



DICTAMEN N° 1/2008

DE LA AGENCIA EUROPEA DE SEGURIDAD AÉREA

de 15 de abril de 2008

para la modificación del Reglamento (CE) n° 216/2008 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, y se deroga la Directiva 97/670/CEE del Consejo, el Reglamento (CE) n° 1592/2002 y la Directiva 2004/36/CE

<<Ampliación del sistema EASA a la regulación de la gestión del tráfico aéreo y los servicios de navegación aérea (ATM/ANS)>>

I. Consideraciones generales

1. Cuando se aprobó el Reglamento (CE) nº 1592/2002¹ 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 (Reglamento de base), el legislador comunitario invitó a la Comisión² a presentar lo antes posible las propuestas apropiadas para ampliar su ámbito de aplicación a las operaciones aéreas y a la autorización de la tripulación de vuelo. El legislador comunitario tuvo asimismo en cuenta la futura aplicación del Reglamento de base y la definición de requisitos esenciales para cualquier otro ámbito relacionado con la seguridad de la aviación civil, en virtud de ulteriores propuestas legislativas.³ Consecuentemente la Comisión, en el momento de presentar su propuesta referente a la primera ampliación de las competencias de la Agencia Europea de Seguridad Aérea (EASA) a las operaciones aéreas, a la autorización de la tripulación de vuelo y a la seguridad de las aeronaves de terceros países, comunicó también⁴ su intención de ampliar progresivamente dichas competencias, en la perspectiva de un «planteamiento sistémico total», con el fin de englobar la seguridad e interoperabilidad de los aeropuertos y aeropuertos, los servicios de navegación aérea (ANS) y la gestión del tráfico aéreo (ATM).
2. El Reglamento de base⁵ establece que una de las funciones de la Agencia consiste en facilitar a la Comisión el apoyo técnico necesario, así como en elaborar y emitir dictámenes en los que la Comisión pueda basar sus propias propuestas legislativas sobre la seguridad de la aviación civil⁶. El presente dictamen ha sido elaborado con arreglo a estos principios. Por consiguiente, la Agencia somete a la consideración de la Comisión el presente dictamen en cumplimiento de los compromisos suscritos con arreglo a la Comunicación COM(2005) 578 final, de 15 de noviembre de 2005, en lo que respecta a la regulación de la seguridad de la ATM y los ANS.
3. El presente dictamen ha sido adoptado de conformidad con el procedimiento definido por el Consejo de Administración de la Agencia⁷, con arreglo al artículo 19 del Reglamento de base. No obstante, el programa legislativo de la Comisión exigía que la Agencia redujese los períodos de consulta y respuesta estipulados en dicho procedimiento.
4. El dictamen se compone del presente memorando, que explica los puntos de vista de la Agencia en relación con la política en la que se sustenta la regulación de la ATM y los ANS a escala comunitaria y sugiere el contenido de las modificaciones que deban introducirse, a efectos de la aplicación de esa política, en el Reglamento de base. El presente dictamen incluye también un nuevo Anexo al Reglamento de base que

¹ Reglamento (CE) nº 1592/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de julio de 2002, sobre normas comunes en el ámbito de la aviación civil y por el que se crea una Agencia Europea de Seguridad Aérea (DO L 240 de 7.9.2002, p. 1), sustituido por el Reglamento (CE) nº 216/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de febrero de 2008 sobre normas comunes en el ámbito de la aviación civil y por el que se crea una Agencia Europea de Seguridad Aérea, y se deroga la Directiva 91/670/CEE del Consejo, el Reglamento (CE) nº 1592/2002 y la Directiva 2004/36/CE (texto pertinente a efectos del EEE) (DO L 079 de 19.03.2008, p. 1).

² Artículo 7 del Reglamento (CE) nº 1592/2002.

³ Considerando 2 y 23 del Reglamento (CE) nº 1592/2002.

⁴ Comunicación COM(2005) 578 final, de 15 de noviembre de 2005, de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones - Ampliación de las competencias de la Agencia Europea de Seguridad Aérea: un programa para 2010.

⁵ En lo sucesivo, el término «Reglamento de base» hace referencia al Reglamento 216/2008 recientemente adoptado tal y como se indica en la nota al pie número 1.

⁶ Artículo 19(1) del Reglamento de base.

⁷ Decisión del Consejo de administración relativo a los procedimientos aplicados por la Agencia para la emisión de dictámenes, especificaciones de certificación y documentación orientativa («Procedimiento de adopción de normas»), MB/08/2007 de 13 de junio de 2007.

contiene los requisitos esenciales para la seguridad de la ATM y los ANS y una evaluación del impacto normativo (EIN).

