



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 15.11.2005
COM(2005) 578 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO, AL PARLAMENTO
EUROPEO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE
LAS REGIONES**

**Ampliación de las competencias de la Agencia Europea de Seguridad Aérea
–Un programa para 2010–**

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO, AL PARLAMENTO EUROPEO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES

**Ampliación de las competencias de la Agencia Europea de Seguridad Aérea
–Un programa para 2010–**

(Texto pertinente a efectos del EEE)

Introducción

El tráfico aéreo crece rápidamente en Europa; así, ha aumentado más del doble en los últimos quince años. La instauración del mercado interior del transporte aéreo ha contribuido en gran medida a acelerar este crecimiento. Las compañías aéreas europeas han sabido adaptarse a su nuevo entorno competitivo mejorando su oferta y procurando implantarse en nuevos mercados directamente, a través de filiales o mediante la aproximación entre compañías. Al mismo tiempo, cabe destacar el espectacular desarrollo de las compañías europeas de bajo coste que, surgidas de la nada hace una década, representan hoy en día el 12 % del tráfico intracomunitario. El avión se ha convertido en un medio de transporte natural para los europeos y no se prevén a medio plazo obstáculos que puedan comprometer el crecimiento del tráfico.

El avión es también uno de los medios de transporte más seguros gracias al constante esfuerzo de la comunidad aeronáutica, que siempre ha tenido la seguridad entre sus principales objetivos. Esta afirmación es especialmente válida en el caso de la Comunidad, donde el nivel de seguridad aérea ha sido –y sigue siendo– uno de los más elevados del mundo.

La Comisión, por su parte, siempre ha procurado acompañar la implantación del mercado interior del transporte aéreo con la elaboración de normas comunes de seguridad de elevado nivel y aplicadas de forma uniforme en el conjunto de los Estados miembros. Así, en los últimos años se han producido varios avances importantes, especialmente en el campo de los instrumentos de prevención de accidentes e incidentes aéreos¹. Con todo, serán la instauración de la Agencia Europea de Seguridad Aérea (AESA) y la creación del «cielo único europeo» las que contribuirán de forma decisiva a la consolidación y armonización del marco reglamentario e institucional del transporte aéreo europeo.

Con todo, ese nivel de seguridad debe aumentar todavía más, tal y como ha puesto lamentablemente de manifiesto la serie de accidentes aéreos ocurridos en el verano de 2005, algunos de ellos en la Comunidad. Para que este trágico período no suponga una inflexión de

¹ Directiva 94/56/CE del Consejo, de 21 de noviembre de 1994, por la que se establecen los principios fundamentales que rigen la investigación de los accidentes e incidentes de aviación civil (DO L 319 de 12.12.1994, p. 14). Directiva 2003/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2003, relativa a la notificación de sucesos en la aviación civil (DO L 167 de 4.7.2003, p. 23). Directiva 2004/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, relativa a la seguridad de las aeronaves de terceros países que utilizan los aeropuertos de la Comunidad (DO L 143 de 30.4.2004, p. 76).

la tendencia regular al incremento de la seguridad del transporte aéreo, es esencial mantener e incluso intensificar el compromiso permanente en favor de ésta última. Así, ya es hora de que en la Comunidad se ponga fin a una anomalía: mientras que actualmente las aeronaves operan con plena libertad dentro de un mercado unificado, los niveles de seguridad siguen siendo muy dispares entre los Estados miembros.

La mayor parte de la normativa sobre seguridad de la aviación civil europea sigue elaborándose en diversos organismos, entre los que cabe citar la Conferencia Europea de Aviación Civil (CEAC) y su «órgano técnico», las Autoridades Aeronáuticas Conjuntas (JAA), así como, desde hace poco, el Grupo de las autoridades de reglamentación de la seguridad de los aeródromos (GASR). Estos organismos especializados, que abarcan zonas geográficas diferentes, elaboran normas que completan las establecidas a escala mundial por la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI). No obstante, al ser fruto de la mera colaboración intergubernamental, estas normas sólo se aplican en la medida en que se avienen a ello los Estados interesados. Esta situación da lugar a grandes divergencias nacionales y debe reconocerse que, en algunas ocasiones, no son las normas más rigurosas las que se aplican.

Así, actualmente se aplican nueve versiones, sucesivas y diferentes, de las normas operativas sobre transporte aéreo por avión establecidas por las JAA (JAR OPS 1) en los veinticinco Estados miembros, ocho de los cuales han modificado además, mediante normas nacionales, la versión escogida. Las divergencias son todavía más acusadas en el caso de las normas referentes a las licencias de los pilotos que efectúan transportes comerciales por avión. En algunos Estados miembros, los criterios aplicables a las licencias de piloto privado de aviación recreativa ni siquiera cumplen los requisitos mínimos impuestos por la OACI. Por último, la normativa referente al personal de cabina sigue en estado embrionario a pesar de que la labor de ese personal es esencial para garantizar la seguridad de los pasajeros, tal y como demostró el afortunado desenlace del accidente ocurrido en Toronto el 2 de agosto de 2005.

Operaciones aéreas y autorización de los pilotos

La Agencia Europea de Seguridad Aérea fue creada por el Reglamento (CE) nº 1592/2002², que entró en vigor en septiembre de 2002.

Una vez adoptado este texto, que confiere a la Comunidad competencias exclusivas en materia de aeronavegabilidad y compatibilidad medioambiental de los productos aeronáuticos, quedaba claro que, para lograr un nivel óptimo y uniforme de seguridad y establecer condiciones de competencia equitativas para los operadores aéreos, era imprescindible ampliar el ámbito de aplicación de ese texto a las operaciones aéreas y a la autorización del personal de vuelo. El Parlamento Europeo y el Consejo encargaron explícitamente a la Comisión que presentase sin demora una propuesta en este sentido que también abarcara las aeronaves de terceros países. El segundo considerando del Reglamento precisa que «deben definirse unos requisitos esenciales apropiados en el plazo de un año desde la entrada en vigor del presente Reglamento en materia de explotación de aeronaves y otorgamiento de licencias a la tripulación de vuelo y de aplicación del presente Reglamento a

² Reglamento (CE) nº 1592/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de julio de 2002, sobre normas comunes en el ámbito de la aviación civil y por el que se crea una Agencia Europea de Seguridad Aérea (DO L 240 de 7.9.2002, p. 1).

las aeronaves de terceros países y posteriormente, en otras áreas en el ámbito de la seguridad de la aviación civil». El artículo 7, relativo a las operaciones aéreas y a la autorización del personal de vuelo, refuerza esta obligación de tomar la iniciativa³. La larga serie de accidentes del verano de 2005 demuestra, por desgracia, que es necesario redoblar esfuerzos a fin de aumentar el nivel general de seguridad aérea.

Así pues, en respuesta a la petición del Parlamento Europeo y del Consejo, la Comisión propone ampliar las normas comunes, y por ende las competencias de la Agencia, a las operaciones aéreas, a las licencias de los pilotos y, dentro de los límites fijados por el Convenio de Chicago, a la seguridad de las aeronaves de terceros países. De este modo, está previsto que, a partir de 2007, la práctica totalidad de la normativa hasta ahora elaborada por las JAA se integre en el Derecho comunitario y se aplique de manera uniforme en el conjunto de la Comunidad. Al mismo tiempo, se establecerán mecanismos de control eficaces para garantizar la observancia de las normas comunes.

Éste es el objeto de la propuesta reglamentaria remitida al Parlamento Europeo y al Consejo con la presente Comunicación. En la exposición de motivos adjunta a dicha propuesta se explica de qué manera ha procedido la Comisión a ampliar las normas comunes y, en particular, a repartir responsabilidades entre la Agencia y las administraciones nacionales competentes.

Cielo único europeo y seguridad aeroportuaria

Por su parte, la mayoría de las normas sobre navegación aérea son elaboradas por una organización intergubernamental distinta, Eurocontrol⁴, que agrupa a 35 Estados europeos y elabora, coordina y planifica las estrategias paneuropeas en este ámbito. Actualmente, sin embargo, Eurocontrol carece de potestad reglamentaria vinculante, motivo por el cual el Parlamento Europeo y el Consejo delegan en la Comisión, que cuenta con la asistencia técnica de Eurocontrol, la potestad reglamentaria necesaria para la implantación del «cielo único».

Con el establecimiento del cielo único europeo, el siguiente paso consiste en ampliar las competencias de la AESA a las «otras áreas» mencionadas en el segundo considerando del Reglamento (CE) n° 1592/2002. Estas serían la navegación aérea y las operaciones aeroportuarias: el cielo único y la AESA convergerán a fin de impulsar una mayor integración y simplificación del sistema reglamentario e institucional europeo. En la medida de lo posible, las normas comunitarias se elaborarán atendiendo a la necesaria coordinación entre las necesidades de los usuarios civiles y militares del espacio aéreo.

