

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un sistema de certificación de la Unión para los equipos de control de seguridad de la aviación

[COM(2016) 491 final – 2016/0236 (COD)]

(2017/C 125/04)

Ponente: **Stefan BACK**

Consulta	Parlamento Europeo, 15.9.2016 Consejo, 24.10.2016
Fundamento jurídico	Artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Mercado Único, Producción y Consumo
Aprobado en sección	13.1.2017
Aprobado en el pleno	25.1.2017
Pleno n.º	522
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	138/1/3

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE reitera su apoyo al Plan de acción para una industria de la seguridad innovadora y competitiva de 2012 (en lo sucesivo, «Plan de acción») ⁽¹⁾.

1.2 El CESE también llama la atención sobre la Agenda Europea de Seguridad (en lo sucesivo, «Agenda de Seguridad») ⁽²⁾ y una vez más expresa su apoyo al Plan de acción contra el tráfico ilícito y el uso de armas de fuego y explosivos y a la propuesta de Directiva relativa a la lucha contra el terrorismo ⁽³⁾ ⁽⁴⁾.

1.3 Sin perjuicio de las observaciones infra, el CESE ahora también acoge con beneplácito el objetivo de la propuesta de Reglamento por el que se establece un sistema de certificación de la Unión para los equipos de control de seguridad de la aviación ⁽⁵⁾ (en lo sucesivo, «propuesta») presentada por la Comisión como primer paso para aplicar el Plan de acción. Alaba el objetivo de la propuesta de establecer un sistema de homologación de tipo de los equipos de control con un certificado único para simplificar la introducción de productos en el mercado, reducir costes, aumentar el volumen de mercado y mejorar la competitividad de la industria europea de productos de seguridad.

1.4 Sin embargo, el CESE lamenta que la propuesta no establezca una autoridad única de homologación en la Unión con un servicio técnico integrado, ya que esto habría permitido una eficiencia óptima y una reducción de costes. El CESE alberga serias dudas respecto a la eficiencia de los recursos de la opción propuesta de separar los servicios técnicos y las autoridades de homologación.

⁽¹⁾ COM(2012) 417 final, 1 (DO C 76 de 14.3.2013, p. 37).

⁽²⁾ COM(2015) 185 final.

⁽³⁾ COM(2015) 624 final: Aplicación de la Agenda Europea de Seguridad: Plan de Acción de la UE contra el tráfico ilícito y el uso de armas de fuego y explosivos y COM(2015) 625 final: Propuesta de Directiva relativa a la lucha contra el terrorismo, y por la que se sustituye la Decisión marco 2002/475/JAI del Consejo sobre la lucha contra el terrorismo.

⁽⁴⁾ DO C 177 de 18.5.2016, p. 51.

⁽⁵⁾ COM(2016) 491 final.

1.5 El CESE lamenta, además, que no se refleje en la propuesta la posibilidad contemplada en el artículo 6 del Reglamento (CE) n.º 300/2008 sobre normas comunes para la seguridad de la aviación civil⁽⁶⁾ de establecer a escala nacional requisitos más estrictos que el nivel básico previsto en el Reglamento, que el Comité acogió muy positivamente en su Dictamen sobre la propuesta de Reglamento⁽⁷⁾.

1.6 El CESE deplora que parezcan haber prevalecido las consideraciones del mercado interior por encima de las preocupaciones de seguridad, hasta el punto de ni siquiera conceder la posibilidad de permitir requisitos nacionales de seguridad adicionales para salvaguardar los intereses nacionales esenciales de conformidad con el artículo 114, apartado 10, del TFUE.

1.7 En este sentido, el Comité también lamenta que el TFUE no permita medidas nacionales específicas para proteger intereses nacionales esenciales contra actos terroristas, en consonancia con lo aplicable a los equipos militares con arreglo al artículo 346 del TFUE o a la contratación pública con arreglo al artículo 15 de la Directiva 2014/24/UE sobre contratación pública⁽⁸⁾.

1.8 El CESE cuestiona la idoneidad de la disposición recogida en el artículo 24, apartado 3, de la propuesta que especifica que la Comisión presidirá el grupo sectorial de coordinación de los servicios técnicos, habida cuenta de la naturaleza sumamente técnica y compleja de las cuestiones que tendrán que tratar sus servicios.

1.9 En este sentido, el CESE también lamenta que no parezca haberse considerado la posibilidad de incluir en la propuesta un sistema de intercambio de información y coordinación entre las distintas autoridades de homologación nacionales.

1.10 El CESE se pregunta si el grado en que la propuesta autoriza el uso de actos delegados para modificar disposiciones técnicas va más allá de lo que permite el artículo 290, apartado 1, del TFUE. Así sucede, en particular, con respecto al artículo 27, letra a), de la propuesta, que no establece límites al alcance o la naturaleza de los nuevos requisitos de prestaciones que pueden incluirse en el anexo I de la propuesta mediante actos delegados.

1.11 En cualquier caso, el CESE señala que, si va a legislar en este ámbito, la Comisión necesitará la competencia técnica necesaria para garantizar la calidad de los actos legislativos.

1.12 El CESE acoge favorablemente en principio la propuesta de que la Unión procure pasar a ser miembro de pleno derecho de la Conferencia Europea de Aviación Civil (CEAC). Sin embargo, en vista de que la actual Constitución de la CEAC solo autoriza como miembros a Estados, que el número de miembros de la CEAC es más amplio que el de Estados miembros de la Unión y que el resultado de cualquier negociación de adhesión no puede darse por sentado, sería más realista afirmar que la Unión debería tomar las medidas oportunas con vistas a convertirse en miembro de la CEAC.

1.13 El CESE ha tomado nota de la disposición prevista en la propuesta relativa a un tiempo medio máximo de seis meses entre la presentación de una solicitud de ensayo por parte de los servicios técnicos y la entrega de los resultados del ensayo a la autoridad de homologación competente. El CESE indica que una opción mejor sería que los servicios técnicos realicen una evaluación inicial de la solicitud para definir la cantidad de tiempo necesario para llevar a cabo el ensayo e informar al solicitante dentro de un plazo de tiempo determinado. Si posteriormente no se cumple el plazo límite para el ensayo, debe informarse al solicitante y deben explicarse las razones de la demora.

1.14 El CESE señala que el sistema CEAC para la evaluación de productos funciona bien ahora y que, por lo tanto, el valor añadido de un sistema de homologación de tipo UE puede ser cuestionable por razones operativas. Esta observación se entiende sin perjuicio de los objetivos de mercado interior establecidos en la propuesta.

1.15 Por las razones indicadas, el CESE tiene dudas sobre el valor añadido de la propuesta en su forma actual y, por lo tanto, pide a la Comisión que reconsidere su contenido con el fin de tener en cuenta las observaciones formuladas en el presente dictamen.

⁽⁶⁾ DO L 97 de 9.4.2008, p. 72.

⁽⁷⁾ DO C 185 de 8.8.2006, p. 17.

⁽⁸⁾ Véase asimismo la Comunicación interpretativa sobre la aplicación del artículo 296 del Tratado (actual artículo 346 del TFUE) en el ámbito de los contratos públicos de defensa [COM(2006) 779 final].

2. Introducción

2.1 La propuesta es un paso hacia la aplicación del Plan de acción⁽⁹⁾. Los objetivos del Plan de acción son:

- superar la fragmentación del mercado, mediante la creación de normas para toda la Unión o normas internacionales, la armonización de los procedimientos de certificación y de evaluación de la conformidad de la Unión en relación con las tecnologías de la seguridad y una mejor explotación de las sinergias entre las tecnologías de seguridad y de defensa;
- reducir la brecha entre la investigación y el mercado;
- integrar mejor la dimensión social, evaluando desde el principio el impacto social, incluido el impacto en los derechos fundamentales.

2.2 Un objetivo importante del Plan de acción es poner fin a la fragmentación del mercado de la seguridad implantando sistemas europeos de certificación de las tecnologías de seguridad, empezando por los equipos de control de aeropuertos y sistemas de alarma, lo que deberá lograrse estableciendo un sistema de ventanilla única para obtener la certificación que da acceso al mercado a los productos certificados en toda la Unión. Esto daría lugar a una simplificación, reduciría los costes de certificación, aumentaría los volúmenes en el mercado nacional y, por lo tanto, mejoraría la competitividad en comparación con los productos estadounidenses y chinos que tienen la ventaja de mayores volúmenes en grandes mercados nacionales.

2.3 La Agenda de Seguridad⁽¹⁰⁾ aprueba el Plan de acción cuando aborda medidas de apoyo como la formación, la financiación, la investigación y la innovación.

2.4 La Agenda de Seguridad contiene una amplia variedad de medidas que incluyen contrarrestar la financiación del terrorismo, el tráfico ilícito y el uso de armas de fuego y explosivos y otras medidas para proteger a los ciudadanos y las infraestructuras críticas, incluido un plan de acción contra el tráfico ilícito y el uso de armas de fuego y explosivos y una propuesta de Directiva relativa a la lucha contra el terrorismo⁽¹¹⁾.

2.5 La propuesta introduce un sistema de certificación basado en requisitos comunes de prestaciones, métodos comunes de ensayo y acreditación de los laboratorios de ensayo (servicios técnicos).

2.6 Los requisitos de prestaciones se establecen en el Reglamento (CE) n.º 300/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo⁽¹²⁾ sobre normas comunes para la seguridad de la aviación civil y sus actos de aplicación (artículo 4 y anexo I de la propuesta).

2.7 Los métodos de evaluación se desarrollan en el Proceso de Evaluación Común aprobado por la CEAC.

2.8 Cada Estado miembro debe tener una autoridad de homologación competente para todos los aspectos de homologación de equipos (artículo 6 de la propuesta). Ningún Estado miembro puede imponer requisitos adicionales respecto a los equipos certificados (artículo 4 de la propuesta).

2.9 La propuesta establece procedimientos en caso de que un equipo presente un riesgo a escala nacional o no sea conforme a la certificación (artículos 17 a 19 de la propuesta).

3. Observaciones generales

3.1 El CESE ya acogió con satisfacción el Plan de acción⁽¹³⁾, la Agenda Europea de Seguridad, el Plan de acción contra el tráfico ilícito y el uso de armas de fuego y explosivos y la propuesta de Directiva relativa a la lucha contra el terrorismo⁽¹⁴⁾.

⁽⁹⁾ COM(2012) 417 final.

⁽¹⁰⁾ COM(2015) 185 final.

⁽¹¹⁾ COM(2015) 624 final: Aplicación de la Agenda Europea de Seguridad: Plan de Acción de la UE contra el tráfico ilícito y el uso de armas de fuego y explosivos y COM(2015) 625 final: Propuesta de Directiva relativa a la lucha contra el terrorismo, y por la que se sustituye la Decisión marco 2002/475/JAI del Consejo sobre la lucha contra el terrorismo.

⁽¹²⁾ Véase la nota 6.

⁽¹³⁾ Véase la nota 1.

⁽¹⁴⁾ Véase la nota 4.

3.2 El CESE celebra ahora la intención de la propuesta de aplicar el Plan de acción fortaleciendo el sector industrial europeo de la seguridad mediante la creación de un mercado interior mayor y la mejora de la competitividad de este sector.

3.3 El CESE acoge favorablemente los objetivos de la propuesta de mejorar la competitividad de la industria de la seguridad de la Unión y simplificar los procedimientos administrativos implantando una ventanilla única de certificación con el fin de reducir costes y crear un mayor mercado interior. El CESE observa la gran atención prestada al mercado interior y la competitividad y el hecho de que las cuestiones de seguridad se tratan principalmente desde la perspectiva de que aumentar la competitividad de la industria puede mejorar sus posibilidades de innovación y desarrollo de nuevos productos.

3.4 El CESE aprueba el planteamiento adoptado por la propuesta de legislar sobre los requisitos de prestaciones y hacer uso de los métodos de ensayo comunes desarrollados por la CEAC y está de acuerdo en que el carácter clasificado de gran parte de este material legal hace necesario este planteamiento. No obstante, el CESE opina que la propuesta podría mejorarse en varios aspectos importantes.

3.5 Así, el CESE lamenta que no se incluya en la propuesta la posibilidad prevista en el artículo 6 del Reglamento (CE) n.º 300/2008 de que un Estado miembro aplique medidas más estrictas que las normas básicas comunes mencionadas en el Reglamento. Ni los procedimientos en caso de que un equipo presente un riesgo a escala nacional ni el procedimiento de salvaguardia de la Unión son adecuados para tratar este tipo de problema.

3.6 El CESE recuerda que aprobó específicamente la posibilidad de que los Estados miembros adopten medidas más estrictas con arreglo al artículo 6 del Reglamento (CE) n.º 300/2008 en su dictamen sobre la propuesta de Reglamento ⁽¹⁵⁾.

3.7 El CESE es consciente de las dificultades que entraña la autorización de requisitos nacionales adicionales para los productos a los que se aplican criterios armonizados, pero llama la atención sobre la posibilidad que brinda el artículo 114, apartado 10, del TFUE de autorizar requisitos nacionales basados en la necesidad de proteger los intereses de seguridad nacionales, por ejemplo, aunque solo durante un período de tiempo limitado.

3.8 El CESE toma nota de que los Parlamentos de al menos dos Estados miembros han mencionado, en sendas propuestas de dictámenes motivados sobre la cuestión de la subsidiariedad, una de ellas presentada, la necesidad de poder adaptar los requisitos de seguridad en función de los diversos niveles de exposición a riesgos en los distintos Estados miembros ⁽¹⁶⁾. Esto significa que podría resultar necesario aumentar los requisitos de seguridad introduciendo características adicionales y prestaciones mejoradas de los equipos, incluidos los equipos de control en los aeropuertos, en comparación con los requisitos habituales de la Unión.

3.9 El CESE opina que, al aplicar una política que busque mejorar la protección contra actos terroristas, este objetivo debe considerarse un elemento esencial de cualquier medida propuesta. Una agenda de política industrial relacionada con este objetivo debe considerarse supeditada al objetivo de lucha contra el terrorismo.

3.10 Por lo tanto, debe haber un margen claro para que los Estados miembros actúen por su cuenta para hacer frente a las amenazas terroristas, entre otras cosas imponiendo exigencias adicionales a los equipos de control en aeropuertos que superen los requisitos de certificación mínimos. Los artículos 17 y 18 de la propuesta no se refieren a este problema y no dan suficiente libertad a los Estados miembros para que puedan protegerse contra amenazas terroristas. El CESE es consciente de que el TFUE en su forma actual no contiene normas específicas que permitan que los equipos de seguridad queden exentos de normas del mercado interior por motivos de protección de intereses nacionales vitales, puesto que el artículo 346 del TFUE solo prevé esta posibilidad con respecto a los equipos militares y que las disposiciones de la Directiva 2014/24/UE (artículo 15) solo se refieren a los contratos públicos ⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁵⁾ Véase la nota 6.

⁽¹⁶⁾ Dictamen motivado de la Cámara de los Comunes del Parlamento del Reino Unido de 1 de noviembre de 2016 en el documento del Consejo 14180/16 y Propuesta de Resolución Europea n.º 4060 rect. de la Asamblea Nacional francesa.

⁽¹⁷⁾ Comunicación interpretativa sobre la aplicación del artículo 296 del Tratado (artículo 346 del TFUE) en el ámbito de los contratos públicos de defensa, página 6, nota 10. Desde entonces, la Directiva 2004/18/CE ha sido sustituida por la Directiva 2014/24/UE [COM(2006) 779 final].

3.11 El CESE toma nota de que la propuesta permite a la Comisión adoptar actos delegados para modificar el anexo I con el fin de reflejar la introducción de nuevos requisitos de prestaciones para los equipos de control de seguridad de la aviación [artículo 27, letra a)] y modificar los anexos del Reglamento a fin de adaptarlos al desarrollo del conocimiento científico y técnico [artículo 27, letra b)]. El artículo 290, apartado 1, del TFUE limita la delegación a elementos no esenciales del acto jurídico en cuestión, incluidas actualizaciones debidas a avances técnicos. La delegación prevista en el artículo 27, letra a), de la propuesta parece rebasar este límite. Por lo tanto, el CESE cuestiona su compatibilidad con el TFUE.

3.12 En cualquier caso, si va a legislar en este ámbito, la Comisión necesitará la competencia técnica requerida para garantizar la calidad de los actos legislativos.

3.13 La propuesta prevé una autoridad de homologación en cada Estado miembro. El CESE cuestiona tanto la capacidad de todos los Estados miembros para establecer dicha autoridad en el momento de entrada en vigor de la propuesta como la eficiencia de recursos de este requisito y su valor añadido, teniendo en cuenta que actualmente solo cinco Estados miembros tienen la capacidad para realizar ensayos de equipos y expedir una homologación de tipo. El CESE considera que habría sido una solución más eficiente establecer una autoridad de homologación única a escala europea, en consonancia con el planteamiento de ventanilla única.

3.14 En este sentido, el CESE también cuestiona la utilidad de separar las funciones de ensayo y certificación entre los servicios técnicos y las autoridades de homologación, que implica que el ensayo real de las prestaciones de un producto lo llevará a cabo el servicio técnico, que ha sido certificado con respecto a su nivel de competencia, mientras que la decisión de expedir la certificación (homologación de tipo) será tomada por la autoridad de homologación, que claramente no tiene que cumplir criterios específicos de competencia técnica, sino que se basará íntegramente en las evaluaciones realizadas por el servicio técnico. Si la razón para este sistema de dos niveles es que no todos los Estados miembros disponen de una competencia técnica adecuada, el CESE sugeriría integrar las dos funciones en un número reducido de autoridades de homologación o, idealmente, como ya sugirió, crear una única autoridad de homologación común para toda la Unión.

3.15 El CESE también toma nota de que la metodología común de ensayo y certificación de la CEAC ahora funciona adecuadamente, lo cual pone en entredicho el valor añadido del sistema que va a crear la propuesta, puesto que el marco de la CEAC garantiza la libre circulación de los productos en cuestión entre sus Estados miembros. Esta observación se entiende sin perjuicio de los objetivos de mercado interior de la propuesta.

3.16 El CESE toma nota de que el artículo 10 de la propuesta establece que la Unión pasará a ser miembro de pleno derecho del órgano responsable de la elaboración de los métodos de ensayo comunes, es decir, la CEAC. Señala que la adhesión de la Unión a la CEAC exigiría la modificación previa de la Constitución de esta última, puesto que actualmente solo permite como miembros de pleno derecho a Estados. Puesto que la adhesión sería el resultado de un proceso de negociación, el CESE sugiere que se modifique la disposición para establecer que se encomiende a la Unión que inicie negociaciones con vistas a su plena adhesión a la CEAC.

4. Observaciones específicas

4.1 La propuesta específica que la Comisión establecerá y presidirá un grupo sectorial de servicios técnicos para velar por la coordinación y cooperación entre estos. Teniendo en cuenta que es probable que este grupo se ocupe de cuestiones técnicas sumamente complejas, el CESE cuestiona la idoneidad de esta solución.

4.2 Al CESE le sorprende que no se haya considerado necesario proponer un intercambio de información y coordinación entre las distintas autoridades de homologación nacionales y entre las autoridades de homologación y la Comisión, teniendo en cuenta que este tipo de sistema se ha considerado útil en el caso de los servicios técnicos y en otros contextos en los que las autoridades nacionales tienen competencias para tomar decisiones relevantes para la aplicación de la legislación de la Unión, por ejemplo en materia de competencia.

4.3 Si bien la propuesta prevé una única autoridad de homologación para cada Estado miembro, este requisito no se aplica a los servicios técnicos que, como se señaló anteriormente, desempeñarán un papel fundamental en el sistema de certificación previsto. Esto respalda una vez más la opinión de que el requisito relativo a una única autoridad de homologación en cada Estado miembro tiene un valor meramente simbólico, teniendo en cuenta que la certificación de homologación de tipo y los certificados de conformidad expedidos sobre la base de la certificación son válidos en toda la Unión. Una autoridad nacional competente en materia de seguridad podría encargarse del procedimiento en caso de que un equipo presente un riesgo a escala nacional (artículo 17 de la propuesta).

4.4 La propuesta especifica que los servicios técnicos velarán por que el tiempo medio transcurrido entre la solicitud de realización del ensayo de un equipo y la presentación de los resultados a la autoridad de homologación sea de seis meses como máximo, excepto en circunstancias excepcionales o a petición específica del fabricante. El CESE considera que un plazo de tiempo inamovible de este tipo no es deseable ni realista. Una opción mejor sería que se obligase al servicio técnico a evaluar inmediatamente el tiempo necesario para tramitar la solicitud e informar al solicitante dentro de un plazo determinado, por ejemplo quince días hábiles. Si posteriormente no puede cumplirse el plazo, el servicio técnico debería facilitar una explicación motivada.

Bruselas, 25 de enero de 2017.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS
