



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 25.10.2011
COM(2011) 670 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO
EUROPEO**

Crear un sistema de gestión de la seguridad aérea para Europa

(Texto pertinente a efectos del EEE)

{SEC(2011) 1261 final}

1. INTRODUCCIÓN

Al publicar su Libro Blanco sobre la política de transportes¹, la Comisión manifestó claramente su objetivo de que la Unión Europea fuese la región más segura en materia de aviación. Además, el informe del grupo de alto nivel sobre la investigación aérea² propuso reducir de aquí al año 2050 a menos de uno por cada diez millones de vuelos el índice de accidentes en vuelos comerciales, es decir, la mitad del nivel actual. No obstante, si bien es cierto que el índice de accidentes aéreos sigue disminuyendo, el porcentaje de esa reducción es mucho menor desde 2004³, y se observa a su vez un aumento continuo del número de vuelos, que casi debería duplicarse de aquí al año 2030⁴. Así pues, para preservar el bajo nivel actual de víctimas de accidentes aéreos, hemos de garantizar que el índice de accidentes siga disminuyendo, a fin de tener en cuenta el aumento continuo del número de vuelos.

La UE se halla por tanto ante un reto importante para los próximos años si desea ser un líder mundial en materia de seguridad aérea y salvar vidas que, de no ser así, se perderían. Resulta obvia la necesidad de actuar.

Así pues, esta Comunicación ofrece respuestas a ese desafío y expone algunas acciones específicas. Se trata de la contribución de Europa al objetivo de avanzar hacia una gestión proactiva y empírica en materia de seguridad aérea, objetivo que fue acordado por la Conferencia de alto nivel sobre seguridad⁵ de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), celebrada en Montreal en 2010.

También se adjunta a esta Comunicación un documento de trabajo de los servicios de la Comisión, en el que se describe el marco vigente a escala europea en materia de seguridad aérea. Dicho documento fue preparado conjuntamente por la Comisión y la Agencia Europea de Seguridad Aérea (EASA) y se denomina «Programa Europeo de Seguridad Aérea» (EASP)⁶.

2. EL RETO

El sistema actual en Europa para garantizar la seguridad aérea se basa ante todo en la confianza en un conjunto de normas, supervisadas por la Agencia Europea de Seguridad Aérea y por las autoridades aeronáuticas nacionales, que han sido elaboradas tras años de experiencia y de enseñanzas acumuladas a raíz de investigaciones independientes detalladas sobre accidentes e incidentes aéreos. Este sistema reactivo ha sido eficaz en las últimas décadas: no sólo ha permitido a Europa cosechar muy buenos resultados en el ámbito de la aviación, sino que, además, ha mejorado continuamente.

¹ COM(2011) 144 - Libro Blanco - «Hoja de ruta hacia un espacio único europeo de transporte: por una política de transportes competitiva y sostenible».

² ISBN: 978-92-79-19724-6 - *Flightpath 2050 - Europe's Vision for Aviation*.

³ ISBN: 978-92-9210-097-1 - *EASA Annual Safety Review*.

⁴ EUROCONTROL CND/STATFOR - Documento 415 de 17 de diciembre de 2010 - Previsiones a largo plazo - Movimientos aéreos 2010-2030.

⁵ Documento 9935 de la OACI (HLSC 2010).

⁶ Se añadirá la referencia cuando se asigne un número al documento SEC.

Ahora bien, tal como se indica en el «Manual de gestión de la seguridad operacional» de la OACI⁷, el cumplimiento reglamentario como piedra angular de la seguridad está alcanzando sus límites, a medida que aumenta la complejidad de la aviación y se comprenden mejor los límites de la actuación humana y el impacto de los procesos organizativos. En el Manual se explica que la seguridad se entiende cada vez más como el proceso de mantener los riesgos de seguridad bajo un control organizativo, por lo que la OACI planteó la necesidad de un enfoque sistémico de la seguridad en las Normas y Prácticas Recomendadas o, dicho de otro modo, la necesidad de introducir sistemas de gestión de la seguridad.

Por tanto, queda claro que, para seguir avanzando, la Unión Europea debe dejar de centrarse en la legislación, por importante que sea esta actividad, y hacer mayor hincapié en responder de forma sistémica a los riesgos de la seguridad aérea. Hemos de pasar de un sistema ante todo reactivo, en el que las normas cambian con la experiencia, a un sistema que sea proactivo y procure anticipar los posibles riesgos de seguridad, a fin de reducir al máximo la probabilidad de un accidente.

Además, con el reparto creciente de las competencias reglamentarias de seguridad aérea entre autoridades nacionales y europeas, ya no resulta factible ni conveniente que los Estados miembros, la Comisión o la EASA actúen de forma aislada en su búsqueda de soluciones proactivas a problemas comunes. Todos los protagonistas de la seguridad aérea de la UE deben colaborar para garantizar que el sistema en su conjunto sea mayor que la suma de sus partes. La Declaración de Madrid⁸ hizo hincapié en este punto, considerando los aspectos relacionados con la seguridad del Cielo Único Europeo. En sus conclusiones se puso de manifiesto, entre otros puntos, que la ampliación de las competencias de la EASA para la certificación de seguridad de la gestión del tránsito aéreo (ATM) y de los aeropuertos, de aquí a los años 2012 y 2013, debería completarse con el establecimiento de la gobernanza adecuada, que coordinase las actividades y la experiencia de la EASA y de Eurocontrol.

La Comisión, junto con la EASA, lleva tiempo reflexionando al respecto y celebró una conferencia de seguridad en enero de 2011, abierta a todas las partes interesadas de la aviación, para debatir sobre los temas relacionados con la gestión de la seguridad. El detalle de la conferencia y el resumen de los debates pueden consultarse en la página web Europa⁹.

Esta Comunicación, que se basa en las contribuciones aportadas durante la conferencia, expone los parámetros de un sistema europeo de gestión de la seguridad aérea, presenta una idea de lo que podría llegar a ser y debate sobre los obstáculos que deberán vencerse para garantizar su eficacia.

3. UN SISTEMA EUROPEO PARA ALCANZAR LA SEGURIDAD AÉREA

3.1. Características de un sistema de gestión de la seguridad

Antes de examinar cómo debería ser el sistema de la UE y los problemas que deben superarse para establecer sus distintos componentes, es preciso comprender los procesos fundamentales que constituyen un sistema de gestión de la seguridad.

⁷ Documento 9859 AN/474 de la OACI, segunda edición, 2009.

⁸ Conclusiones de la Conferencia de Alto Nivel sobre la aplicación del Cielo Único Europeo.

⁹ http://ec.europa.eu/transport/air/events/2011_01_26_aviation_safety_conference_en.htm

Un sistema de gestión de la seguridad es un sistema proactivo que determina los peligros con que se enfrenta una actividad determinada, evalúa los riesgos que presentan dichos peligros y toma medidas para reducir esos riesgos hasta un nivel aceptable. A continuación, el sistema procede a verificaciones para confirmar la eficacia de esas medidas. El sistema funciona de forma continua para garantizar que cualquier nuevo peligro o riesgo se determine rápidamente, que se disponga de medidas para reducirlo y que estas sean revisadas si resultan ineficaces.

El objetivo de un sistema proactivo de estas características a escala de la UE debería consistir en apoyar los esfuerzos de los Estados miembros, y no en sustituirlos. No se trata de traspasar la responsabilidad de las medidas, sino de subrayar la necesidad de una mayor cooperación para conseguir mejores resultados. El sistema debería aportar un valor añadido a las iniciativas de seguridad de los Estados miembros, reuniendo toda la información que pueda recabarse a escala europea para contribuir a detectar los riesgos de la seguridad aérea en toda Europa. Se trata de compartir información y de facilitar la adopción de medidas concertadas. Esto solo ocurrirá con la asistencia y las contribuciones de los Estados miembros y del sector aeronáutico. Los europeos solo podrán obtener ventajas si aúnan, mediante un enfoque de colaboración, la labor de los sistemas de gestión de la seguridad realizada por los Estados miembros y por el sector. Los acontecimientos recientes relacionados con la erupción de volcanes en Europa han demostrado el valor de la acción conjunta y del intercambio de información y de contribuciones de procedencia variada para intentar definir un enfoque común en respuesta a ese nuevo riesgo importante en materia de seguridad.

3.2. Un centro de coordinación

Para responder al reto de organizar un sistema de gestión de la seguridad que funcione en un contexto regional, se necesitará un centro de coordinación. En 2004, la Unión Europea creó la EASA, que alberga toda la experiencia técnica de la UE en materia de seguridad aérea. Así pues, resulta lógico que la EASA, que dispone de los recursos y de las instalaciones necesarias para garantizar un funcionamiento eficaz del sistema, constituya el núcleo duro del sistema europeo de gestión de la seguridad aérea.

Ahora bien, no deben recaer íntegramente en la EASA todas las actividades y responsabilidades asociadas con el funcionamiento del sistema. Un enfoque sistémico requiere que todos los protagonistas actúen en cooperación: la Comisión, la EASA, los Estados miembros, Eurocontrol y las partes interesadas del sector deben colaborar y compartir sus observaciones. Con todo, la EASA es la única organización dentro de la UE que se dedica exclusivamente a la seguridad aérea, por lo que podrá reunir las distintas líneas de trabajo y contribuir así a su éxito.

3.3. Determinación de peligros

La primera actividad de un sistema de gestión de la seguridad es determinar los peligros para la seguridad aérea. Para ello se necesita información. Esa información es un elemento vital de cualquier sistema de gestión de la seguridad, ya que, sin una información sólida, cualquier intento de determinar peligros se reduciría a conjeturas. En la actualidad se dispone de varias fuentes de información: informes de accidentes, informes de inspección en pista realizados en el contexto de la Evaluación de la Seguridad de Aeronaves Extranjeras (SAFA), investigación y seguimiento de incidentes, datos de la notificación de sucesos que figuran en el depósito central europeo (ECR), auditorías de supervisión, incluidas las inspecciones de normalización

de la EASA, e intercambio de información. Ninguna de estas fuentes proporciona toda la información necesaria, por lo que, en un proceso de determinación de peligros a escala de la UE, debe recurrirse a una combinación de todas ellas, de forma reactiva, proactiva y predictiva, de tal modo que compartir esta información proporcione a los responsables políticos una «inteligencia» exhaustiva en materia de seguridad aérea. Los peligros típicos en el ámbito aeronáutico incluyen elementos tan variados como unas condiciones meteorológicas difíciles, un terreno montañoso en las proximidades de un aeropuerto o averías en el motor de una aeronave.

Ahora bien, aunque es cierto que la Unión Europea puede acceder a todas esas fuentes de información, el mayor punto débil radica en la notificación de sucesos. Pese a la adopción de la Directiva 2003/42/CE¹⁰, la notificación de sucesos en la UE y el recurso al depósito central europeo siguen viéndose afectados por varias deficiencias que limitan la utilidad del sistema de notificación de sucesos para fines de prevención de accidentes. Los problemas se deben a una información de escasa calidad, datos incompletos, claridad insuficiente en cuanto a las obligaciones de notificación y al flujo informativo, así como a obstáculos jurídicos y organizativos para garantizar un acceso adecuado a la información del depósito central europeo que permita compartir la información. Por otra parte, el sistema actual adolece de una fragmentación considerable. Además del depósito de la UE, Eurocontrol dispone de su propio depósito de seguridad y la EASA está elaborando su propia base de datos interna. Convendría combinar toda esta información sobre sucesos. Por último, se observa la dificultad de consignar todos los sucesos, lo que plantea la necesidad de tomar medidas para instaurar una «cultura justa»¹¹. Se necesitan más medidas para fomentar una cultura de información abierta en el sector aeronáutico y para propiciar que se cree un ambiente en el que las personas se sientan libres de notificar sucesos importantes para la seguridad sin temor a represalias.

Acción nº 1:

La Comisión presentará propuestas en 2012 para actualizar el sistema de la UE sobre notificación de sucesos, revisando la Directiva 2003/42/CEE y sus normas de desarrollo¹².

3.4. Análisis de los datos de seguridad

Una cosa es disponer de datos de seguridad, pero otra cosa es saber interpretarlos. Hoy en día, incluso con las deficiencias mencionadas anteriormente, el depósito central europeo contiene más de 450 000 notificaciones de sucesos, y la cifra aumenta a diario. Así pues, el reto consiste en desarrollar un proceso que permita extraer una información significativa de dichos datos.