1.1. Lagunas del actual marco reglamentario

1.1.1. El «cielo único europeo», una obra todavía inconclusa

La gestión del tráfico aéreo y los servicios de navegación aérea han sido objeto de normas dictadas por la OACI y Eurocontrol. Tales normas, que en ocasiones autorizan varias

³ Cabe recordar que la Directiva 91/670/CEE, citada más abajo, ya encomendaba a la Comisión la tarea de presentar «medidas que establezcan requisitos armonizados en materia de licencias y programas de formación». Un año después, el Reglamento (CE) n° 2407/92 del Consejo, sobre la concesión de licencias a las compañías aéreas, anunciaba un reglamento del Consejo sobre el certificado de operador aéreo.

⁴ Organización Europea para la Seguridad de la Navegación Aérea.

soluciones alternativas, no siempre constituyen, de hecho o de derecho, un marco riguroso y vinculante. Su aplicación por parte de los Estados miembros da lugar a ciertas incoherencias, a divergencias y a veces incluso a contradicciones. Como mínimo, esas normas no se aplican de forma sincronizada. Así, por ejemplo, las «ESARR 3» aprobadas por Eurocontrol en julio de 2000 tenían que empezar a aplicarse antes de julio de 2003, pero sólo algunos Estados miembros cumplieron el plazo, mientras que catorce de ellos siguen sin aplicarlas. Fue ante todo para resolver estas dificultades a través de normas comunes por lo que la Comisión propuso la creación del cielo único.

La Comisión y Eurocontrol colaboran estrechamente en la instauración del cielo único. Las normas y procedimientos de seguridad (designados con el acrónimo «ESARR») e interoperabilidad elaborados por Eurocontrol se van integrando progresivamente en el Derecho comunitario. De este modo, las medidas de aplicación se elaboran sacando pleno partido de las competencias técnicas de Eurocontrol. No obstante, en la actualidad el cielo único europeo no abarca el conjunto de las cuestiones de seguridad vinculadas a la gestión del tráfico aéreo. Por tanto, es indispensable completar la normativa vigente y abordar la seguridad de forma más coherente y articulada.

1.1.2. La seguridad aeroportuaria, una obligación que hay que cumplir

Desde el 27 de noviembre de 2003, el anexo 14 del Convenio de Chicago exige la certificación de los aeropuertos. Asimismo, a partir de noviembre de 2005 la OACI impondrá la obligatoriedad de instalar sistemas de gestión de la seguridad para la explotación aeroportuaria. Tampoco en este campo se dispone de normas comunes. Existe por tanto un grave riesgo de que se elaboren normativas incoherentes, y ello a pesar de que algunos Estados hayan emprendido de forma voluntaria actividades de armonización en el marco de una agrupación no oficial de autoridades de reglamentación de la seguridad de los aeródromos (el GASR).

1.1.3. Nuevos requisitos

Con el aumento del tráfico aéreo se hacen sentir nuevas necesidades. Es preciso gestionar las infraestructuras con mayor flexibilidad y crear capacidades suplementarias, sin por ello olvidar el control de los costes. También será imprescindible reducir los retrasos y atenuar los efectos de la explotación aérea y aeroportuaria en el medio ambiente. La utilización cada vez más frecuente de tecnologías diseñadas para gestionar de forma global el conjunto de las operaciones, tanto las operaciones de vuelo propiamente dichas como las relacionadas con ellas, permitirá responder a estos retos. Corresponderá al programa SESAME impulsar el desarrollo sincronizado y la interoperabilidad de las nuevas generaciones de sistemas de gestión del tráfico aéreo.

Estos avances tecnológicos habrán de ir acompañados de requisitos estrictos en materia de interoperabilidad de los equipos y diseño de interfaces técnicas. No hay que olvidar que la eficacia y la seguridad de la gestión del tráfico aéreo dependen también de la buena interacción entre organizaciones, personal y equipos, tanto a bordo de los aviones como en tierra o en el espacio. En un ámbito en el que son muchos los que intervienen, es indispensable garantizar la coherencia de estos requisitos y velar por que se apliquen de manera uniforme y sincronizada. Para ello, deben adoptarse nuevos procedimientos y normas que garanticen un nivel adecuado de interoperabilidad y seguridad de los sistemas aeronáuticos.

Junto con este enfoque tecnológico, la reducción de los efectos del transporte aéreo en el medio ambiente impondrá sin lugar a dudas el uso cada vez más frecuente de instrumentos e incentivos económicos. Así, por ejemplo, la Comisión ha propuesto que la aviación sea incluida en el sistema europeo de comercio de derechos de emisión.

1.1.4. Nuevos proveedores de servicios y nuevas profesiones

El desarrollo de nuevas tecnologías lleva aparejada la aparición de proveedores de servicios que despliegan sus actividades en todo el continente e incluso en otras zonas del planeta. Ejemplos actuales de este fenómeno son la agrupación de proveedores de EGNOS⁵ y el próximo gestor de GALILEO⁶ en el sector de la navegación por satélite, la base de datos de información aeronáutica EAD⁷, o servicios de comunicación tales como ARINC y SITA⁸. La normativa comunitaria ha de servir para cerciorarse de que la certificación de este nuevo tipo de organismos se lleva a cabo de manera coherente y coordinada.

La formación y capacitación de todo el personal desempeña igualmente un papel esencial en el ámbito de la seguridad. Los pilotos, los controladores aéreos y el personal dedicado a la concepción, la construcción y el mantenimiento de productos, piezas y equipos aeronáuticos han sido o serán en breve objeto de normas comunes relativas a su titulación y, si procede, a la concesión de licencias. Con la evolución tecnológica quizás sea necesaria una mayor normalización de las funciones que asumen otros miembros del personal; en tal caso, la Comisión presentará las propuestas pertinentes.

1.2. Ampliación de las normas comunes

1.2.1. Aplicación de la noción de planteamiento integrado

El planteamiento integrado, cuyo interés ha sido reconocido por la OACI⁹, pretende mejorar la seguridad y la eficacia de la aviación civil abordando de forma coordinada los componentes terrestre, aéreo y, en su caso, satelital de las operaciones aéreas, basándose para ello en los últimos avances tecnológicos que hacen posible la interacción de los sistemas informáticos tanto a bordo como en tierra. Su objetivo es garantizar la interoperabilidad de los sistemas y su utilización sincronizada.

Gracias a la aplicación de esta noción a escala comunitaria se podrán subsanar las carencias actuales y se resolverán los problemas de articulación entre los componentes terrestres y aéreos de la seguridad aérea. Para ello debe crearse un marco reglamentario único y coherente.

1.2.2. Un marco reglamentario uniforme y eficaz

La Comisión propondrá, pues, ampliar las normas comunes de seguridad a la navegación aérea y a las operaciones aeroportuarias. Esta propuesta está incluida en el Programa de Trabajo para 2006 y respetará los principios sobre legislación descritos en el Programa de

⁵ EGNOS: *European Geostationary Navigation and Overlay Service* (servicio europeo de complemento geostacionario de navegación).

⁶ GALILEO es el sistema europeo de navegación por satélite.

⁷ EAD: *European AIS data-base* (base europea de datos aeroespaciales).

⁸ ARINC y SITA: *Aeronautical Radio, Inc.* y la Sociedad Internacional de Telecomunicaciones Aeronáuticas comercializan servicios de comunicación destinados a la aviación.

⁹ Véase OACI, Doc. 9524, 1988.

Trabajo. Así, la Agencia se encargará de elaborar el conjunto de las normas de seguridad e interoperabilidad del sistema de transporte aéreo europeo y, tras su aprobación por la Comisión, de controlar su aplicación, principalmente mediante inspecciones en los Estados miembros e investigaciones en las empresas.

Asimismo, este marco reglamentario será más coherente a medida que vaya incorporando progresivamente todas las cuestiones y ámbitos que inciden en la seguridad y la interoperabilidad del sistema de transporte aéreo europeo y la coordinación de los diversos agentes que en él intervienen. La Comisión ha iniciado una serie de estudios para determinar hasta qué punto pueden elaborarse normas sobre organización y gestión del espacio aéreo, gestión de los flujos de tráfico, capacidades aeroportuarias y efectos en el medio ambiente de la actividad aérea y de las actividades aeroportuarias, así como ciertas cuestiones económicas. Eurocontrol y todas las partes interesadas participarán en estos estudios.

Los terceros países vecinos podrían acogerse a este marco reglamentario a través de acuerdos específicos que la Comunidad concluiría con ellos. De este modo aumentaría la seguridad y la eficacia del transporte aéreo en la Comunidad y en su entorno.

1.2.3. Competencias de certificación de la AESA

En el marco del cielo único, la certificación de los proveedores de servicios de navegación aérea es responsabilidad de las autoridades nacionales de vigilancia, lo cual se ve justificado por la experiencia y preparación de los Estados miembros y sus obligaciones con respecto a la OACI.

La armonización de los niveles de seguridad y la necesidad de crear condiciones de competencia equitativas entre proveedores requieren, sin embargo, que los Estados miembros ejerzan esta responsabilidad de manera uniforme. Con el fin de garantizar la seguridad del transporte aéreo europeo en su conjunto, la Agencia velará por la coherencia de las prácticas nacionales y supervisará a los organismos de certificación.

Asimismo, los medios existentes y la responsabilidad internacional militan a favor de que la certificación de las operaciones aeroportuarias siga incumbiendo a las autoridades nacionales competentes; por su parte, la AESA velará por la coherencia de las actividades realizadas por los Estados miembros en este ámbito y su conformidad con el Derecho comunitario.

Por otra parte, dado que en el cielo único está prevista la creación de bloques funcionales de espacio aéreo multinacionales, la Agencia podría certificar a los proveedores de servicios que operen en dichos bloques. Además, en aras de la eficacia, debería certificar a los proveedores de servicios de navegación aérea paneuropeos y a los proveedores de terceros países que deseen ejercer sus actividades en la Comunidad, como podrían ser los operadores de sistemas de comunicaciones aeronáuticas móviles y digitales, en la medida en que sus redes pueden abarcar todo el planeta.

Con miras a la validación de los sistemas tecnológicos de gestión del tráfico (métodos de funcionamiento, automatización, informática y sistemas de comunicación, navegación y vigilancia inclusive), así como a la evaluación de la conformidad de los componentes, los proveedores de servicios y los fabricantes certificados deberán presentar siempre una declaración normalizada europea. Corresponderá a la Agencia comprobar el cumplimiento de las obligaciones que establece el Reglamento relativo a la interoperabilidad de la red europea de gestión del tráfico aéreo.

Conclusión

La Agencia Europea de Seguridad Aérea dispone actualmente de competencias en materia de aeronavegabilidad y compatibilidad medioambiental de los productos aeronáuticos. Su creación en 2002 supuso un progreso inmenso, aunque insuficiente, como señalaron a la sazón el Parlamento Europeo y el Consejo. La larga serie de accidentes ocurridos en el verano de 2005 no hace más que demostrar la necesidad de redoblar esfuerzos para incrementar el nivel general de seguridad aérea en Europa.

Al objeto de ofrecer a los ciudadanos europeos un nivel elevado y uniforme de protección en el ámbito de la aviación civil, garantizar la compatibilidad medioambiental de los productos aeronáuticos, facilitar la libre circulación de personas, servicios y bienes, y disponer de una normativa más eficaz, todo el sistema europeo de transporte aéreo deberá, con el tiempo, quedar regulado por normas comunes, que se habrán de aplicar de manera uniforme. En este contexto, la AESA, que preparará, llevará a la práctica y controlará la aplicación de dichas normas, se convertirá, de aquí a 2010, en una autoridad europea cuyas competencias abarcarán todos los aspectos de la seguridad de la aviación civil .

Al tiempo que redactaba la propuesta de reglamento adjunta a la presente Comunicación, la Comisión comenzó a dar pasos para que la gestión del tráfico aéreo, la prestación de servicios de navegación aérea y la seguridad de las operaciones aeroportuarias quedaran reguladas, a su vez, por normas comunitarias. Así, pidió a la Agencia que empezara a examinar estas cuestiones en 2005 e inició un estudio de impacto cuyas conclusiones servirán de base para elaborar una propuesta de reglamento que se remitirá al Parlamento Europeo y al Consejo antes de que finalice 2006. Por descontado, todas estas actividades preparatorias se llevarán a cabo con la participación de la AESA y de todas las partes interesadas. Tomando como modelo la ejemplar cooperación que han establecido las JAA y la AESA¹⁰, esta colaboración entre la Agencia y sus socios, entre los que ocupa un lugar destacado Eurocontrol, hará posible una transición armoniosa y progresiva hacia el nuevo sistema europeo de aviación civil.

Para mantener, y en la medida de lo posible reforzar, la coherencia de las normas de seguridad de la aviación civil a escala paneuropea, los beneficios que reporta el «sistema de la AESA» se extenderán al conjunto de los terceros países europeos mediante acuerdos específicos que la Comunidad concluirá con los países interesados.

La ampliación de las competencias de la Agencia, la plena realización del cielo único y la conclusión de acuerdos de servicios aéreos con terceros países, que se llevarán a cabo de forma conjunta, proporcionarán a la política aérea europea un marco coherente, comparable al que existe en los Estados Unidos.

¹⁰ Para lograr una transición armoniosa entre las JAA y la AESA se creó un grupo de trabajo, el FUJA (*Future of the JAA*), en el que están representadas la Agencia, la Comisión y las JAA. Este grupo propone soluciones prácticas para evitar la duplicación de esfuerzos entre la AESA y las JAA y proteger los intereses de los países de la CEAC (Conferencia Europea de Aviación Civil) que no pertenecen a la Unión Europea.