencia Europea de la Aviación Civil (CEAC).

⁽¹⁾ DO L 375 de 31.12.1980, p. 32.

⁽²⁾ DO L 319 de 12.12.1994, p. 14.

⁽³⁾ DO L 167 de 4.7.2003, p. 23.

4.3 El CESE destaca la vital importancia que, para la seguridad en la aviación, reviste la existencia de un proceso de investigación de accidentes verdaderamente independiente, libre de injerencias de las partes afectadas, la opinión pública, los políticos, los medios de comunicación y las autoridades judiciales.

4.4 El CESE desea resaltar el hecho de que la investigación de accidentes e incidentes ha de tener como único objetivo prevenir dichos accidentes e incidentes, y no culpabilizar ni avergonzar. Por todo ello, el CESE cree que es indispensable mejorar el enunciado del artículo 15 para garantizar que se corresponda plenamente con lo dispuesto en el Anexo 13 del Convenio de la OACI. En particular, la sugerencia de otorgar más derechos a las autoridades judiciales y al interés público a efectos distintos de la investigación de accidentes sería una medida contraproducente que obstaculizaría la notificación voluntaria de sucesos o incidentes. El CESE considera fundamental mantener el proceso de investigación de los accidentes estrictamente separado de cualquier procedimiento judicial. De no ser así, podría repercutir negativamente en la recopilación de información relativa a la seguridad, lo cual podría a su vez empeorar la seguridad de la aviación dentro de la Unión Europea. El CESE subraya que esto no repercutirá en el derecho de las víctimas a obtener compensación mediante un procedimiento separado de cualquier proceso de investigación de los accidentes. El CESE destaca la importancia que reviste la protección tanto de datos delicados en materia de seguridad como de los trabajadores que notifican sucesos relacionados con la seguridad.

4.4.1 El CESE reconoce la importancia de la Declaración de las organizaciones del sector del transporte aéreo sobre el Reglamento de la UE relativo a la investigación de accidentes aéreos de 26 de abril de 2010, donde se expresan serias preocupaciones sobre la propuesta de la Comisión (apoyada por el Consejo de Transporte el 11 de marzo de 2010) en relación con lo que ellas definen como primacía de la investigación judicial sobre la investigación en materia de seguridad. Según las organizaciones firmantes, esto pondría en grave peligro la capacidad de los investigadores de accidentes para obtener con confianza la información necesaria para averiguar los factores que contribuyen a los accidentes y, por lo tanto, evitará que formulen las recomendaciones de seguridad bien documentadas necesarias para mejorar la seguridad en la aviación y evitar futuros accidentes, lo cual iría en detrimento de los intereses de los pasajeros del transporte aéreo en Europa.

4.5 El CESE desea igualmente recalcar la importancia que reviste una «cultura de la seguridad» y la necesidad de que todos los Estados miembros de la UE garanticen la aplicación de una «cultura de la equidad» en sus respectivos sistemas penales. En aras de la seguridad aérea, es esencial que los resultados de las investigaciones de accidentes se utilicen para prevenir futuros accidentes, en lugar de castigar errores no deliberados, algo que obstaculizaría la adecuada investigación del accidente. El CESE considera que el Reglamento deberá proporcionar un marco para que todas las partes interesadas en los accidentes puedan compartir su información y expresarse con libertad y confianza. Para garantizar una comunicación abierta y en confianza se necesita seguridad jurídica, es decir, un sólido conjunto de normas jurídicas que establezcan sin ambigüedades cuándo se puede, o no, utilizar la información en materia de seguridad al margen de las investigaciones de accidentes. Sin esta seguridad jurídica, las personas implicadas podrían albergar temores a la hora de contribuir a la investigación. El CESE destaca que se precisan más acciones a nivel de la Unión Europea para garan-

tizar que todos los Estados Miembros modifiquen sus sistemas jurídicos penales nacionales para garantizar una cultura de la equidad. El CESE resalta en particular la importancia de crear una Carta de la UE sobre la cultura de la equidad. El CESE acoge positivamente la «Carta para una cultura de la equidad» acordada por los interlocutores sociales de la aviación civil europea el 31 de marzo de 2009.

4.6 En opinión del CESE, es importante poner las listas de pasajeros rápidamente a disposición de los familiares de las víctimas. Sin embargo, el CESE considera que es igualmente importante que se ponga a disposición la lista correcta. Por consiguiente, el CESE cree que podría mantenerse el plazo de una hora para la presentación de las listas de pasajeros pero permitiendo unas pocas excepciones cuando no sea técnicamente factible, especialmente en el caso de vuelos de larga distancia procedentes de terceros países. En el plazo de una hora, una línea aérea podría presentar fácilmente una lista sin verificar, pero es fundamental verificarla previamente, especialmente para los vuelos de larga distancia procedentes de terceros países. Asimismo, el CESE subraya la importancia de la privacidad y la protección de datos y, por lo tanto, considera que las listas de pasajeros que las líneas aéreas pueden proporcionar mediante sus sistemas de facturación y reservas deberían ser suficientes para este fin.

4.7 El CESE resalta que es importante garantizar que el proceso de investigación de accidentes se desarrolle con total independencia respecto de todas las partes interesadas, incluida la Agencia Europea de Seguridad Aérea. Por consiguiente, es importante incluir más salvaguardias en la legislación a fin de garantizar la buena labor de los órganos responsables de la investigación de accidentes. En cambio, la AESA sí podría pasar a ser parte (asesora) de la investigación junto a otras partes afectadas (compañía aérea, fabricante, etc.), aunque no se les debe permitir influir en el curso ni en el resultado de dicha investigación. En particular, el CESE desea señalar que la AESA no debería poder actuar como investigador acreditado de un accidente, ya que se produciría un conflicto de intereses con su papel como organismo regulador de la seguridad y no se respetaría, por consiguiente, el espíritu del Anexo 13 del Convenio de la OACI. No obstante, el CESE también quiere subrayar que es importante hacer llegar a la AESA las recomendaciones derivadas de la investigación, siempre y cuando sean adecuadas y necesarias para la actuación inmediata de dicha agencia por motivos urgentes de seguridad.

4.8 El CESE acoge con satisfacción la propuesta de crear una base de datos central con las recomendaciones de seguridad resultantes de la investigación de accidentes y el estado de su seguimiento. Sin embargo, con la vista puesta en el sistema estadounidense de examen por la FAA de las recomendaciones procedentes de la Junta Nacional de Seguridad del Transporte de EE.UU. (*US National Transport Safety Board, NTSB*), el CESE cree que, antes de proceder a iniciativas reguladoras, es esencial que la Agencia Europea de Seguridad Aérea (AESA) lleve a cabo una detallada evaluación de las ventajas de seguridad y del impacto regulador añadidos que podría conllevar cualquier recomendación en materia de seguridad.

4.8.1 El CESE respalda nuevas acciones a nivel de la UE para garantizar un análisis pormenorizado adecuado de los informes de incidente y mejorar la puesta en común de recursos a escala europea en este ámbito.

4.9 En aras de la seguridad, el CESE destaca la importancia de que todos los Estados miembros de la UE, así como los terceros países, comprendan claramente el contenido de los informes de investigación de accidentes (artículo 19). Con frecuencia, los órganos civiles de investigación nacionales únicamente elaboran informes en sus respectivos idiomas, incluso cuando hay implicadas otras partes extranjeras. El CESE recomienda que se facilite al menos una traducción al inglés de cada informe de investigación de accidentes.

4.10 El CESE señala que la seguridad siempre tiene prioridad por encima de otras exigencias como la protección de la pro-

piedad intelectual. Por otra parte, resulta importante introducir mayores salvaguardias para proteger la propiedad intelectual (artículo 15). La información comercial de naturaleza sensible deberá compartirse únicamente con las autoridades y deberá hacerse lo posible para que no llegue a los competidores. No se deberá facilitar a los fabricantes de equipos originales (OEM) información completa acerca de los certificados de tipo complementarios (STC) u otras modificaciones o reparaciones, y viceversa (puesto que pueden incluir propiedad intelectual de la organización de diseño (DOA), relevante desde el punto de vista comercial, que no tenga relación alguna con un accidente o incidente determinado).

Bruselas, 27 de mayo de 2010.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI
