

**DICTAMEN N° 3/2004****DE LA AGENCIA EUROPEA DE SEGURIDAD AÉREA**

**para la modificación del Reglamento (CE) n° 1592/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre normas comunes en el ámbito de la aviación civil y por el que se crea una Agencia Europea de Seguridad Aérea, con vistas a extender su ámbito de aplicación a la regulación de la autorización de pilotos, operaciones aéreas y aeronaves de terceros países**

**I. Cuestiones generales**

1. Cuando se aprobó el Reglamento (CE) n° 1592/2002 sobre normas comunes en el ámbito de la aviación civil y por el que se crea una Agencia Europea de Seguridad Aérea<sup>1</sup> («Reglamento de base»), el legislador de la Comunidad invitó a la Comisión a realizar las propuestas apropiadas con vistas a extender su ámbito a las operaciones aéreas y a la autorización del personal de vuelo. También sugirió que se aprovechara la oportunidad para replantear la cuestión de la regulación de las aeronaves de terceros países.
2. Para preparar estas ampliaciones, el Reglamento de base (artículo 12) define las tareas de la Agencia y en ellas incluye también la regulación de las personas y organizaciones implicadas en la explotación de aeronaves civiles. Por tanto, su función consiste en elaborar y adoptar los dictámenes en los que la Comisión basará sus propias propuestas legislativas, de conformidad con el artículo 14 del Reglamento de base.
3. Por el presente dictamen la Agencia somete a la consideración de la Comisión su dictamen en cumplimiento de los compromisos previstos en el segundo considerando, el artículo 7 y la letra b) del apartado 2 del artículo 12 del Reglamento de base, en lo que respecta a operaciones aéreas, la autorización del personal de vuelo y aeronaves de terceros países. El presente dictamen comprende un memorando que explica el punto de vista de la Agencia en relación con la política subyacente a la regulación de estos temas a escala comunitaria y de los cambios que habrá que introducir en el Reglamento de base para aplicar esta política. Dichos cambios incluyen artículos nuevos y modificados, un anexo II revisado (aeronaves excluidas) y los requisitos esenciales para la autorización de pilotos y operaciones aéreas.

**II. Consultas**

---

<sup>1</sup> Reglamento (CE) n° 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 / 7.9.2002).

4. El presente dictamen ha sido adoptado siguiendo el procedimiento especificado por el Consejo de administración de la Agencia.<sup>2</sup> El «Consultation Document on the applicability, basic principles and essential requirements for pilot proficiency and air operations and for the regulation of third country aircraft operated by third country operators» [*Documento de consulta sobre la aplicabilidad, los principios básicos y los requisitos esenciales para la cualificación técnica de pilotos y operaciones aéreas y para la regulación de aeronaves de terceros países explotadas por operadores de terceros países*] se publicó en el sitio web de la Agencia (www.easa.eu.int) el 27 de abril de 2004 (NPA n° 2/2004). En dicho documento, la Agencia explicaba el marco institucional en el que se abordaría la regulación de dichas actividades y los motivos por los que también es preciso utilizar la estructura acordada para la regulación de la aeronavegabilidad y la protección ambiental para dichas operaciones aéreas y el otorgamiento de licencias a la tripulación de vuelo. En este contexto presentó un proyecto de requisitos esenciales para la calificación técnica de los pilotos y las operaciones aéreas que se podría utilizar para definir los objetivos de seguridad impuestos por el legislador de la Comunidad. Para la elaboración de estos requisitos esenciales, la Agencia se basó en las aportaciones voluntarias de los llamados «Grupos Centrales». Se trata de grupos de expertos que, basándose en su competencia y sus conocimientos técnicos, facilitaron su redacción a la luz de las prácticas seguidas a escala internacional, por parte de las JAA<sup>3</sup> y la industria. La Agencia revisó los proyectos presentados por estos grupos, verificó su coherencia con las obligaciones de los Estados miembros en relación con la OACI<sup>4</sup> y los adaptó al nivel de detalle necesario para permitir su aplicación directa o el control judicial de las leyes adoptadas para su implementación, tal y como se explica más adelante en el apartado 33. La Agencia también expuso su punto de vista con respecto a la regulación del transporte aéreo comercial y a la autorización de pilotos profesionales, partiendo de las prácticas actualmente aceptadas transcritas en los Requisitos conjuntos de aviación (JAR, en sus siglas en inglés) aprobados en numerosos países. Finalmente solicitó la opinión de sectores interesados acerca de una serie de puntos para los que necesitaba más información a fin de definir una política suficientemente consensuada en la que pudiera basar el presente dictamen.
5. Hasta el vencimiento del plazo, el 31 de julio de 2004, la Agencia había recibido 1.695 comentarios de 93 personas, autoridades nacionales, empresas privadas u organizaciones comerciales. Estos comentarios fueron revisados por personal de la Agencia, inclusive por personas que no estaban directamente implicadas en la elaboración del documento de consulta, con el fin de asegurar la justa consideración de todos los comentarios recibidos. De todos ellos se ha acusado recibo y han sido incluidos en un Documento de respuesta a comentarios (CRD, en sus siglas en inglés). Dicho documento, puesto a disposición de todos los interesados en el sitio web de la Agencia el 24 de septiembre, contiene una lista de todas las personas u organizaciones que han formulado comentarios, las

---

<sup>2</sup> Decisión del Consejo de administración relativa al procedimiento que deberá aplicar la Agencia para emitir dictámenes y expedir especificaciones de certificación y documentación orientativa, EASA MB/7/03, de 27.6.2003.

<sup>3</sup> Joint Aviation Authorities (Autoridades Aeronáuticas Conjuntas)

<sup>4</sup> Organización de Aviación Civil Internacional

respuestas de la Agencia, propuestas para elaborar una política y requisitos esenciales revisados.

6. A partir de dicha publicación, la Agencia esperó el periodo mínimo de dos meses especificado en el procedimiento de regulación anteriormente mencionado antes de emitir el presente dictamen. Durante este periodo se recibieron algunas observaciones sobre el CRD. Dos organizaciones representativas de los pilotos de recreo (Europe Air Sports y European Gliding Union) expresaron su satisfacción con la política propuesta, siempre que se interpretara correctamente y se dictara un reglamento de ejecución satisfactorio. También señalaron su preocupación en torno al régimen lingüístico y algunos aspectos terminológicos, que se han tenido en cuenta en el presente dictamen. Una organización representativa de la aviación comercial, el International Business Aviation Council (Consejo Internacional de la Aviación Comercial) se mostró también satisfecha con el resultado del trabajo y presentó algunas propuestas de modificación de los requisitos esenciales para las operaciones aéreas, que también se han tenido en cuenta. Además, la European Regions Airline Association (Asociación Europea de Líneas Aéreas Regionales) formuló un comentario sobre la cuestión de la aptitud mental del personal de vuelo. Finalmente, otro interesado se quejó de que sus comentarios no habían sido tenidos en cuenta en el CRD y considera necesario establecer requisitos esenciales específicos de la Comunidad para la aviación general y las actividades de recreo.
7. Varias organizaciones representativas de las tripulaciones de cabina han expresado su profundo malestar con las conclusiones de la Agencia acerca de la concesión de licencias a las tripulaciones de cabina. La Agencia es consciente de esta situación, pero debe insistir una vez más en que a la luz de los comentarios recibidos no era posible proponer un mecanismo completo de otorgamiento de licencias para esta profesión. De todos modos, tal y como se indica en el CRD, intenta llamar la atención del legislador de la Comunidad sobre la necesidad de abordar este problema y de darle la respuesta política que considere más apropiada.
8. Las Autoridades Nacionales de Aviación (NAA, en sus siglas en inglés) de diversos Estados miembros (Bélgica, Dinamarca, Alemania, Francia, Austria, Finlandia, Suecia y el Reino Unido) han considerado necesario adoptar una posición con respecto a la política planteada en el CRD y a las respuestas dadas a sus comentarios. Muchos abordan el proceso seguido y cuestionan el alcance de su implicación en la elaboración del dictamen de la Agencia. Uno considera incluso que la política debería estar basada principalmente en los comentarios de las NAA, que deberían ser tratados separadamente de los provenientes de las personas a las que se aplican los reglamentos. En consonancia con ello, algunos piden que el tema se incluya en el orden del día del Advisory Group of National Authorities (AGNA, Grupo Consultivo de Autoridades Nacionales). A este respecto, la Agencia reconoce que el AGNA puede examinar cualquier punto relacionado con la función reguladora si una mayoría de sus miembros así lo decide. Por tanto, cooperará en la organización de debates si así se solicita. Sin embargo, desea señalar que este dictamen está destinado a la Comisión y dará pie a un completo proceso legislativo en el que participarán todos los Estados miembros. Los debates sobre cuestiones políticas que, en última instancia, deberá

zanjar el legislador pueden conducir por tanto a una cuestionable duplicación de esfuerzos y pueden ser censurados por las partes reguladas por carecer de la necesaria transparencia.