En la actualidad, algunos Estados miembros, la EASA, Eurocontrol y otros interesados proceden a su propio análisis. Aunque esta práctica puede ser eficaz para que cada protagonista resuelva sus propios problemas, presenta un gran riesgo de duplicación del esfuerzo y, más aún, la posibilidad de que se oculte un problema importante de seguridad. Un

¹⁰ 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.

¹¹ Ese concepto se define en el artículo 2, letra k), del Reglamento (UE) nº 691/2010 de la Comisión, de 29 de julio de 2010.

¹² Reglamento (UE) nº 1330/2007 de la Comisión, de 24 de septiembre de 2007, y Reglamento (UE) nº 1321/2007, de 12 de noviembre de 2007.

suceso que parezca «único» en un Estado miembro puede indicar que es necesario tomar medidas si se analiza desde el punto de vista de la Unión en su conjunto. Así lo reconoció el Reglamento (UE) nº 996/2010¹³ que, en su artículo 19, exige de la EASA y de las autoridades competentes de los Estados miembros que colaboren periódicamente en el intercambio y el análisis de la información. Sin embargo, siguen pendientes de elaboración el marco y las herramientas pertinentes para ello.

Con este objetivo en mente, la EASA ha empezado a crear una red de analistas recurriendo a la experiencia disponible en la EASA, las autoridades competentes de los Estados miembros y las autoridades nacionales responsables de la investigación en materia de seguridad. La red de analistas podrá ayudar a determinar los problemas de seguridad para detectar a tiempo la evolución al respecto y contribuir al desarrollo de técnicas, métodos e instrumentos de análisis comunes. Por ejemplo, podría solicitarse de la red que examinara los datos disponibles para comprobar si los riesgos inherentes a las operaciones de invierno están siendo circunscritos eficazmente o si se demuestra que son necesarias más medidas.

Por último, la Comisión ha procurado constituir sistemas de intercambio de información en materia de seguridad a escala internacional, y cabe destacar al respecto la firma reciente de un memorando de acuerdo sobre un sistema mundial de intercambio de datos sobre seguridad (GSIE, por sus siglas en inglés) entre la Comisión, la OACI, la Federal Aviation Administration y la IATA. El objetivo de esta iniciativa es fomentar un enfoque más proactivo y empírico de la gestión de la seguridad a escala mundial. Establece un marco de cooperación para el intercambio de información en materia de seguridad y facilitará asimismo la difusión de información, por medio de la OACI, sobre los peligros o riesgos de seguridad y sobre las soluciones para la mejora de la seguridad, determinada en función de los datos intercambiados mediante el sistema GSIE.

La información compartida contribuirá asimismo a una «verificación cruzada» de la lista de principales peligros detectados en la UE con los de otras regiones del mundo.

Acción nº 2:

En función de los resultados de la evaluación de impacto que se está realizando en el contexto de la revisión de la legislación sobre notificación de sucesos, la Comisión presentará una propuesta para ampliar el análisis de la seguridad a escala de la UE.

3.5. Determinar los riesgos

Es imprescindible detectar los peligros, pero más importante aún es comprender los posibles riesgos que estos entrañan, a fin de poder tomar decisiones para reducirlos y, en particular, establecer prioridades.

Varios Estados miembros llevan a cabo esta «evaluación de riesgos para la seguridad» a fin de determinar dónde han de concentrar sus acciones a escala nacional. Por ejemplo, un Estado miembro expone el problema de las aproximaciones inestables¹⁴ como uno de los riesgos más

¹³ Reglamento (UE) nº 996/2010, de 20 de octubre de 2010, sobre investigación y prevención de accidentes e incidentes en la aviación civil y por el que se deroga la Directiva 94/56/CE.

¹⁴ Se entiende por aproximación inestable la situación en la que, por el motivo que sea, la aeronave no se encuentra en la posición ideal de velocidad, altitud y configuración correctas para el aterrizaje.

importantes que se desprenden de su propia evaluación de riesgos y toma medidas para reducir el número de sucesos de este tipo. Podría realizarse un proceso similar a escala de la UE utilizando los análisis de la EASA, de los Estados miembros, de la red de analistas y del sector aeronáutico a fin de determinar dónde conviene concentrar los esfuerzos para resolver este u otros problemas.

Sin embargo, no existe aún una metodología de evaluación de riesgos universalmente reconocida y aplicada en toda la Unión Europea para todos los ámbitos de la aviación, que permitiría un enfoque normalizado y un establecimiento claro de prioridades a fin de resolver los riesgos que suponen una mayor amenaza para la seguridad. Es preciso superar este obstáculo.

Por último, para evaluar los riesgos de forma exhaustiva y extraer conclusiones que permitan mejorar la seguridad aérea, la UE deberá introducir la información sobre sucesos en un contexto estadístico. Se necesitará información sólida y coherente sobre el nivel de actividad aeronáutica en los Estados miembros de la UE. Aún no se dispone de ella, especialmente en cuanto se refiere a la aviación general, ya que, por la falta de datos de exposición, resulta difícil calcular los índices, incluso para las principales categorías de accidentes.

Acción nº 3:

Tras los resultados de la evaluación de impacto sobre la notificación de sucesos, la Comisión examinará si procede presentar propuestas para establecer una clasificación común en materia de evaluación de riesgos (véase la acción 1).

3.6. Tomar medidas

Los Estados miembros toman medidas, en distinto grado, para resolver los problemas de seguridad que han detectado, pero algunos de esos problemas son comunes para toda la UE. Así pues, resultaría ventajoso un enfoque más coordinado en toda la Unión, que permita una complementariedad entre las medidas adoptadas por los Estados miembros, la Comisión y la EASA. La ventaja de esta coordinación de esfuerzos sería centrar la acción en los riesgos importantes a todos los niveles de la actividad aeronáutica de la UE.

Ahora bien, antes de comprometerse a tomar medidas, es fundamental que los Estados miembros puedan debatir formalmente y llegar a acuerdos sobre los riesgos importantes. En la actualidad, un Comité sobre los aspectos relativos al Reglamento (CE) nº 216/2008¹⁵ asiste a la Comisión. Ese Comité («el Comité EASA») reúne a los expertos competentes de los Estados miembros en materia de seguridad aérea, por lo que es el más indicado para facilitar los conocimientos necesarios a la hora de adoptar decisiones sobre los riesgos de seguridad.

Acción nº 4:

La Comisión recurrirá al Comité EASA como foro principal de debate con los Estados miembros sobre las medidas que conviene adoptar.

¹⁵ Reglamento (CE) nº 216/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de febrero de 2008, sobre normas comunes en el ámbito de la aviación civil y por el que se crea una Agencia Europea de Seguridad Aérea, y se deroga la Directiva 91/670/CEE del Consejo, el Reglamento (CE) nº 1592/2002 y la Directiva 2004/36/CE.

3.7. Plan Europeo de Seguridad Aérea

Habida cuenta del carácter técnico de estos temas, la EASA debería transmitir su opinión a la Comisión sobre las medidas más idóneas para reducir los riesgos, el calendario de tales medidas y la evaluación de su éxito. Esa opinión, basada en las aportaciones de todas las partes interesadas, incluido el sector aeronáutico, debe concretarse en un plan de acción, denominado «Plan Europeo de Seguridad Aérea»¹⁶.

Dicho plan de seguridad ha de presentar una descripción detallada de los asuntos de seguridad específicos, aclarar las medidas que han de adoptarse para reducir los riesgos asociados e indicar claramente los resultados que cabe esperar de dichas medidas, todo ello en un estilo que resulte comprensible para los ciudadanos europeos.

La EASA ya publicó a principios de 2011 una versión inicial de ese plan, basada en los planes y prioridades de los Estados miembros, con varias medidas, siendo una de ellas la necesidad de abordar el tema de las salidas de pista, que también fue mencionado en la Conferencia de alto nivel sobre seguridad de la OACI celebrada en 2010.

Tras la publicación del plan de seguridad, es preciso mantener informados a los ciudadanos de la UE sobre los avances registrados en la resolución de los problemas específicos de seguridad. Con tal fin, deberá actualizarse periódicamente el plan de seguridad, no sólo para incluir las medidas que se hayan ido adoptando, sino también para aprovechar la oportunidad de incluir, si procede, los nuevos riesgos que se hayan detectado y modificar las medidas que no hayan resultado eficaces.

Acción nº 5:

La EASA publicará actualizaciones anuales del plan europeo de seguridad aérea, con detalles sobre los avances registrados en la resolución de los riesgos de seguridad detectados a escala de la UE.

3.8. Evaluar los logros

Es importante que todas las partes interesadas sepan si las actividades emprendidas para mejorar la seguridad han surtido efecto. Para ello, los indicadores de rendimiento de seguridad son una herramienta valiosa. Un ejemplo sencillo y generalmente aceptado de indicador es la medición de la seguridad utilizada en el informe anual de seguridad de la EASA de 2010 para comparar el rendimiento relativo de las distintas regiones del mundo. El indicador que utiliza la EASA es el índice anual de accidentes mortales por cada diez millones de vuelos. Utilizar ese indicador permite establecer comparaciones con resultados anteriores y confirmar los avances, así como comparar con las demás regiones. La UE presentó una contribución importante al respecto en la última Asamblea General de la OACI, exponiendo el punto de vista europeo sobre los indicadores de rendimiento de seguridad, si bien debe pronunciarse aún sobre los indicadores específicos y seguir trabajando para alcanzar un acuerdo sobre un conjunto de indicadores aceptable para todas las partes interesadas.

¹⁶ <http://easa.europa.eu/sms/>

Acción nº 6:

En cooperación con la EASA, la Comisión seguirá trabajando en el desarrollo de los indicadores de rendimiento de seguridad y consultará a las partes interesadas antes de presentar propuestas sobre un conjunto común de indicadores que abarquen todos los ámbitos de la aviación.

3.9 Colaborar con nuestros vecinos

Los problemas de seguridad aérea no se limitan a la UE: los compartimos con nuestros vecinos. La UE ha negociado varios acuerdos para facilitar la cooperación con sus vecinos en asuntos aeronáuticos. Cabe mencionar los Acuerdos sobre la Zona Europea Común de Aviación con varios Estados de los Balcanes¹⁷ y sobre la Zona Euromediterránea Común de Aviación¹⁸, así como los programas de asistencia y la cooperación reforzada en el contexto de la Evaluación de la Seguridad de Aeronaves Extranjeras (SAFA). El programa SAFA, por ejemplo, incluye a quince Estados que no son miembros de la UE, lo que ilustra perfectamente los ámbitos en los que la UE y sus vecinos cooperan facilitando y compartiendo información sobre la seguridad, para beneficio de todos.

De forma similar, la labor y los resultados del sistema de gestión de la seguridad de la UE deben compartirse para aprovechar la experiencia de nuestros vecinos y contribuir a sus esfuerzos de mejora de la seguridad aérea y, por ende, a nuestros objetivos comunes de un alto nivel de seguridad.

Acción nº 7:

En cooperación con la EASA, la Comisión seguirá compartiendo la labor del sistema de gestión de la seguridad y fomentando la cooperación mutua con nuestros vecinos para determinar los problemas de seguridad.

4. EL PROGRAMA EUROPEO DE SEGURIDAD AÉREA

Las normas incluidas en los distintos anexos del Convenio de Chicago¹⁹ exigen de los Estados contratantes que apliquen un programa de seguridad estatal. Se trata de un sistema de gestión de la seguridad por parte del Estado, que suele describir, en un documento único, la política y los objetivos, la gestión del riesgo, la garantía de seguridad y las actividades de fomento de la seguridad de dicho Estado.

Sin embargo, los Estados miembros remiten en gran parte a las actividades que ya se aplican a escala europea. Así pues, al transferir sus obligaciones a la OACI y al describir sus actividades meramente nacionales, los Estados miembros también han de describir los ámbitos de responsabilidad que ahora recaen en la UE y las actividades realizadas a escala de la UE en apoyo de los Estados miembros. Aunque los veintisiete Estados miembros y los cuatro Estados del EEE/AELC pueden hacerlo por separado, no se trata de una forma eficaz

¹⁷ Croacia, Antigua República Yugoslava de Macedonia, Albania, Bosnia y Herzegovina, Kosovo, Serbia y Montenegro.

¹⁸ Participan en el proyecto «Euromed Aviation» los Estados siguientes: Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Marruecos, Autoridad Palestina, Siria y Túnez.

¹⁹ Firmado en Chicago el 7 de diciembre de 1944.

ni transparente de cumplir ese requisito. La elaboración de lo que sería el equivalente, para la UE, de un programa de seguridad estatal, es decir, de un Programa Europeo de Seguridad Aérea, constituye una forma más eficaz de cumplir esa obligación y supone una ayuda a los Estados miembros en la elaboración de sus propios programas de seguridad estatales.

Además, exponiendo la forma en que se gestiona la seguridad aérea a escala de la UE se aclaran las distintas responsabilidades de seguridad dentro de la UE y el modo en que la UE en su conjunto puede alcanzar y mantener unos resultados satisfactorios al respecto. También se ofrece transparencia a todas las partes interesadas en la seguridad. La UE abre nuevas vías en la organización de la seguridad aérea sobre una base regional, y la elaboración de un documento que describa como un órgano regional gestión a la seguridad aérea será una primicia en este ámbito.

La UE lleva tiempo elaborando un Programa Europeo de Seguridad Aérea, que ya está maduro para su publicación. Así pues, la Comisión aprovecha la oportunidad que le ofrece la presente Comunicación para publicarlo simultáneamente, en forma de documento de trabajo de los servicios de la Comisión. El documento describe el marco actual de la seguridad aérea a escala de la UE, indicando cómo se detectan y resuelven los problemas de seguridad, de conformidad con el Plan Europeo de Seguridad Aérea (véase el apartado 3.7). El documento se ajusta al formato estipulado por el «Manual de gestión de la seguridad operacional» de la OACI para garantizar la coherencia con las directrices internacionales y completar los programas de seguridad estatal de los Estados miembros. La Comisión actualizará el documento cuando proceda para reflejar los posibles cambios en el sistema europeo de seguridad aérea.

Acción nº 8:

Con ayuda de los Estados miembros y de la EASA, la Comisión actualizará el Programa Europeo de Seguridad Aérea cuando se produzcan cambios en la gestión de la seguridad aérea dentro de la UE.

5. PERSPECTIVAS DE FUTURO

5.1. Objetivos de rendimiento

Un elemento importante para abordar los riesgos de seguridad y conseguir una mejora continua del rendimiento al respecto es establecer unos objetivos de rendimiento de seguridad. Esos objetivos representan el nivel de seguridad que debe alcanzarse. Un ejemplo de objetivo podría ser reducir el número de salidas de pista en la UE en un 50 % en los próximos cinco años. Debe tratarse de objetivos realistas y viables.

El Reglamento (UE) nº 691/2010²⁰ de la Comisión establece un sistema de evaluación del rendimiento para los servicios de navegación aérea y las funciones de red. Una de las finalidades de dicho sistema es facilitar indicadores y objetivos vinculantes en ámbitos clave

²⁰ Reglamento (UE) nº 691/2010 de la Comisión, de 29 de julio de 2010, que adopta un sistema de evaluación del rendimiento para los servicios de navegación aérea y las funciones de red y que modifica el Reglamento (CE) nº 2096/2005, por el que se establecen requisitos comunes para la prestación de servicios de navegación aérea.

para que puedan alcanzarse y mantenerse determinados niveles de seguridad. Si bien es cierto que se han dado los primeros pasos para crear un sistema de evaluación del rendimiento, de momento el sistema se limita a la gestión del tránsito europeo (ATM) en Europa y no incluye otros ámbitos relacionados con la seguridad aérea. No resultará fácil decidir sistemas de rendimiento de la seguridad para otras disciplinas (por ejemplo, las operaciones de vuelo, la aeronavegabilidad, etc.); se tratará de una labor compleja que necesitará un enfoque innovador. Será necesario por tanto seguir todo el proceso consultivo antes de poder presentar propuestas; se trata de un ámbito que deberá considerarse más adelante para respaldar el objetivo de una mejora continua.

Acción nº 9:

La Comisión consultará a las partes interesadas y realizará una evaluación de impacto antes de presentar propuestas de sistemas de rendimiento aplicables a otros ámbitos relacionados con la seguridad aérea.

5.2. Un enfoque de la normalización basado en los riesgos

La introducción de principios de gestión de la seguridad en el sistema aeronáutico de la UE cambiará nuestra forma de apreciar la seguridad aérea y dará lugar a una mejora importante del modo en que se controlan los riesgos para la seguridad. No obstante, el uso de esos principios no debe limitarse al desarrollo del Plan de Seguridad, sino que debe abarcar a todo el sistema. La labor de la EASA en materia de inspecciones de normalización, obligatorias en virtud del Reglamento (CE) nº 216/2008 para controlar la aplicación de dicho Reglamento, debe ir más allá del control del cumplimiento y centrarse más en los riesgos de seguridad puestos de manifiesto por el sistema de gestión de la seguridad. Este enfoque basado en los riesgos supondría un valor añadido, al centrarse en los problemas en los que las medidas de reducción pueden aportar un beneficio claro de seguridad.

5.3. Un enfoque basado en el rendimiento de seguridad

Además, mientras los esfuerzos actuales de reglamentación en materia de seguridad se dedican a incorporar los requisitos existentes a los Reglamentos de la UE (y, si procede, a actualizarlos), el desarrollo futuro de normas deberá centrarse en el rendimiento, a fin de alcanzar los resultados deseados en función del rendimiento de seguridad acordado. Este enfoque conocido como «reglamentación basada en el rendimiento» se apoyará en los sistemas de gestión de la seguridad; su desarrollo y su integración en los Reglamentos de la UE sobre seguridad aérea serán un objetivo a más largo plazo.

5.4. Una base formal para el sistema

Por último, el sistema descrito en la presente Comunicación se basa en gran medida en acuerdos, prescindiendo de un fundamento reglamentario. Quizás sea necesario, cuando se haya adquirido más experiencia y quede clara la eficacia (o no) de este enfoque, considerar la posibilidad de dar una base formal al sistema de gestión de la seguridad aérea de la UE para garantizar que siga siendo un éxito. Por consiguiente, la Comisión evaluará los avances registrados conforme se desarrolle el sistema y examinará si conviene proponer medidas reglamentarias específicas para garantizar la eficacia futura del sistema.

Acción nº 10:

Cuando haya obtenido más experiencia y evaluado los posibles impactos, la Comisión analizará si conviene presentar propuestas reglamentarias para formalizar el sistema de seguridad aérea de la UE.

6. CONCLUSIÓN

La Unión Europea se enfrentará en los próximos años a desafíos importantes en materia de seguridad aérea. Para evitar que el incremento constante del tránsito aéreo dé lugar a un aumento del número de víctimas de accidentes aéreos y a fin de garantizar que la UE sea la región más segura del mundo y que ofrezca mayor seguridad aérea, es necesario un cambio de paradigma en su apreciación de la seguridad. Si bien es cierto que, hasta la fecha, el sistema actual ha cosechado muchos éxitos a la hora de garantizar la seguridad, parece haber alcanzado sus límites en cuanto a la reducción del índice de accidentes. Por ello, la Comisión entiende que procede pasar de la reacción a la prevención, adoptando un enfoque proactivo en materia de seguridad aérea, que haga hincapié en la selección sistemática de medidas que respondan a los riesgos importantes, partiendo de los resultados de un análisis minucioso de la información recopilada en toda la Unión.

Compartir los esfuerzos y concentrarse en unos temas determinados permitirá a la Unión tomar medidas de forma coordinada, con un enfoque sinérgico en materia de gestión de la seguridad. Este enfoque desembocará en una legislación y en unas directrices centradas en los temas que puedan ser determinantes, en una supervisión de los ámbitos más importantes para la seguridad y en una investigación y unas recomendaciones que se centren precisamente en los ámbitos de mayor riesgo. Asimismo, garantizará el mejor uso de unos recursos limitados, ya que se centrará en los ámbitos en los que puedan conseguirse los mayores beneficios de seguridad.

Mejorando la calidad de la información sobre seguridad, compartiendo dicha información y los resultados de su análisis, alcanzando acuerdos sobre los riesgos para los que una acción coordinada aportará los mayores beneficios y adoptando las medidas acordadas, la Comisión considera que la UE puede pasar a ser la región más avanzada del mundo en materia de seguridad aérea, para beneficio de todos los ciudadanos de la UE.