9. Dos NAA consideran que sus comentarios no han sido bien entendidos. Una de ellas piensa que en el CRD no se ha contestado debidamente a sus comentarios. La Agencia acepta que puede haber entendido mal algunos de los comentarios recibidos, a pesar de los esfuerzos que todos los implicados han realizado para ser lo más equitativos posible en su tramitación. El hecho, sin embargo, de que este tipo de comentarios haya sido realizado únicamente por una pequeña minoría de aquellos que han respondido al CRD parece indicar que el resultado de esta revisión ha alcanzado un nivel de calidad razonable, teniendo en cuenta que la Agencia no puede responder individualmente a las 93 entidades que han enviado sus comentarios. Por consiguiente, la Agencia no ve ningún motivo para modificar el análisis global que ha realizado o las conclusiones a que ha llegado en el presente dictamen.
10. Aparte de ciertos aspectos de procedimiento, los comentarios de las NAA vuelven a exponer las posiciones expresadas en el proceso NPA, reflejadas en el CRD. Muchos de ellos sólo podrán abordarse como es debido cuando se definan los instrumentos de aplicación y, por tanto, no se pueden examinar aquí. A continuación se resumen aquellos que están directamente relacionados con el presente dictamen:
  - Uno de ellos propone ampliar el alcance del anexo II (aeronaves excluidas), mientras que otro sugiere lo contrario;
  - Muchos de ellos se muestran muy reticentes con respecto a la existencia de una licencia de piloto privado de vuelos recreativos (RPPL, en sus siglas en inglés) con requisitos inferiores a los de la OACI, considerando que esto no aseguraría el nivel de seguridad necesario;
  - Algunos, aunque aceptan que se establezca una RPPL, consideran que debería depender de una decisión nacional y que las facultades asociadas deberían limitarse al territorio del Estado miembro emisor;
  - Varios se oponen a delegar la emisión de las RPPL en los organismos de evaluación, considerando que esta tarea debería ser una tarea gubernativa;
  - Algunos se oponen a que los médicos de familia estén habilitados para realizar los exámenes aeromédicos para la RPPL;
  - La mayoría están en desacuerdo con que la propiedad fraccionaria sea considerada una actividad no comercial;
  - Algunos expresan su preocupación por el hecho de que la política introduce una nueva clasificación de las aeronaves propulsadas complejas que no forma parte del sistema de la OACI;
  - Unos pocos sugieren que todos los vehículos aéreos no tripulados (UAV, en sus siglas en inglés) deberían estar sometidos a la competencia de la Comunidad;
  - Uno considera que las aeronaves de terceros países con base permanente en el territorio de otro Estado miembro deberían registrarse obligatoriamente en dicho Estado;
  - Algunos se oponen a que se atribuyan a la Agencia:
    - Nuevas tareas de certificación o
    - Facultades para decidir sobre directrices operativas o

- Facultades para decidir sobre el nivel de seguridad de las aeronaves de terceros países.

Como ya se ha mencionado anteriormente, la Agencia considera que es mejor discutir estas cuestiones políticas en el plano político y propone que primero se examine en este nivel, tal y como está previsto en el proceso legislativo, antes de introducir correcciones en su dictamen.

11. Varias NAA piensan que algunos umbrales introducidos en la definición de las aeronaves propulsadas complejas son demasiado altos. La Agencia está dispuesta a reconsiderar estas cifras después de un primer intercambio de puntos de vista sobre el grado de aceptación del sistema normativo propuesto. Entonces también habría que examinar los comentarios de organizaciones representativas de actividades deportivas y recreativas, que aseveran que son demasiado bajos. De todos modos, cualquier cambio comportaría la necesidad de adaptar los requisitos esenciales a los nuevos umbrales.
12. Algunas NAA han criticado el punto 7.c. de los requisitos esenciales propuestos para operaciones aéreas que requieran que el piloto al mando de una aeronave actúe para garantizar la seguridad del vuelo sin contar con la autoridad necesaria para desempeñar esta obligación. La Agencia lo reconoce, pero opina que el Reglamento de base no es el instrumento adecuado para otorgar dicha autoridad. En primer lugar, dicha autoridad, que es de naturaleza policial, probablemente sólo será otorgada por los propios Estados miembros. En segundo lugar, debido a la dimensión internacional de la aviación, para que esta autoridad sea universalmente aceptada es probable que tenga que establecerse mediante un convenio internacional. Además, considera evidente que el cumplimiento de la obligación creada por los requisitos esenciales no expondrá a los pilotos al mando a acciones legales, siempre que se lleve a cabo de una manera proporcionada.
13. Además de los puntos de desacuerdo resumidos aquí, las respuestas de las NAA contienen diversas sugerencias útiles, en particular en relación con los requisitos esenciales, que se han tenido en cuenta en el presente dictamen.

### **III. Contenido del dictamen de la Agencia**

#### **a. Alcance de la acción común**

14. Como cuestión de principio, el alcance de la acción común deberá especificarse en el Reglamento de base ampliado, que deberá indicar con claridad qué productos, servicios, personas u organizaciones estarán afectados. De este modo, estarán sujetos a los requisitos establecidos en el Reglamento y, en su caso, a las disposiciones adoptadas para su aplicación.
15. Por el contrario, cualquier producto, servicio, persona u organización que no esté incluido en el ámbito de competencias de la Comunidad permanecerá bajo la plena responsabilidad de los Estados miembros, que deberán adoptar las medidas pertinentes para asegurar el nivel de protección esperado por sus ciudadanos.

(i) Autorización de pilotos

16. Los Estados miembros han aceptado ya, dentro del contexto de las JAA, que los requisitos comunes (JAR-FCL) se apliquen a casi todos los pilotos,<sup>5</sup> incluidos los instructores y examinadores, independientemente de que vuelen a título privado o profesional. Además, las licencias privadas son parte integrante del sistema y pueden servir de categoría intermedia para la cualificación profesional. Por consiguiente, no parece que exista ningún motivo para restringir el ámbito de competencias comunitarias a algunas categorías de pilotos. No obstante, la Agencia está al tanto de las preocupaciones de quienes consideran que los JAR-FCL son demasiado gravosos y no se adaptan muy bien a las necesidades de ciertas actividades, particularmente los vuelos deportivos y recreativos. Por tanto, habrá que abordar la cuestión de la exclusión de dichas actividades. La respuesta recibida ha sido muy clara: mientras que muchos ven los beneficios asociados a la existencia de un sistema común para facilitar la libre circulación en la Comunidad, los pilotos de aeronaves cuyas actividades son de naturaleza local prefieren permanecer sujetos a la normativa local.
17. Por consiguiente, la Agencia opina que deberían incluirse todas las categorías de pilotos en el ámbito de competencias comunitarias, excepto los pilotos de las aeronaves excluidas por el anexo II del Reglamento de base. Esto queda reflejado en el apartado 2 del artículo 4 modificado y el alcance de la exclusión se examina más adelante en el apartado (iv). En este contexto, la Agencia también reconoce que la actual PPL de JAR-FCL puede ser demasiado exigente para pilotar exclusivamente aeronaves sencillas en un entorno de tráfico aéreo simple y considera apropiado crear un nivel de autorización adicional para este tipo de actividades.

(ii) Operaciones aéreas

18. Existe un amplio consenso en torno a la necesidad de incluir dentro del ámbito de competencias de la Comunidad la explotación de aeronaves utilizadas para el transporte aéreo comercial. La Agencia da por acordado este punto. También opina que en vista de que el objetivo del Reglamento de base es facilitar la libre circulación de servicios, otras actividades comerciales también deben estar sujetas a la legislación comunitaria.
19. En lo que respecta a las operaciones no comerciales, se pueden defender diversas posturas. Una de ellas puede sostener que la explotación de aeronaves no dedicadas a actividades comerciales debería excluirse de la legislación comunitaria y someterse a la normativa nacional. Sin embargo, esto puede agravar las restricciones actuales a la libre circulación de ciertas categorías de aeronaves. Por lo tanto, cabría plantear, como solución de compromiso, la exclusión únicamente de las actividades no comerciales llevadas a cabo con aeronaves menos afectadas por dichas restricciones.

---

<sup>5</sup> Excepto los pilotos de planeadores y de globos.

20. En lo que respecta a las preferencias claramente expresadas por los interesados, la Agencia opina que todas las operaciones, sean comerciales o no, deben estar sometidas a la legislación comunitaria, con la excepción de ciertos tipos de aeronaves. Esto queda reflejado en el apartado 3 del artículo 4 modificado y el alcance de la exclusión se examina más adelante en el apartado (iv).

(iii) Aeronaves de terceros países

21. En consonancia con el amplio apoyo expresado por la mayoría de los interesados, la Agencia considera que las operaciones comerciales dentro de la Comunidad realizadas por operadores de terceros países deberán estar sujetas a la legislación comunitaria. Esto es necesario para proteger a los pasajeros europeos y a los ciudadanos en tierra. Por tanto, la Comunidad Europea deberá supervisar tales operaciones comerciales respetando siempre los tratados internacionales, en particular las obligaciones pertinentes contraídas en el marco de la OACI. Al adoptar la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la seguridad de las aeronaves de terceros países que utilizan los aeropuertos de la Comunidad (Directiva SAFA),<sup>6</sup> la Comunidad Europea ha establecido ya su competencia para ejercer cierta forma de supervisión de estas actividades. Sin embargo, esto no proporciona las herramientas necesarias para garantizar que las aeronaves de terceros países que sobrevuelan el espacio aéreo europeo respeten las especificaciones operativas pertinentes. Por tanto, la Agencia considera que en este terreno se precisan nuevas iniciativas como las descritas en el capítulo relativo a los instrumentos de aplicación.
22. En relación con las actividades no comerciales de las aeronaves de terceros países explotadas por operadores de terceros países, la Agencia está de acuerdo con muchos comentarios recibidos en el sentido de que sería desproporcionado establecer una competencia comunitaria sólo para tratar el problema de las aeronaves de terceros países que tengan su base de forma más o menos permanente en el territorio de los Estados miembros. En efecto, la mejor manera de abordar esta cuestión consistiría en adaptar el texto de la letra c) del apartado 1 del artículo 4 del Reglamento de base para que las aeronaves matriculadas en un país tercero y utilizadas en el territorio de los Estados miembros por una persona residente en un Estado miembro estén sujetas a los mismos requisitos que las aeronaves matriculadas en la UE. Sin embargo, de este modo la Comunidad no se dotará de los instrumentos necesarios para imponer en las aeronaves de terceros países las disposiciones imprescindibles para garantizar la seguridad de los vuelos en el espacio aéreo europeo, cuando dicha seguridad requiera la disponibilidad a bordo de determinados equipos, una cualificación suficiente de la tripulación o el cumplimiento de determinados procedimientos. Ahora que la Comunidad ha establecido su competencia para implementar el Cielo Único Europeo, sería difícilmente comprensible que no se dotara de los instrumentos que precisa para forzar el cumplimiento de las especificaciones operativas asociadas.

---

<sup>6</sup> 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, 30.4.2004).

23. Por consiguiente, la Agencia opina que las aeronaves de terceros países deben someterse a supervisión comunitaria. También considera necesario establecer el fundamento jurídico para imponer a las aeronaves de terceros países explotadas por operadores de terceros países los requisitos operativos oportunos en relación con el uso del espacio aéreo europeo. Sin embargo, debe quedar claro que estos poderes deberán circunscribirse exclusivamente a este objetivo y que no pretenden regular a escala comunitaria temas que ya están cubiertos por normas de la OACI. Por consiguiente, al añadir una letra d) al apartado 1 del artículo 4 se amplía el alcance de la competencia comunitaria a las aeronaves matriculadas en un país tercero y utilizadas por operadores de terceros países. Este nuevo párrafo deberá interpretarse en combinación con el apartado 21, que reafirma que los derechos de terceros países sujetos al Convenio de Chicago<sup>7</sup> no se ven afectados.

(iv) Aeronaves / actividades excluidas

24. Como se ha señalado anteriormente, existe la necesidad de excluir ciertas actividades del ámbito de competencias de la Comunidad. Para ello, en opinión de la Agencia lo mejor es utilizar el anexo II del Reglamento de base a fin de evitar incoherencias en las cuestiones de aeronavegabilidad, operaciones y autorización del personal de la misma aeronave. Asimismo evitaría una compleja división de responsabilidades que, en última instancia, podría afectar a la seguridad de estas actividades excluidas.
25. A la luz de varios comentarios, la Agencia ha mejorado el texto del anexo II del Reglamento de base para integrar las propuestas presentadas. A continuación se explica la lógica de estos cambios:
- Resulta incoherente incluir en el ámbito de competencias comunitarias algunas de las aeronaves enumeradas en dicho anexo por el mero hecho de que algunos de los Estados miembros les hayan extendido un certificado de tipo o un certificado de aeronavegabilidad antes del 28 de septiembre de 2003 y otros no. Esto también ha generado confusión, ya que no todos los Estados miembros conocen este extremo. Por tanto, se ha eliminado la cláusula correspondiente.
  - Los criterios relativos a las aeronaves históricas son bastante subjetivos y dan pie a distintas interpretaciones por parte de los Estados miembros. Se ha simplificado el texto teniendo en cuenta, por un lado, los criterios basados simplemente en el diseño y la antigüedad y, por otro, los criterios basados en afirmaciones cualitativas ya especificadas en el anexo.
  - En lo que respecta a las aeronaves que hayan sido utilizadas con fines militares, se ha aclarado que las aeronaves que también tengan una norma de diseño para un tipo civil quedarán bajo la competencia comunitaria.
  - Otro motivo de preocupación es la definición de aeronave microligera, tal y como se especifica en la letra e) del anexo II, que está limitada, en ciertas versiones lingüísticas, a aeroplanos, mientras que en otras lenguas incluye también otros tipos de aeronaves. Como no existe ninguna razón para limitar el alcance de la exclusión únicamente a aeroplanos, se han añadido también los paracaídas con motor y los helicópteros. Además, para mejorar la

---

<sup>7</sup> Convenio de Aviación Civil Internacional, firmado en Chicago el 7 de diciembre de 1944.



seguridad se han introducido masas levantadas para aeronaves con un sistema de paracaídas de recuperación total montado sobre el fuselaje.

- Se ha añadido la letra f) para incluir autogiros que, en ciertos países de la UE, reciben el mismo trato que las aeronaves microligeras. El peso está basado en la investigación realizada para establecer un límite sensible basado en los autogiros que actualmente se encuentran en servicio en la UE.
- Se ha añadido la letra h) para incluir las réplicas cuyo diseño estructural sea similar a la aeronave original.
- Se han modificado las letras g) y j) para aclarar los límites de peso, utilizando términos aeronáuticos más comunes.

#### (v) Otras actividades y profesiones reguladas

26. Como ya se ha subrayado en la introducción de este capítulo, es esencial que el acto legislativo que establece los poderes comunitarios en un determinado campo (Reglamento de base) especifique claramente qué productos, personas u organizaciones van a verse afectadas por dichos poderes. Hacerlo mediante un reglamento de ejecución no sería probablemente una forma aceptable de proceder porque dicho reglamento carecería del fundamento jurídico necesario. Por este motivo, la Agencia considera necesario abordar algunas cuestiones controvertidas, como el estatuto de la propiedad fraccionaria, los vehículos aéreos no tripulados, la tripulación de cabina, los despachadores de vuelo y los ingenieros de vuelo. Estas cuestiones están muy ligadas a las operaciones y autorizaciones y reciben un trato distinto en los diversos países de la Unión Europea.

#### Propiedad fraccionaria

27. Teniendo en cuenta los comentarios recibidos y la creciente importancia de esta actividad, la Agencia opina que la Comunidad debe adoptar una posición sobre el estatuto de la propiedad fraccionaria. Aunque se admite que estas actividades encierran muchas de las características del transporte aéreo comercial, hay que reconocer que los pasajeros de una aeronave utilizada al amparo de contratos de propiedad fraccionaria determinan ellos mismos las condiciones de su transporte y emplean a su operador mediante un contrato de gestión. La Agencia, por lo tanto, opina que la propiedad fraccionaria debe estar sujeta a la legislación comunitaria. En este contexto, la Agencia opina también que tales actividades deben tratarse como operaciones no comerciales. Por ello, en la letra i) del artículo 3 del Reglamento modificado se ha añadido una definición de operaciones comerciales que excluye la propiedad fraccionaria.

#### Vehículos aéreos no tripulados (UAV)

28. Los vehículos aéreos no tripulados (UAV, en sus siglas en inglés) están actualmente sujetos a las disposiciones de aeronavegabilidad y ambientales de la Comunidad si su masa es igual o superior a 150 kg. En vista de las posiciones expresadas por todos los interesados, la Agencia opina que hay que mantener la situación actual para que únicamente se encuentren sujetas a la legislación comunitaria la aeronavegabilidad y las operaciones de los UAV que pesen más de 150 kg. Como sus actividades tienen las mismas características que las de otras

aeronaves, se considera que tales aeronaves deben estar sujetas a los mismos requisitos que cualquier otra aeronave que desempeñe la misma actividad.

#### Tripulación de cabina

29. La Agencia subraya que en general se admite que la tripulación de cabina debe estar sujeta a requisitos de seguridad definidos a escala comunitaria con el fin de garantizar la formación necesaria, la debida aptitud médica y una práctica actual suficiente, tal y como se contempla actualmente en la propuesta de la Comisión, con el fin de establecer unos requisitos comunes para el transporte comercial aéreo.<sup>8</sup> Estos criterios deben mantenerse y la tripulación de cabina debe estar sujeta a la legislación comunitaria.

#### Despachadores de vuelo

30. En su documento de consulta, la Agencia solicitó la opinión de los interesados sobre si los despachadores de vuelo debían estar sujetos a la legislación comunitaria. Al examinar los comentarios, la Agencia llegó a la conclusión de que no es preciso regular la actividad de los despachadores de vuelo como profesión, pero que su función debería estar sujeta a la legislación comunitaria, tal y como se propone en la propuesta mencionada de la Comisión.

#### Ingenieros de vuelo

31. En vista de la progresiva desaparición de sus funciones, es dudoso que los ingenieros de vuelo deban estar regulados a nivel comunitario. De los comentarios recibidos sobre este tema se desprende claramente que se apoya con firmeza seguir las directrices de la OACI en este terreno. Sin embargo, como los requisitos esenciales para la autorización de pilotos contenidos en el nuevo anexo III no son apropiados para esta profesión, la Agencia emprenderá oportunamente la labor necesaria. Esto queda reflejado en el artículo 7ter del Reglamento modificado.

### **b. Objetivos de seguridad**

32. En la actualidad, los objetivos de seguridad se fijan en las normas adoptadas por la OACI y las disposiciones legales básicas adoptadas por los Estados miembros para establecer el marco normativo aplicable a la aviación civil. En general, estas leyes básicas nacionales abordan principalmente la delegación de poderes ejecutivos en órganos gubernamentales o autoridades independientes de aviación civil. Apenas incluyen algo sobre el resultado esperado por el legislador. Por ello, dejan un amplio margen de maniobra para que el nivel ejecutivo aplique las normas de la OACI y fije los objetivos de seguridad, sometidos a presiones políticas para evitar que se produzcan y se vuelvan a producir accidentes.
33. Puesto que la Comunidad no es parte contractual del Convenio de Chicago, las normas de la OACI no forman parte del Derecho comunitario, aunque obligan a

---

<sup>8</sup> COM (2000) 121 final de 24.3.2000 - DO C 311 E de 31.10.2000, modificado por COM (2004) final de 10.2.2004.

los Estados miembros y comprometen en cierta forma a la Comunidad. Además, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Justicia, la delegación de poderes ejecutivos en órganos comunitarios requiere que los objetivos asignados por el legislador sean suficientemente claros y concretos para permitir el control judicial de los actos de tales órganos delegados. Por último, conviene subrayar que si para algunos segmentos de la comunidad aeronáutica civil (tal y como ocurre ya en amplios segmentos de la aviación de recreo) hay que plantear alguna forma de autorregulación, los objetivos de seguridad deben encontrarse suficientemente detallados para permitir su aplicación directa por la industria u otras personas afectadas. A modo de conclusión, el Reglamento de base ampliado deberá especificar en términos claros y detallados los objetivos de seguridad de la Comunidad para la regulación de las operaciones aéreas y el otorgamiento de licencias a las tripulaciones de vuelo.

34. Después de haberlo consultado, la Agencia opina que el Reglamento de base debe contener requisitos esenciales específicos y detallados como los relativos a la aeronavegabilidad de los productos aeronáuticos. Estos requisitos esenciales, tanto para la autorización de pilotos como para las operaciones aéreas, se recogen respectivamente en los anexos III y IV del Reglamento modificado. Los requisitos han sido concebidos para paliar adecuadamente cualquier riesgo razonablemente probable propio del campo regulado, están redactados de tal forma que permiten abarcar en potencia todo tipo de actividades (comerciales, empresariales y recreativas) y suponen un buen fundamento jurídico para la adopción de JAR-OPS, JAR-FCL y JAR-STD como posible reglamento de ejecución a fin de evitar posibles trastornos y cargas burocráticas de transición.

### **c. Instrumentos de aplicación**

35. El Reglamento de base ampliado debe especificar la forma en que se van a aplicar los requisitos esenciales. El Reglamento también deberá especificar la forma en que se verificará el cumplimiento: emitiendo un certificado oficial, demostrando la conformidad a un tercero o emitiendo una autodeclaración. También deberá exigir que se fijen los detalles sobre la forma en que se efectuarán tales demostraciones de conformidad. Si dichos detalles fueran demasiado complejos o extensos, habrá que conferir a la Comisión, a los Estados miembros o a la industria los poderes ejecutivos necesarios para desarrollar, respectivamente, el reglamento de ejecución, las medidas nacionales de ejecución o las normas industriales que sean necesarios. Cuando sea aplicable deberá determinarse cuáles serán los organismos encargados de extender el certificado o a los que deberá demostrarse la conformidad. Estos podrán ser la propia Agencia, las administraciones nacionales u organismos de evaluación debidamente acreditados. En este último caso habrá que especificar cuáles serán los criterios utilizados para su acreditación y cuáles serán las autoridades acreditadoras.
36. Existe un amplio abanico de posibilidades para aplicar los objetivos de seguridad comunes. La elección entre ellas es una decisión política que depende de la sensibilidad pública en torno a este tema así como de las tradiciones y de la cultura del sector correspondiente. Esta elección también deberá tener en cuenta el nivel de uniformidad deseable para un determinado tipo de actividad,

uniformidad que, probablemente, se alcanzará mejor mediante un reglamento de ejecución común adoptado por la Comisión. La elección también deberá tener en cuenta el contexto internacional con el fin de no afectar innecesariamente a la circulación de los ciudadanos y compañías europeas en el resto del mundo. Por último, conviene destacar que esta elección deberá basarse en los principios de buena gobernanza<sup>9</sup> con el fin de emplear lo mejor posible los recursos disponibles y de desarrollar el sentido de la responsabilidad en la normativa sobre la seguridad de la aviación civil.

#### (i) Autorización de pilotos

37. La Agencia opina que nadie puede pilotar una aeronave implicada en operaciones comerciales sin contar con una licencia. El Reglamento modificado incluye, por tanto, esta obligación y establece el fundamento jurídico de las eventuales facultades asociadas. La Agencia también considera que la formación de tales pilotos deberá ser realizada por organizaciones aprobadas y que los dispositivos de entrenamiento sintético de vuelo utilizados para esta formación también deberán estar certificados. Como ya han aceptado los Estados miembros en el sistema JAA, la Agencia considera apropiado establecer normas comunes para emitir y mantener tales licencias, autorizaciones y certificados. La Comisión definirá dichas normas mediante un procedimiento de comitología.<sup>10</sup> Su ejecución se realizará a escala nacional salvo para organizaciones de terceros países y dispositivos de entrenamiento sintético de vuelo de terceros países, que deberán someterse a la supervisión de la Agencia. Los instrumentos de aplicación arriba descritos están especificados en los apartados 1, 2, 3 y 4 del artículo 7 y en el artículo 15bis del Reglamento modificado.
38. Por lo que respecta a las actividades no comerciales, teniendo en cuenta los comentarios recibidos, la Agencia opina que todos los pilotos de aeronaves de empresa o de aeronaves propulsadas de gran tonelaje deberán contar con una licencia incluida en el actual sistema JAR-FCL. La Agencia considera además que la complejidad de la aeronave y de su entorno operativo deben ser los criterios utilizados para definir el tipo de licencia exigido con el fin de adaptar mejor la necesaria formación y los requisitos médicos. Este punto se examina más adelante en el apartado (iv). Al igual que antes, la Agencia considera que la Comisión deberá definir las disposiciones relacionadas con dichas licencias mediante un procedimiento de comitología. Su ejecución se realizará a escala nacional salvo para organizaciones de terceros países y para los dispositivos de entrenamiento sintético de vuelo de terceros países, que deberán someterse a la supervisión de la Agencia.
39. Teniendo en cuenta las preferencias de los interesados, la Agencia opina que los pilotos de las aeronaves recreativas o deportivas deberán poseer una licencia. Sin embargo, como ya se ha indicado en el apartado 16, la PPL existente de JAR-FCL parece resultar demasiado exigente para pilotar únicamente aeronaves sencillas en un entorno simple de tráfico aéreo. Debido a ello, la Agencia

---

<sup>9</sup> COM (2001) 428 final de 25.7.2001.

<sup>10</sup> Decisión 1999/468/CE.

considera necesario crear una nueva categoría de licencia de piloto privado, una RPPL, alternativa a la PPL existente de JAR-FCL. Los titulares de esta licencia no estarán autorizados a pilotar aeronaves propulsadas complejas o a trabajar para la aviación comercial; del mismo modo, también estará restringido su acceso a ciertas zonas de alta densidad de tráfico. Los titulares de una RPPL obtendrán créditos cuando soliciten una licencia completa. No obstante, este tipo de licencia permitirá la libre circulación en el territorio cubierto por el Tratado. Teniendo en cuenta la extensión de la Comunidad Europea y los acuerdos de asociación que se concluyen con los países de la AELC<sup>11</sup>, la Agencia no considera que la plena conformidad con el anexo I de la OACI sea un requisito para esta nueva licencia. Esto queda reflejado en la letra a) del apartado 2 del artículo 7 del Reglamento modificado.

40. La Agencia también opina que este tipo de RPPL debe ser emitido por organismos de evaluación. En efecto, la Agencia piensa que los Estados miembros no deberían desempeñar esta función sistemáticamente, ya que es legítimo aplicar los principios desarrollados en el Libro Blanco de la Comisión sobre gobernanza europea y dar una oportunidad a esta categoría de pilotos para autoadministrarse, como parecen desear. Por tanto, el Reglamento modificado contiene el fundamento jurídico necesario en su artículo 7, que también faculta a la Comisión para adoptar el reglamento de ejecución que sea necesario, incluyendo criterios para la acreditación de tales organismos de evaluación. Finalmente, la Agencia opina que las autoridades competentes para este tipo de acreditación deben ser la propia Agencia y las autoridades nacionales de aviación de los Estados miembros, de modo que los solicitantes tengan posibilidad de elección. No obstante, la Agencia reconoce que a corto plazo puede que no sea posible encontrar en todos los Estados miembros organismos suficientemente cualificados para desempeñar este papel. Por tanto, puede que sea necesario desarrollar un mecanismo de transición a la luz de las respuestas de las comunidades interesadas.
41. La autorización de pilotos también requiere la demostración de la conformidad con una serie de criterios médicos. La opinión de la Agencia coincide con el consenso general en que, siempre que los pilotos participen en operaciones comerciales o piloten aeronaves propulsadas complejas, estas comprobaciones deben estar basadas en un reglamento de ejecución común y en que también deberán aprobarse los centros médicos y los examinadores de medicina aeronáutica implicados en este tipo de evaluaciones. Cuando se trate de pilotos de aeronaves recreativas ligeras o deportivas, la Agencia considera necesario introducir cierto grado de flexibilidad mediante normas comunes menos exigentes.
42. Por tanto, la Agencia opina que la Comisión debe tener competencias para poder adoptar un reglamento de ejecución sobre aptitud médica. Estas disposiciones deberán basarse en los criterios médicos actuales JAR-FCL 3 y aplicarse a todas las categorías de pilotos, salvo a los titulares de una RPPL, para los que deberán desarrollarse disposiciones menos estrictas. Además, la Agencia opina que el reglamento de ejecución para la acreditación de examinadores y centros de medicina aeronáutica debe adoptarse a escala comunitaria. De este modo, la

---

<sup>11</sup> Asociación Europea de Libre Comercio

Agencia opina que los médicos de familia pueden considerarse examinadores adecuados para la RPPL. Las autoridades nacionales de aviación serán las encargadas de verificar la conformidad de las personas establecidas en su territorio, mientras que la Agencia desempeñará esta función para las organizaciones de terceros países, en su caso. Esta política queda reflejada en la letra b) del apartado 2 y en el apartado 6 del artículo 7 y en el artículo 15bis del Reglamento modificado.

43. Considerando los diversos comentarios recibidos y la necesidad de integrar el proceso del Joint Operation Executive Board (JOEB, Consejo Ejecutivo Conjunto de Operaciones) en el marco de la AESA, la Agencia se ha percatado también de que la seguridad y la uniformidad se favorecen más permitiéndole adoptar, en su caso, requisitos de formación para emitir calificaciones individuales necesarias para la operación de ciertos tipos de aeronaves. Las facultades necesarias han sido incluidas en el artículo 15bis del Reglamento modificado.

#### (ii) Operaciones aéreas

44. En la actualidad hay consenso en torno a la necesidad de imponer un proceso de certificación a todos los operadores comerciales de transporte aéreo, como ya se ha reflejado en la amplia aplicación de los JAR-OPS 1 y 3 en los Estados miembros y el estado de las negociaciones en torno a las propuestas de la Comisión indicadas para establecer requisitos comunes para el transporte comercial mediante aeroplanos. Esto permite que los Estados miembros cumplan las recomendaciones y la documentación de la OACI. Para otras actividades comerciales distintas del transporte aéreo comercial, la Agencia está de acuerdo con la mayoría de los interesados en que también debe existir un proceso de certificación basado en un reglamento de ejecución común.
45. La Agencia opina, por tanto, que es preciso establecer normas comunes para la extensión de certificados a los operadores comerciales. Los propios certificados se extienden ya a escala nacional y esta situación deberá continuar normalmente al ser la práctica actual para la aplicación del Derecho comunitario. No obstante, la Agencia debería estar facultada para acordar las directrices operativas necesarias para garantizar la seguridad de las operaciones cuando la mejor manera de lograr la uniformidad pase por una decisión centralizada. Teniendo en cuenta también la naturaleza peculiar de la normativa sobre tiempos de vuelo y de descanso, la Agencia considera necesario introducir cierto grado de flexibilidad autorizándola a emitir especificaciones de certificación que incluyan en particular mecanismos normales de limitación de los tiempos de vuelo como elementos aceptables para demostrar la conformidad con los requisitos esenciales. Como no todas las operaciones podrán ser cubiertas por dichos mecanismos normalizados, la Agencia también debe ser capaz de adoptar por sí misma mecanismos de operadores individuales, decidiendo caso por caso, cuando sea preciso, con el fin de asegurar la uniformidad y la libre competencia en el mercado. Por consiguiente, habrá que facultar a la Comisión y a la Agencia, respectivamente, para llevar a cabo estas tareas. Los apartados 2, 4 y 5 del artículo 7bis y los apartados 3 y 4 del artículo 15ter del Reglamento modificado contienen las disposiciones competenciales necesarias.

46. Para la aviación particular de empresas, una vez considerados todos los comentarios recibidos, la Agencia opina que la operación de aeronaves de uso particular por las empresas no es diferente del uso de la misma aeronave para otras actividades de aviación general, y que, en particular, esta condición no aumenta por sí misma los riesgos asociados. Por tanto, la Agencia concluye que no existe la necesidad de tratar esta actividad de forma distinta a todas las demás actividades no comerciales.
47. En el caso de actividades de aviación general, aunque los interesados estén de acuerdo en que estas actividades deberían estar sujetas directamente a los requisitos esenciales, la Agencia opina que este planteamiento podría no ser del todo idóneo para regular todas las actividades asociadas. En primer lugar, es práctica común utilizar un reglamento de ejecución operativo para crear un fundamento jurídico a fin de aplicar las normas relacionadas con el uso del espacio aéreo o de los requisitos relacionados con cierto tipo de actividades, tales como equipos de emergencia y de radio. Por tanto, es necesario plantear la adopción de un reglamento de ejecución para establecer, al menos, tales requisitos para todos los tipos de operaciones. En segundo lugar, las aeronaves propulsadas complejas comparten el mismo entorno operativo que las aeronaves utilizadas en el transporte aéreo comercial, cosa que, posiblemente, puede suponer un riesgo para el transporte aéreo público. Además, su complejidad y tamaño necesitan una logística que se asemeja más a la del transporte aéreo comercial. Por todo ello, y con el fin de mitigar los riesgos y adaptar la operación a la logística implicada, es preciso adoptar un conjunto similar de normas de aplicación. Por consiguiente, la Agencia opina que la explotación de aeronaves de aviación general deberá regularse mediante un reglamento de ejecución adaptado a la complejidad de las aeronaves en lugar del tipo de actividad.
48. Para aeronaves no complejas es necesario adoptar un reglamento de ejecución sencillo a fin de establecer especificaciones operativas relacionadas con el uso del espacio aéreo o con operaciones especiales que haya que armonizar a escala comunitaria. Todo ello sin prejuzgar la posibilidad de los Estados miembros de establecer por su parte especificaciones operativas de naturaleza puramente regional, sujetas a un adecuado control comunitario. El reglamento de ejecución mencionado deberá ser directamente aplicable y su conformidad deberá ser verificada por los Estados miembros sin necesidad de certificación ni de declaración.
49. Para las aeronaves propulsadas complejas se precisan disposiciones de mayor amplitud, tal como se expone más arriba para adaptar las medidas paliativas al riesgo. En relación con la verificación de la conformidad de tales disposiciones, la Agencia no considera necesario imponer un procedimiento de certificación y piensa que la declaración contenida en JAR-OPS 2 es suficiente.
50. Por tanto, la Agencia opina que es preciso regular todas las operaciones no comerciales, que la Comisión debe fijar las normas comunes mediante un procedimiento de comitología y que estas normas deben adaptarse a la complejidad de la aeronave. Su ejecución deberá supervisarse a escala nacional sin necesidad de certificación pero con una declaración obligatoria en el caso de

aeronaves propulsadas complejas. No obstante, tal y como se ha explicado más arriba, en el caso de operaciones comerciales la Agencia deberá contar con poderes ejecutivos para establecer las directrices operativas según convenga. Esta política queda reflejada en los apartados 3, 4 y 5 del artículo 7bis y en el apartado 3 del artículo 15ter del Reglamento modificado.

51. Al examinar los diversos comentarios recibidos y la necesidad de integrar el procedimiento JOEB en el marco de la AESA, la Agencia se percató asimismo de que la mejor forma de promover la seguridad y la uniformidad pasa por permitirle adoptar, según convenga, listas normalizadas de equipos mínimos necesarios para la explotación de ciertos tipos de aeronaves en un determinado entorno, las denominadas Listas maestras de equipo mínimo (MMEL, en sus siglas en inglés). Los poderes necesarios constan en el artículo 15ter del Reglamento modificado.

(iii) Aeronaves de terceros países

52. En su documento de consulta, la Agencia ya reconoció que los instrumentos de ejecución para la regulación de aeronaves de terceros países explotadas por operadores de terceros países deberán tener en cuenta el marco de trabajo existente de la OACI. También reconoció que la Directiva SAFA ya ha establecido normas comunes para verificar que tales aeronaves cumplen las normas aplicables de la OACI. Sin embargo, también indicó que a la luz de ciertos sucesos recientes, se necesita realizar un mayor esfuerzo para proporcionar una protección adecuada a los ciudadanos europeos.
53. En vista de los comentarios recibidos, la Agencia opina que las disposiciones de la Directiva SAFA deben transferirse a un reglamento de ejecución de la Comisión y que la Comisión deberá contar con los poderes necesarios para organizar la supervisión de las aeronaves de terceros países. En este contexto, la Agencia deberá analizar los datos recogidos y extraer conclusiones sobre la seguridad de las aeronaves de terceros países; también deberá tener la facultad de verificar la aeronavegabilidad de las aeronaves que no cumplan la normativa de la OACI y de emitir permisos de vuelo según convenga. Sin embargo, la Agencia reconoce que estas facultades no deben estar destinadas a exigir que la Agencia aborde por sí misma los problemas cotidianos y que es preciso organizar una división eficaz del trabajo. Esta política está reflejada en el artículo 5, más concretamente en su apartado 2, la letra j) del apartado 3 y la letra d) del apartado 5, en el artículo 7quater y en las letras k) y l) del apartado 1 del artículo 15 del Reglamento modificado.
54. Siempre que exista alguna relación con las operaciones de aeronaves de terceros países, la Agencia opina que los operadores de terceros países deberán cumplir las mismas condiciones que se exigen a los operadores de la Comunidad para llevar a cabo las mismas operaciones, cuando se encuentren en el territorio amparado por el Tratado. En particular, esto incluirá la necesidad de que los operadores comerciales de terceros países cuenten con un certificado comunitario. Por lo tanto, la Comisión deberá tener las facultades necesarias para fijar las condiciones para la emisión de tales certificados. Como ya se ha acordado en el contexto del Reglamento de base, la Agencia será la encargada de emitirlos. Por



supuesto, la emisión de este tipo de certificaciones podría facilitarse mediante la conclusión de acuerdos bilaterales con terceros países para evitar así las certificaciones múltiples. A medida que estén implicados operadores de otros terceros países, deberán aplicarse las mismas disposiciones que para los operadores de la UE. Esta política está recogida en los apartados 2, 4 y 5 del artículo 7bis y en el apartado 2 del artículo 15ter del Reglamento modificado.

#### (iv) Aeronaves propulsadas complejas

55. Los cambios explicados en los apartados (ii) y (iii) demuestran que existe la necesidad de definir un umbral entre dos categorías de aeronaves empleadas en actividades no comerciales que requieren dos tipos distintos de instrumentos de aplicación. Para definir este umbral, la Agencia ha tenido en cuenta las aportaciones recibidas en el contexto del proceso NPA y los umbrales existentes, como los planteados en el borrador del JAR-OPS 2. También se considera esencial evitar la imposición de requisitos a los propietarios y operadores de aeronaves en comparación con lo que se precisa a raíz de la complejidad de las aeronaves y del entorno en que suelen operar, con el fin de reflejar lo más fielmente posible la situación actual. Por último, conviene subrayar que se considera importante establecer un sistema simple que todo el mundo pueda comprender y aplicar con facilidad.
56. La Agencia concluye que es posible establecer este tipo de umbral basado únicamente en la complejidad de la aeronave, sin necesidad de referirse al tipo de operación. En vista de esta situación se ha incluido una definición de aeronaves propulsadas complejas en la letra j) del artículo 3 del Reglamento modificado. Se exigirá que las aeronaves pertenecientes a esta categoría cumplan todos los requisitos esenciales para las operaciones aéreas mediante un reglamento de ejecución adecuado y que sean operadas por pilotos titulares de una licencia basada en el sistema JAR-FCL, mientras que las aeronaves simples ligeras deberán cumplir un conjunto más liviano de requisitos esenciales y podrán ser operadas por pilotos titulares de una RPPL.
57. En vista de las dudas expresadas por algunos interesados ante la creación de una nueva categoría que no está prevista en el sistema de la OACI, la Agencia desea recordar que el concepto de aeronaves propulsadas complejas forma parte ya del sistema comunitario, puesto que la Parte M reconoce la necesidad de unos requisitos de mantenimiento más estrictos para satisfacer los mismos criterios en aeronaves más grandes y complejas. También considera que a la luz de los comentarios recibidos, no existe una manera mejor de satisfacer de un modo simple a la mayoría de los interesados que reclaman un régimen especial adaptado a las operaciones no comerciales de aeronaves ligeras y sencillas.

#### (v) Otras actividades y profesiones reguladas

58. Como ya se ha señalado en la introducción de este capítulo, el Reglamento de base debe especificar cómo se realizará la demostración del cumplimiento de los requisitos esenciales y de su posible reglamento de ejecución. Este aspecto abarca, en particular, la necesidad de otorgar licencias a determinadas personas a las que

se aplican los reglamentos. En este contexto, la Agencia solicitó la opinión de los interesados sobre si la tripulación de cabina y los despachadores de vuelo deberían contar con una licencia.

#### Tripulación de cabina

59. Como ya se ha subrayado más arriba en el apartado 29, la Agencia opina que la tripulación de cabina debe estar sujeta a requisitos comunes especificados por un reglamento de ejecución de la Comisión. A la hora de especificar un procedimiento de certificación para garantizar la conformidad con tales requisitos, la Agencia tiene en cuenta el punto de vista mayoritario. Por lo tanto, no puede proponer que la tripulación de cabina esté sujeta a un mecanismo de concesión de licencias, aunque así lo propusiera inicialmente. Sin embargo, en aras de la imparcialidad, la Agencia solicita la atención del legislador sobre la necesidad de abordar esta cuestión, que tiene que ver más con la política que con la seguridad. Al hacerlo, convendría tener en cuenta el objetivo de la libre circulación consagrado en el Reglamento de base y el hecho de que la mayor parte del personal asignado a tareas de seguridad aérea o de seguridad en general, como la tripulación de vuelo, los ingenieros de mantenimiento y los controladores de seguridad de los aeropuertos tienen, en la mayoría de los Estados miembros, la obligación de contar con un certificado oficial, mientras que la tripulación de cabina no.

#### Despachadores de vuelo

60. Como se ha señalado más arriba en el apartado 30, la Agencia opina que la actividad de los despachadores de vuelo no debería estar regulada como una profesión. Por lo tanto, propone que el personal asignado a la función de despachar vuelos no tenga que contar necesariamente con un certificado oficial. No obstante, la Agencia puede plantearse la creación por el operador de un atestado de competencia profesional de los despachadores de vuelo como medio aceptable para cumplir los requisitos de esta función cuando así lo decida. Si esta opción contara con el apoyo necesario, sería necesario profundizar más para desarrollar el correspondiente reglamento de ejecución.

#### Personal encargado de emitir certificados de aptitud para el servicio de aeronaves, componentes o equipos después de una operación de mantenimiento

61. Al examinar los diferentes comentarios recibidos y la necesidad de integrar el procedimiento JOEB en el marco de trabajo de la AESA, la Agencia también ha podido constatar que la mejor manera de promover la seguridad y la uniformidad consiste en permitirle adoptar, según convenga, requisitos de formación para emitir las clasificaciones individuales requeridas por los certificados personales de aquellos que son responsables de emitir certificados de aptitud para productos, componentes o equipos después de la ejecución de operaciones de mantenimiento en ciertos tipos de aeronaves. Los poderes necesarios están incluidos en el apartado 3 del artículo 15 del Reglamento modificado.

#### **d. Cambios diversos**

(i) Permisos de vuelo

62. Al examinar la regulación de aeronaves de terceros países hubo que abordar la cuestión de la concesión de permisos de vuelo a aeronaves que no cumplen las normas de la OACI. Como se ha explicado en el apartado 53, una buena política requiere un reparto de funciones entre la Agencia y las NAA, dedicándose la primera a la concesión de permisos de vuelo de naturaleza más o menos permanente, mientras que las segundas otorgarían autorizaciones puntuales sobre la base de normas comunes. Este tema no es de naturaleza distinta que el relacionado con la emisión de permisos de vuelo a aeronaves matriculadas en la UE, que fue abordado en el Comité que asistía a la Comisión cuando se debatió sobre la posibilidad de que el Reglamento de la Comisión (CE) nº 1702/2003, de 24 de septiembre de 2003, fijara un reglamento de ejecución para la aeronavegabilidad y la certificación ambiental de las aeronaves y los productos, componentes y equipos asociados, así como para la certificación de las organizaciones de producción y diseño.<sup>12</sup> La Agencia opina que deberán aplicarse los mismos principios cuando se desarrollen los elementos que faltan en el mencionado Reglamento y que la oportunidad ofrecida por esta modificación del Reglamento de base debe servir para aclarar el correspondiente reparto de tareas. Esto se ha hecho en el artículo 7quater y en las letras k) y l) del apartado 1 del artículo 15 del Reglamento modificado.

(ii) Certificación de los productos diseñados y fabricados en la Comunidad

63. El apartado 1 del artículo 5 del Reglamento de base exige que todas las aeronaves, incluidas las que han sido diseñadas y fabricadas en la Comunidad, estén sujetas a una serie de requisitos esenciales definidos en el anexo I. En el apartado 2 del mismo artículo se explican entonces los procedimientos de certificación de las aeronaves matriculadas en los Estados miembros; en el apartado 3 se explica en qué condiciones se pueden emitir los permisos de vuelo y certificados de aeronavegabilidad restringidos; y en el apartado 4 se faculta a la Comisión para adoptar el reglamento de ejecución necesario. Sin embargo, nada se dice del procedimiento de certificación que deberá emplearse para aeronaves diseñadas o fabricadas en la Comunidad, cuando esto se podría haber resuelto con facilidad haciendo referencia a la mayoría de las disposiciones incluidas en el apartado 2 del artículo 5. La Agencia opina que hay que aprovechar la oportunidad para subsanar esta omisión. Sin embargo, para ello será necesario reorganizar ligeramente la letra d) del apartado 2 del artículo 5 a fin de separar las organizaciones responsables del diseño y fabricación de productos, componentes y equipos de aquellas que sean responsables de su mantenimiento. Se han introducido los cambios oportunos en el artículo 5 del Reglamento modificado dividiendo la letra d) del apartado 2 en las letras d) y e), y añadiendo el apartado 3 relacionado con la aprobación de las aeronaves a que se refiere la letra a) del apartado 1 del artículo 4, que han sido diseñadas y fabricadas únicamente por una

---

<sup>12</sup> DO L 243, 27.9.2003, p. 6.

organización cuya supervisión de seguridad viene asegurada por la Agencia o los Estados miembros.

(iii) Protección de la información de seguridad

64. Existe un amplio consenso de que conviene registrar e intercambiar toda la información relacionada con la seguridad de la aviación para analizarla y mejorar continuamente el nivel de seguridad. Teniendo en cuenta la naturaleza de la información implicada, es necesario garantizar el respeto de un enfoque no punitivo, con el fin de garantizar que las entidades competentes puedan disponer de toda la información relevante. Además, uno de los objetivos frecuentemente señalados por la Agencia cuando propone una política para la regulación de las operaciones aéreas, consiste en utilizar los JAR existentes para asegurar la continuidad y evitar una carga excesiva sobre la industria. Estos JAR ya contienen disposiciones para aplicar este sistema informativo no punitivo. Por último, la Directiva SAFA, que en opinión de la Agencia debe introducirse en el marco del sistema de la AESA, también contiene disposiciones sobre la protección del proveedor de información de seguridad. Por tanto, la Agencia opina que en el Reglamento de base hay que establecer los fundamentos jurídicos adecuados para integrar este importante aspecto de un sistema eficaz de seguridad aeronáutica. Este es el propósito del nuevo artículo 11bis del Reglamento modificado.

(iv) Relaciones entre los artículos nuevos o modificados y las disposiciones de la normativa relacionadas con la transición y los recursos legales de las personas a las que se aplican los reglamentos

65. El Reglamento de base contiene un determinado número de disposiciones de naturaleza general, como los mecanismos de transición del artículo 8, los recursos de las personas a las que se aplican los reglamentos, la facultad de investigación de la Agencia..., que necesitan ajustarse para que se refieran debidamente a los artículos nuevos y modificados. Estos cambios se han incluido en el Reglamento modificado.

#### **IV. Subsidiariedad**

66. El Reglamento de base comportó una transferencia de competencias de los Estados miembros a la Comunidad en el campo de la certificación de aeronavegabilidad y ambiental, con el objetivo de mantener un nivel de seguridad alto y uniforme en la aviación europea. En su momento también se entendió de que sólo se puede alcanzar un nivel óptimo de seguridad y uniformidad ampliando el ámbito de competencias del Reglamento de base para abarcar las operaciones aéreas y el otorgamiento de licencias a la tripulación de vuelo. Por este motivo el legislador estableció en el artículo 7 del Reglamento de base que su alcance deberá extenderse a estos ámbitos.

67. La idea de que un nivel de seguridad alto y uniforme sólo se puede lograr mediante una acción común a escala comunitaria no es nueva. Siempre ha habido consenso general en Europa en este sentido, y los Estados europeos comenzaron hace tiempo a colaborar en el marco de las JAA, con el objetivo de establecer normas comunes en el campo de la seguridad aérea.
68. Sin embargo, el sistema JAA no ha facilitado una aplicación uniforme de estas disposiciones. El primer intento a escala comunitaria para permitir esta aplicación tomó cuerpo en el Reglamento (CEE) nº 3922/91 del Consejo, de 16 de diciembre de 1991, relativo a la armonización de normas técnicas y procedimientos administrativos aplicables a la aviación civil,<sup>13</sup> que estableció para los Estados miembros la obligación de cumplir los JAR relacionados con la aeronavegabilidad. Este Reglamento se aplicó a todas las aeronaves explotadas por operadores comunitarios, con independencia de que estuvieran matriculadas en un Estado miembro o en un país tercero.
69. En el campo del otorgamiento de licencias a las tripulaciones de vuelo, también se tomó una iniciativa a escala comunitaria, con la adopción de la Directiva del Consejo 91/670/CEE, de 16 de diciembre de 1991, sobre la aceptación mutua de las licencias del personal para ejercer funciones en la aviación civil.<sup>14</sup> Ya en esa fecha, el legislador era consciente de la necesidad de elaborar una serie de normas comunes para la concesión de licencias a las tripulaciones de vuelo e indicaba en un considerando de dicha Directiva que la Comisión debía elaborar propuestas al respecto en el menor plazo posible.
70. En el año 2000, la Comisión presentó una propuesta al Parlamento Europeo y al Consejo<sup>15</sup> con vistas a modificar el Reglamento (CEE) nº 3922/91 del Consejo, ampliando su alcance al transporte aéreo comercial mediante aeroplanos. No obstante, esta propuesta sólo abarca el transporte aéreo comercial mediante aeroplanos y se considera que su alcance limitado no puede garantizar un nivel de seguridad alto y uniforme en la aviación civil europea, y que las normas aeronáuticas armonizadas deben aplicarse también a todas las operaciones de todo tipo de aeronaves. Además, el establecimiento del Cielo Único Europeo requiere la adopción de especificaciones operativas a escala comunitaria que, tal y como exige el anexo 6 de la OACI, han de incluirse en la normativa relacionada con las operaciones aéreas.
71. Finalmente, en relación con las aeronaves de terceros países, la Comunidad también ha avanzado con la adopción de la 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.
72. Por consiguiente, está claro que los Estados miembros no podrán cumplir adecuadamente los objetivos de las acciones propuestas, en concreto el establecimiento y la aplicación uniforme de las normas comunes para la regulación del otorgamiento de licencias a las tripulaciones de vuelo, las operaciones aéreas y las aeronaves de terceros países y que, por tanto, estos

---

<sup>13</sup> DO L 373 de 31.12.1991, p. 4.

<sup>14</sup> DO L 373 de 31.12.1991, p. 21.

<sup>15</sup> COM/2000/129 final.

objetivos sólo podrán ser alcanzados por la Comunidad. Además, este Reglamento se circunscribe a sí mismo al mínimo requerido con el fin de alcanzar estos objetivos y no va más allá de lo necesario para este fin. Por ello, se considera que la presente propuesta cumple los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, tal como se definen en el artículo 5 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.

## V. Evaluación del impacto normativo

73. Tal como se exige en su artículo 2, las modificaciones introducidas en los artículos del Reglamento de base y el desarrollo de los requisitos esenciales relacionados con la autorización de pilotos y de las operaciones aéreas deben estar basados en las normas de la OACI y pretenden aplicar las obligaciones de la OACI de los Estados miembros. Además, la Agencia ha recordado en diversas ocasiones que no tiene intención de reinventar la rueda y que basará su trabajo en los requisitos de las JAA ampliamente aceptados y aplicados. Por tanto, habrá que poner especial cuidado en formular los requisitos esenciales de tal forma que no supongan una carga adicional y constituyan una base suficiente para la introducción de los instrumentos de aplicación basados en los JAR-OPS, JAR-FCL, JAR-STD, JAR-26 y JAR-MMEL. Por ello, la acción legislativa prevista sólo constituirá un cambio del marco institucional con el objetivo de facilitar la aplicación eficaz y uniforme de las disposiciones ya vigentes sin imponer ninguna carga adicional a las personas a las que se aplican los reglamentos.
74. Al mismo tiempo, la introducción de este nuevo marco para la regulación de actividades no comerciales deberá tener un impacto positivo porque las reglas nacionales vigentes son por lo menos igual de rigurosas y la carga normativa asociada con los procedimientos administrativos de certificación es superior. El establecimiento de competencias comunitarias tendrá un efecto positivo al facilitar la libre circulación de mercancías, servicios y personas. Además, establece el principio de reconocimiento automático sin tener que mostrar o controlar los certificados emitidos de acuerdo con el Reglamento de base y sus futuros instrumentos de aplicación. Por último, asegura un nivel de protección alto y uniforme e instrumentos de aplicación idénticos a escala comunitaria, garantizando la igualdad de oportunidades para todos en el ejercicio de sus actividades.
75. En relación con la regulación de aeronaves de terceros países, la acción legislativa prevista se limita a transferir la Directiva SAFA a un reglamento de ejecución. Esto, por supuesto, no tendrá efecto alguno. El mayor rigor de la supervisión de las aeronaves de terceros países tendrá, por supuesto, un coste, pero hace ya tiempo que las obligaciones de la OACI se cumplieran en todos los Estados. En cualquier caso, la presión política obligará a los Estados miembros a intensificar su actividad en este terreno a fin de mejorar la protección de los ciudadanos europeos. La acción conjunta en este campo limitará los costes de estos cambios.
76. Por tanto, la Agencia entiende que la ampliación del alcance del Reglamento (CE) nº 1592/2002 sólo tendrá un efecto positivo para los operadores y los pilotos en la

Comunidad y, por tanto, no considera necesario emprender una larga y costosa evaluación del impacto normativo.

## VI. Conclusión

77. En resumen, la Agencia opina que:

- Es preciso introducir como anexos adicionales al Reglamento de base los Requisitos esenciales comunitarios relativos a la autorización de pilotos y las operaciones aéreas.
- Las operaciones comerciales en la Comunidad realizadas por operadores de terceros países deben estar sujetas a la legislación comunitaria.
- Las aeronaves de terceros países con base más o menos permanente en el territorio de los Estados miembros, deben estar sujetas a las mismas reglas que las aeronaves matriculadas en la UE.
- Todas las aeronaves de terceros países operadas por operadores de terceros países deben estar sujetas a las mismas especificaciones operativas comunitarias que las aeronaves matriculadas en la UE.
- La Directiva SAFA debe convertirse en un reglamento de ejecución de la Comisión, y la Agencia debe analizar los datos recogidos y sacar conclusiones sobre la seguridad de las aeronaves de terceros países.
- Todos los tipos de actividades relacionadas con la aviación comercial, de empresa y recreativa deberán estar amparadas por la legislación comunitaria, salvo para las actividades de las aeronaves enumeradas en el anexo II, ligeramente modificado, del Reglamento de base.
- Las actividades comerciales deben estar sujetas a un reglamento de ejecución que abarque la autorización de pilotos y las operaciones aéreas. Tales disposiciones deberán estar basadas en los JAR-FCL y JAR-OPS 1, 3 y 4. Su aplicación deberá llevarse a cabo normalmente a escala nacional. Sin embargo, la Agencia deberá disponer de ciertos poderes para extender aprobaciones a las organizaciones de terceros países, emitir directrices operativas y aprobar desviaciones de las normas, en su caso.
- Para las actividades que no tengan carácter comercial y que estén relacionadas con aeronaves propulsadas complejas, deberá utilizarse el material ya existente, como los JAR-FCL y JAR-OPS 2, como base para el reglamento de ejecución. Su aplicación deberá llevarse a cabo normalmente a escala nacional, pero los operadores aéreos no estarán sujetos a un proceso de certificación, ya que bastará una simple declaración.
- Para las actividades que no tengan carácter comercial y que no estén relacionadas con aeronaves propulsadas complejas, principalmente actividades de aviación general y recreativas, deberá introducirse una PPL Recreativa a modo de licencia «más ligera» y se aplicarán directamente los requisitos esenciales para operaciones. Sin embargo, habrá que desarrollar un reglamento de ejecución sencillo basado en JAR-OPS 0 para establecer las especificaciones operativas. Normalmente, la ejecución se llevará a cabo a escala nacional, pero la PPL recreativa podrá ser emitida por órganos cualificados acreditados por la Agencia o por Autoridades Nacionales de Aviación sobre la base de normas comunes.

78. La Agencia opina que la política descrita anteriormente es el mejor medio para regular la autorización de pilotos, las operaciones aéreas y las aeronaves de terceros países. Refleja la mayoría de los puntos de vista expresados por todas las partes que respondieron a la consulta organizada para elaborarla. Basándose en las prácticas actuales existentes en la regulación de las actividades comerciales, introduce la flexibilidad necesaria para la regulación de las actividades no comerciales, que no sólo constituyen un elemento fundamental del sistema de transporte aéreo europeo, sino que también son la base en la que todas las actividades aeronáuticas encuentran sus raíces y el talento necesario para contribuir a la riqueza de las sociedades modernas. Además, establece una división equilibrada de poderes, coherente con las estructuras institucionales de la Comunidad, limitando la centralización de tareas a lo que puedan hacer mejor la Comisión o la Agencia. La Agencia propone, por tanto, que la Comisión inicie el procedimiento legislativo basado en el Reglamento modificado que se adjunta.

Colonia, 15 de diciembre de 2004

P. Goudou  
Director Ejecutivo