II. La consulta

a. Notificación de propuesta de enmiendas (NPA) 16-2007

5. El 30 de noviembre de 2007 se publicó en el sitio web de la Agencia un documento de consulta (NPA 16-2007)⁸ en el que se proponía un planteamiento para la incorporación de la gestión del tráfico aéreo (ATM) y los servicios de navegación aérea (ANS) en el sistema EASA.
6. En dicho documento de consulta, la Agencia definía el marco institucional establecido en el Reglamento de base para la regulación de otros aspectos de la seguridad de la aviación civil, que también sería de aplicación para la ATM y los ANS, si el legislador adoptase la ampliación prevista. En este contexto, la Agencia presentó un proyecto de requisitos esenciales en el que se definían los objetivos de seguridad impuestos por el legislador y se contemplaba la transposición de las obligaciones contraídas por los Estados miembros en virtud de su pertenencia a la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) a escala comunitaria. Dichos requisitos esenciales constituyen desde entonces la base para las normas de aplicación detalladas que reflejarán de una forma más exhaustiva las obligaciones de las personas sujetas a regulación, teniendo también en cuenta las normas y prácticas recomendadas (SARP) de la OACI aplicables.
7. La NPA presentaba asimismo determinadas propuestas de la Agencia relativas a los principios básicos para la regulación de la seguridad de la ATM y los ANS. A tal efecto, solicitaba también la opinión de las partes implicadas en relación con una serie de cuestiones sobre las que necesitaba asesoramiento a fin de definir una política suficientemente consensuada que pudiera servir de base para el presente dictamen.

b. Documento de respuesta a los comentarios (CRD)

8. La NPA suscitó un interés considerable por parte de las partes interesadas y, para el plazo límite original del 21 de enero de 2008, la Agencia había recibido 1 860 comentarios procedentes de autoridades nacionales, organizaciones profesionales y empresas privadas. Se ha acusado recibo de todos los comentarios recibidos, los cuales han sido incorporados en un CRD que se publicó el 18 de marzo de 2008 en el sitio web de la EASA. Dicho CRD contiene una relación de todas las personas y/u organizaciones que han formulado los comentarios y las respuestas a las preguntas de la Agencia.
9. Estos resultados permitieron concluir que la consulta había brindado a la Agencia una excelente base para la preparación de las subsiguientes actuaciones de su proceso de adopción de normas. También se puso de manifiesto que los comentarios en su conjunto reflejaban un firme consenso con respecto a un planteamiento sistémico total para la regulación de la seguridad que abarque todos los ámbitos de la aviación y por lo tanto, apoyaban el principio de la utilización del sistema EASA para lograrlo. Por consiguiente, en el CRD se presentan las conclusiones iniciales de la Agencia, basadas en la consulta, acerca del modo en que debería enmendarse el proyecto de requisitos esenciales y acerca del modo en que deberían establecerse los principios básicos para la regulación de la seguridad de la ATM y los ANS en el Reglamento de

⁸ http://www.easa.europa.eu/ws_prod/r/doc/NPA/NPA%202007-16.pdf

base ampliado. Estas conclusiones iniciales deberán ultimarse posteriormente mediante el presente dictamen.

10. No obstante, la consulta puso de manifiesto que existía cierta confusión entre muchas de las partes interesadas con respecto al planteamiento propuesto en la NPA, puesto que éstas consideraban que la función reguladora de la Agencia en materia de seguridad debería haberse incorporado en los reglamentos del cielo único europeo (CUE), en vez de transferir la totalidad de la regulación de la seguridad de la ATM y los ANS al sistema EASA. Además, las respuestas a las preguntas relacionadas con el carácter normativo o de prestación de servicios de la adopción de los conceptos de operaciones, así como la gestión del espacio aéreo y la afluencia del tránsito aéreo, no proporcionaban la claridad suficiente para permitir a la Agencia extraer conclusiones en esa fase del proceso. Por consiguiente, y con objeto de respaldar su dictamen final, la Agencia se comprometió a evaluar más detalladamente las posibles alternativas en la evaluación del impacto normativo, que se adjuntará a sus dictámenes.

c. Reacciones al CRD

11. La Agencia recibió 100 reacciones procedentes de 18 partes interesadas: diez autoridades, cuatro asociaciones profesionales, tres proveedores de servicios y un representante de la industria. Esto representa un porcentaje ligeramente inferior al 20% de las partes interesadas que habían respondido en un principio a la NPA; este número refleja el índice habitual de reacción a los CRD de la EASA. La mayoría guardaban relación con la aclaración de los comentarios relativos a la NPA cuando se pensaba que se habían malinterpretado. La Agencia analizó si dichos malentendidos guardaban relación con la modificación de las conclusiones provisionales presentadas en el CRD y, cuando así era, se tuvo en cuenta en el presente dictamen. Del mismo modo, algunas reacciones proponían mejoras al proyecto de requisitos esenciales que fueron acogidas positivamente por la Agencia y utilizadas por ésta para mejorar su proyecto final tal y como se adjunta. Varias reacciones solicitaban a la Agencia una mayor claridad en su dictamen relativo a determinados aspectos de sus propuestas. En particular, es el caso de las reacciones procedentes de algunas organizaciones profesionales que insisten en el carácter crítico de las funciones de sus miembros en materia de seguridad. Esto se ha tenido en cuenta en la medida de lo posible en el presente documento y sus anexos.
12. Muchas partes interesadas volvieron a manifestar su frustración por el reducido período de consulta y por la brevedad del tiempo disponible para analizar el extenso documento CRD. La Agencia vuelve a insistir en que se habían fijado unos plazos muy ajustados para ayudar a la Comisión a cumplir su propio programa legislativo. También insiste en el hecho de que el objetivo de la acción prevista es simplemente transferir determinados aspectos de la regulación de la ATM y los ANS del CUE al marco de la EASA; tras un debate amplio y abierto se llegó a la conclusión de que dicha acción contaba con el respaldo de una clara mayoría de partes interesadas. En este contexto, tal como se puso de relieve en la NPA y el CRD, se pretende que la transición sea suave, utilizando las normas establecidas y los procesos desarrollados en el marco del CUE; dado que estas propuestas se basarán en los procedimientos legislativos comunitarios y el proceso de adopción de normas de la Agencia, las partes interesadas tendrán amplias oportunidades de verificar que realmente se llevan a cabo, tanto con respecto a la enmienda del Reglamento de base como a la adopción de sus disposiciones de aplicación.
13. Varias partes interesadas hicieron también algunas observaciones generales sobre el gran número de comentarios clasificados como «anotados» por la Agencia y se preguntaban si ello quería decir que ésta no los tendría en cuenta a la hora de preparar su dictamen. A este respecto, la EASA desearía aclarar que utilizó la

respuesta <<anotado>> para indicar que consideraba que el comentario, por su naturaleza, no afectaba al alcance ni al contenido del dictamen previsto. Por consiguiente, <<anotado>> no significa que la Agencia esté de acuerdo o en desacuerdo con el comentario, sino simplemente que no considera que exista ninguna contradicción entre lo que tiene previsto hacer y lo que sugiere el comentario.

14. Por último, unas cuantas reacciones ponen de relieve que existen malentendidos acerca de lo que es una función reguladora. Una parte interesada en particular afirma que la gestión de la afluencia del tránsito aéreo es una función reguladora y, por tanto, debería estar regulada. Para evitar confusiones, la Agencia considera útil aclarar que, a su juicio, una tarea reguladora es aquella relacionada con el ejercicio de los poderes públicos, por lo que no puede confiarse a proveedores de servicios y debe ser ejercida por entidades públicas de acuerdo con las condiciones establecidas por el legislador al definir sus capacidades delegadas. Por consiguiente, estos organismos son reguladores y no personas sujetas a regulación.
15. Por último, la Agencia, teniendo en cuenta los comentarios recibidos acerca de la NPA y las reacciones a su CRD, ha emitido el presente dictamen, que, a su juicio, refleja la opinión de la mayoría en lo referente a las condiciones por las que se regirá la seguridad y determinados aspectos de la interoperabilidad de la ATM y los ANS dentro del sistema EASA, en estrecha coordinación con el marco del CUE y a partir del mismo.

III. Contenido del dictamen de la Agencia

Cuestiones generales

16. En la notificación de propuestas de enmiendas (NPA) de la Agencia se suponía, basándose en sus conclusiones derivadas de las recomendaciones del Grupo de Alto Nivel sobre el futuro de la regulación de la aviación creado por el Sr. Jacques Barrot, Vicepresidente de la Comisión, y de las conclusiones de la evaluación del impacto presentada en la Comunicación de la Comisión mencionada en el apartado 2 anterior, que la ampliación del sistema EASA a la regulación de la seguridad de la gestión del tráfico aéreo (ATM) y los servicios de navegación aérea (ANS) se basaría en el sistema EASA, tal y como dispone el Reglamento de base y se describe con más detalle en la NPA. Esto quiere decir que el planteamiento sistémico total sería aplicable a la regulación de la seguridad y no a la regulación de la ATM y los ANS. En este contexto, se debería suponer que el planteamiento sistémico total de la seguridad implica que todos los elementos de la cadena de seguridad de la aviación han de ser analizados de forma centralizada, en particular las interfases, a fin de especificar a cada participante en la cadena de seguridad qué medidas ha de aplicar para reducir no sólo su propia contribución a los riesgos, sino también el nivel global de exposición. Es bien sabido que los comportamientos seguros no constituyen por sí solos un sistema globalmente seguro.
17. Esto constituye sin duda una desviación importante de la lógica que subyace en el concepto del cielo único europeo, que aborda simultáneamente los diversos aspectos de la regulación; como consecuencia de ello, la capacidad, el rendimiento económico, la interoperabilidad de los sistemas ATM y ANS y sus componentes, la interoperabilidad en tierra y a bordo, la seguridad, la protección medioambiental y otros aspectos de la regulación están íntimamente relacionados tanto en las normas aplicables como en los procesos de certificación. Esta visión del planteamiento sistémico total refleja la práctica tradicional en este ámbito, donde hasta hace poco tiempo, incluso las funciones reguladoras y de prestación de servicios se consideraban las dos caras de la misma moneda. Principalmente pretende apoyar un planteamiento sistémico total para mejorar el rendimiento global del sistema ATM, particularmente

en relación con la capacidad y los resultados económicos. Este enfoque también comporta algunas ventajas, pues permite englobar todas las obligaciones reguladoras de las personas sujetas a regulación en el marco de una aprobación única, como si la concesión de licencias a las compañías aéreas englobase la seguridad, las obligaciones financieras/aseguradoras y la designación.

18. No obstante, el planteamiento del cielo único europeo (CUE) presenta algunas desventajas, ya que no está claro cómo se resuelve el conflicto entre la seguridad y otros objetivos; por este motivo, ahora se acepta de forma generalizada que la regulación de la seguridad debería ser independiente de la regulación de los resultados económicos; la recomendación 1 del Grupo de Alto Nivel recuerda el siguiente principio: «... y garantizar que las actividades reguladoras de la seguridad se realicen de forma independiente de otras modalidades de regulación». También se puede considerar como un obstáculo a la desagregación de los componentes del sistema ATM a los que se aplicaría la regulación, ya que deja en manos del proveedor de servicios de control del tráfico aéreo la decisión definitiva sobre el nivel de seguridad en el espacio aéreo donde ejerce su monopolio. Dichas razones, entre otras, explican los motivos por los que no se conservó este planteamiento en los demás ámbitos de la regulación de la aviación, los cuales han ido evolucionando a lo largo del tiempo en la dirección del planteamiento sistémico total de la seguridad que subyace en el sistema EASA. Esta situación crea incoherencias con el sistema normativo aplicable a los demás participantes de la cadena de seguridad de la ATM, tales como los usuarios del espacio aéreo, incluidos los pilotos y los operadores, y los fabricantes del equipo a bordo, los cuales deben cumplir numerosos requisitos relativos a la ATM (equipamiento, procedimientos, interoperabilidad en tierra y a bordo, rendimiento de equipos...) en virtud del sistema EASA, tal y como exigía el principio de la OACI que otorga la responsabilidad al Estado de registro. Por consiguiente, tal y como se ha detectado en el contexto del CUE, podría dar lugar a una doble regulación en los casos en que no se respeten dichos principios de la OACI.
19. A fin de avanzar en el presente debate, la Agencia ha analizado los pros y los contras de ambas opciones en la evaluación del impacto normativo que debe aportar para respaldar sus dictámenes. La conclusión, tal como se indica en el Anexo 2, respalda la ampliación del sistema EASA, que se considera la mejor solución desde el punto de vista de la seguridad y la eficacia normativa; es, sin duda, la más económica y la más adecuada para limitar la certificación a los aspectos relacionados con la seguridad, de acuerdo con las recomendaciones del Grupo de Alto Nivel sobre el futuro de la regulación de la aviación en Europa. Además, sus escasas repercusiones sociales se pueden reducir fácilmente.
20. Esta opción tiene, por supuesto, consecuencias con respecto a la necesidad de articular adecuadamente el Reglamento de base ampliado y sus futuras normas de aplicación con los reglamentos del CUE y sus normas de aplicación. Incrementaría, sin duda, las dificultades de la industria si hubiese de cumplir con los requisitos de seguridad de ambos sistemas derivados de la duplicación de los procesos de adopción de normas. No obstante, en la situación actual no es posible definir con precisión las disposiciones de los reglamentos del CUE que cabría enmendar cuando entre en vigor el Reglamento de base ampliado, ni tampoco las afectadas por sus normas de aplicación. Además, la Agencia no está facultada para hacer propuestas con respecto a los reglamentos del CUE. Por ello, será necesaria una coordinación apropiada, a su debido tiempo, para realizar los ajustes necesarios. Una opción flexible sería que el legislador delegase competencias en la Comisión para la realización de los ajustes necesarios caso por caso. Otra opción sería que el examen de las repercusiones de la adopción del Reglamento de base ampliado se haga al final de la legislatura con el objeto de determinar en su penúltimo artículo las disposiciones del CUE que han de ser revocadas o enmendadas.

21. En este contexto, la Agencia recuerda su reiterada afirmación de que toda norma de aplicación de la EASA se basará en las disposiciones existentes del CUE en ese momento, en particular las ESARR transpuestas. A este respecto, se diseñarán mecanismos de transición con vistas a la continuidad de las aprobaciones ya concedidas de acuerdo con las normas del CUE. Existen numerosos ejemplos de mantenimiento de los derechos adquiridos en la transición de las normas nacionales a las de la EASA que facilitaron una transición fluida y sin cargas adicionales para la industria. Al mismo tiempo, será necesario homogeneizar los sistemas de la EASA y del CUE, teniendo en cuenta las recomendaciones del Grupo Ad Hoc sobre Doble Regulación⁹. Es posible realmente diseñar procesos para homogeneizar los requisitos y los procedimientos de certificación a fin de evitar la multiplicidad de evaluaciones del cumplimiento. La Agencia está trabajando actualmente en la aprobación de organizaciones en el contexto de la ampliación del sistema EASA a las operaciones aéreas y la aplicación de las SARP del SGS de la OACI. Los resultados de este trabajo se utilizarán durante la elaboración de las futuras normas de aplicación para los aeropuertos y los proveedores de servicios ATM y ANS.

Objetivos de seguridad

22. Como se explicaba en la NPA, la legislación comunitaria especificará los objetivos que desea alcanzar el legislador mediante una acción común a escala comunitaria. Con ello quedará claro lo que deben hacer las autoridades ejecutivas y las personas sujetas a regulación para cumplir con sus obligaciones y se dispondrá de las herramientas necesarias para el control político y judicial de sus actos. La experiencia en los demás dominios de la aviación ha demostrado que la transposición como referencia a las SARPS de la OACI no era una solución satisfactoria, ya que fueron inicialmente diseñadas para regular la libre circulación de los usuarios del espacio aéreo y, por lo tanto, mezclan requisitos de seguridad y de otra índole –de interoperabilidad y administrativos– de un modo que no permite un planteamiento de la regulación de la seguridad basado en resultados. Por consiguiente, la Agencia considera que el legislador debe adoptar unos requisitos esenciales específicos de seguridad como anexo adicional al Reglamento de base.

Contenido de los requisitos esenciales

23. La NPA propuso un proyecto de requisitos esenciales que fue elaborado por la Agencia siguiendo el proceso normalizado utilizado en todos los demás casos precedentes. Con ayuda de expertos en este ámbito, la Agencia definió los riesgos vinculados a la prestación de servicios ATM y ANS; a continuación evaluó los riesgos asociados y, por último, elaboró las estrategias necesarias para mitigar dichos riesgos, las cuales constituyen los requisitos esenciales propuestos. Con dichos requisitos esenciales también se pretende proporcionar una base adecuada para especificar los medios de aplicación, de modo que se garantice la coherencia y la continuidad con respecto a los reglamentos actuales del CUE y sus normas de aplicación. Al igual que en casos anteriores, en la NPA no se exponían los detalles de dicho proceso, si bien se pueden proporcionar los datos relacionados para respaldar el proceso legislativo, en caso necesario. Los comentarios recibidos durante la consulta se utilizaron para mejorar el contenido de los requisitos esenciales en la medida de lo posible, dentro del breve plazo de tiempo concedido a la Agencia para emitir su dictamen. El texto resultante se presenta en el Anexo 1, junto con la explicación de su contenido y su vinculación con las normas y prácticas recomendadas (SARPS) de la OACI.

Naturaleza del concepto de operación

⁹ <http://www.eurocontrol.int/src/gallery/content/public/documents/DRAHG/DRAHG%20Report.pdf>

24. En principio, y dado que el Reglamento de base se aplica directamente en su totalidad, los requisitos esenciales otorgan derechos e imponen obligaciones a las personas sujetas a regulación y, por consiguiente, no deberían incluir disposiciones dirigidas a los organismos ejecutivos delegados, la Comisión y los Estados miembros. Una alternativa mejor sería establecer condiciones adecuadas para el ejercicio de estas competencias delegadas en los artículos del Reglamento de base en virtud de los cuales se conceden dichas competencias. Precisamente por ese motivo la Agencia, una vez definidos los riesgos vinculados al establecimiento de los conceptos de operaciones, preguntó si su adopción era una función normativa o de prestación de servicios. Las respuestas recibidas indicaban cierta incertidumbre en relación con la definición de los conceptos de operaciones y ciertas divergencias de opiniones con respecto a la propia naturaleza de la función conexas. Por ello, la Agencia se comprometió a estudiar esta cuestión más detalladamente en la evaluación del impacto normativo que debe adjuntar a sus dictámenes. De los resultados de dicha evaluación se extrajeron las siguientes conclusiones.
25. La definición generalmente aceptada es que un concepto de operaciones es una combinación de procedimientos que deben aplicar los usuarios del espacio aéreo (que van desde simples «normas aeronáuticas» en espacios aéreos de muy baja densidad a combinaciones muy complejas de procedimientos en espacios aéreos complejos), requisitos aplicables a los equipos de servicio en tierra y a bordo, servicios que van a prestarse y utilizarse (entre los que cabe mencionar el control del tráfico aéreo, la información aeronáutica, los datos meteorológicos, la comunicación, la navegación o la vigilancia), procedimientos que deben aplicar los proveedores de estos servicios y la cualificación del personal. Debe existir un concepto específico de operaciones en el que se sustente el uso de todo bloque de espacio aéreo; puede haber varios conceptos de operaciones que se apliquen al mismo, en cuyo caso deberá establecerse una gestión táctica de dicho bloque de espacio aéreo a fin de decidir cuál es el concepto de operaciones aplicable en cada caso y de notificar a los usuarios del espacio aéreo cuál es el que se aplica en cada momento. Por lo tanto, un concepto de operaciones no es el resultado de actividades de investigación que permitan definir opciones posibles para incrementar la capacidad del espacio aéreo; se trata de una decisión formal que afecta a las operaciones de un bloque de espacio aéreo específico. Por consiguiente, la Agencia considera que este concepto no debería confundirse con los documentos elaborados por SESAR, como parece ser el caso al leer algunos de los comentarios recibidos.
26. Los objetivos que debe cumplir todo concepto de operaciones incluyen no sólo la seguridad, sino también la rentabilidad económica, la protección medioambiental y cualquier otro criterio que un legislador pueda establecer para satisfacer las expectativas del público en general. Por consiguiente, ello implica decidir entre objetivos contradictorios y, por lo tanto, no puede dejarse en manos de partes con intereses creados. Así pues, la adopción de los conceptos de operaciones debe hacerse dentro del marco de unas competencias de ejecución delegadas, y es una función reguladora. El ejercicio de dicha función ha de ser coordinado en el ámbito comunitario y de la OACI con vistas a la interoperabilidad y coherencia global desde el punto de vista de los usuarios del espacio aéreo y de los proveedores de servicios. Como consecuencia de ello, la Agencia concluyó que no es necesario establecer requisitos esenciales para la definición de conceptos de operaciones específicos. No obstante, puesto que las autoridades competentes responsables (independientemente de si se trata de la Comisión o de las autoridades nacionales) deben verificar que dichos conceptos de operaciones tengan debidamente en cuenta la seguridad, la Agencia considera que en el artículo del Reglamento de base en el que se definen las condiciones de delegación de dichas competencias se deben incluir los requisitos previstos en el anexo de la NPA para mitigar los riesgos asociados. En este contexto cabe aclarar que la Agencia no pretende tener competencias de ejecución en este ámbito, si bien opina que debería desempeñar la función de asesor técnico para la

evaluación del impacto sobre la seguridad de los conceptos de operaciones previstos, así como los cambios en los mismos; también considera necesaria la utilización de su proceso de inspecciones de normalización para supervisar el ejercicio de las competencias delegadas en dicho ámbito por parte de las autoridades nacionales competentes.

27. Una vez adoptados, los conceptos de operaciones específicos se aplican mediante normas impuestas a los usuarios del espacio aéreo, el personal y los proveedores de servicios, así como a los equipos, sistemas y componentes que éstos deben utilizar. Teniendo en cuenta el marco actual de la OACI, estas normas, que abordan principalmente la cuestión de la interoperabilidad desde el punto de vista de los usuarios del espacio aéreo, son impuestas por los Estados de registro a sus operadores, por lo que deberán adoptarse dentro del sistema EASA. En lo referente al personal y los proveedores de servicios, estas normas abordan principalmente la interoperabilidad desde el punto de vista de los proveedores de servicios, así como los procedimientos asociados y los requisitos de formación. Dado que su contenido en materia de seguridad suele ser escaso, es probable que se adopten dentro del marco del CUE, a menos que la Comisión, en virtud de sus competencias de ejecución delegadas, decida otra cosa en cada caso, cuando la dimensión de la seguridad lo justifique. Dichas normas pueden definir, en caso necesario, qué funciones delegadas se otorgan a los proveedores de servicios para la aplicación y la adaptación táctica de los conceptos de operaciones que aplicarán.

Alcance y aplicabilidad

Espacio aéreo

28. Como se afirma en la NPA, la regulación de la ATM y los ANS mediante el Reglamento de base exige que el alcance del espacio aéreo en el que se apliquen las normas comunes esté claramente definido. La Agencia considera que, además del espacio aéreo en el que se aplican los reglamentos del CUE, la regulación de la seguridad del tráfico aéreo en el marco del sistema EASA debe cubrir también la totalidad del espacio aéreo en el que se aplique el Tratado¹⁰. Ello permite la inclusión de espacio aéreo controlado y no controlado, dado que los objetivos de seguridad tienen necesariamente un alcance diferente al de la gestión de capacidades. La seguridad del tráfico aéreo dentro de un espacio aéreo no controlado se garantiza por medio de las normas aeronáuticas incluidas en el Anexo 2 de la OACI¹¹ que son similares a las utilizadas para garantizar la seguridad del tráfico rodado. Ello permitirá la armonización de las normas aeronáuticas aplicables relativas a la seguridad, que actualmente varían entre los diferentes Estados, lo que constituye, por consiguiente, una auténtica amenaza para la seguridad debido a la ausencia de interoperabilidad desde el punto de vista de los usuarios del tráfico aéreo. Como ya se ha afirmado en el CRD, ello no implica en modo alguno que la Agencia pretenda participar en la decisión de lo que es o no un espacio aéreo controlado; dichas decisiones han de adoptarse a la hora de definir los conceptos de operaciones, como ya se ha explicado anteriormente.
29. En este contexto, la Agencia desea recordar que algunos servicios de navegación aérea, como, por ejemplo, el suministro de información aeronáutica, así como los servicios de comunicación y navegación aérea, suelen estar a menudo disponibles en espacios aéreos no controlados e incluso y pueden ser una condición indispensable

¹⁰ Aquí se excluye, por supuesto, el espacio aéreo sobre alta mar controlado por los Estados miembros en virtud de la delegación de la OACI.

¹¹ Cabe reconocer que ninguno de los elementos incluidos en el Anexo 2 de la OACI está directamente relacionado con la seguridad aérea, por lo que no estarán cubiertos por el sistema EASA.

para una afluencia de tráfico aéreo seguro y ordenado; así pues se antoja legítimo que dichos servicios también estén sujetos a unos requisitos de seguridad comunes.

Usuarios del espacio aéreo

30. Como ya se ha explicado en la sección anterior en relación con el concepto de operaciones, se exige a los operadores aéreos que cumplan con los conceptos de operaciones específicos pertinentes en el espacio aéreo que utilicen en un momento dado. Ello implica requisitos relativos al equipamiento y a la formación, así como obligaciones relativas a la utilización de determinados servicios y la aplicación de los procedimientos establecidos. El sistema EASA ya incluye las disposiciones conexas, en consonancia con las disposiciones incluidas en el Anexo 6 de la OACI. Por consiguiente, la Agencia considera que la regulación de la seguridad de la ATM y los ANS de los usuarios del espacio aéreo está mejor regulada en dicho sistema. Ello no implica ningún cambio en el Reglamento de base, cuyo artículo sobre la aplicabilidad ya cubre las operaciones hacia la Comunidad, dentro de ella o fuera de la misma, con aeronaves matriculadas en un Estado miembro o en un tercer país. Esto proporcionará, además, al marco del CUE los medios de ejecución recogidos en el Reglamento de base.
31. En dicho contexto, cabría recordar que el Reglamento de base únicamente excluye de su alcance las aeronaves que participan en las denominadas «misiones estatales» (policía, aduanas, misiones militares y servicios similares). Ello implica, por el contrario, que las aeronaves propiedad de los Estados están sujetas a las normas comunes que establece cuando no participen en dichas misiones. En otras palabras, estarán sujetas a las mismas normas que los usuarios del espacio aéreo cuando no realicen operaciones de tráfico aéreo de tipo general. Al igual que las demás categorías de usuarios, tienen derecho a contribuir a la elaboración de las normas que les afecten y a exigir que las mismas sean proporcionales al tipo y la naturaleza de su actividad. El trato especial, cuando esté justificado, será abordado al adoptar los conceptos de operaciones o al formular las normas. Las posibles exenciones se abordarán por medio de los procedimientos aplicables, en concreto los especificados en el Artículo 14 del Reglamento de base.

Proveedores de servicios

32. La evaluación de riesgos realizada por la Agencia puso de manifiesto que la prestación de servicios ATM y ANS conlleva importantes riesgos que han de mitigarse adecuadamente. Sin duda, es un hecho generalmente aceptado que los proveedores de servicios ATM y ANS deberían estar sujetos a unos requisitos de seguridad comunes y los reglamentos del CUE han establecido los requisitos de certificación asociados. Por consiguiente, la NPA concluyó que los proveedores de dichos servicios deben estar sujetos a normas comunes en el marco del sistema EASA.
33. Al referirse a esta cuestión, convendría aclarar que el Tratado no contempla la diferenciación entre empresas en función de su titularidad. Ello implica que los proveedores de servicios pertenecientes a los Estados, incluidas las administraciones militares, podrían no ser tratados de forma distinta a cualquier otra organización, privada o corporativa, que proporcione los mismos servicios. Como se ha explicado en el párrafo 31, el trato especial o las exenciones se abordarán de acuerdo con los procedimientos aplicables.
34. Para garantizar la seguridad jurídica, la Agencia también procuró identificar con mayor precisión los servicios afectados. Si bien estaba claro que los proveedores de servicios de tráfico aéreo, comunicación, navegación, vigilancia, datos meteorológicos y servicios de información aeronáutica, que en algunos casos ya son organismos privados o corporativos, deberían ser tratados como personas sujetas a regulación,

había mayor confusión con respecto a los proveedores implicados en la gestión del espacio aéreo (ASM) y en la gestión de afluencia de tránsito aéreo (ATFM). El paquete del CUE, aunque contempla estas dos últimas funciones dentro de su alcance, no establece ningún requisito común (o esencial) para su prestación, ni impone obligación alguna para su certificación; es, ciertamente, cuestionable si dichas funciones son acciones reguladoras o de prestación de servicios. Por consiguiente, la Agencia pidió la opinión de las partes interesadas antes de formarse la suya propia.

35. Las respuestas recibidas indicaban que estas funciones engloban aspectos reguladores y de prestación de servicios, debido a la presencia de elementos estratégicos, pretácticos y tácticos. La Agencia se comprometió a analizar más detalladamente las respuestas recibidas y a evaluar las repercusiones de las opciones posibles dentro de la evaluación del impacto normativo (EIN) que debe adjuntar a su dictamen final. Sus conclusiones son que la ASM, que exige la asignación temporal de rutas o bloques de espacio aéreo previamente configurados a usuarios militares o civiles específicos, se considera más bien una función gubernamental con implicaciones positivas en cuanto a la seguridad y la economía. Del mismo modo, dado que la ATFM puede implicar daños comerciales para las entidades individuales (por ejemplo, retraso de vuelos, desviación de vuelos, provisión de mayor capacidad en un momento dado), la EIN concluye que es más adecuado considerarla una función reguladora, al menos en lo que atañe a su función central.
36. Dicho esto, la Agencia concluye que los elementos estratégicos o centrales de estas funciones, cuya naturaleza es, en muchos aspectos, semejante a la del concepto de operaciones, son de carácter regulador y, por tanto, deberían ser decididos por las autoridades delegadas competentes, la Comisión Europea o las autoridades nacionales o regionales competentes, según proceda para tener en cuenta la subsidiariedad necesaria. Como consecuencia de ello, los requisitos de seguridad asociados se incluirán en las condiciones impuestas para dicha delegación de competencias. También llega a la conclusión de que los elementos tácticos de la ASM y la ATFM pueden ser abordados por los proveedores de servicios, siempre que ello no derive en conflictos de intereses y así lo decida la autoridad competente. Por consiguiente, es necesario imponer los requisitos esenciales adecuados a dichos proveedores de servicios.
37. En resumen, la Agencia opina que toda organización que participe en la prestación de servicios ATM y ANS, tal como se definen en el marco del CUE, deberá estar sujeta a normas de seguridad comunes.

Sistemas y componentes

38. La evaluación de riesgos realizada por la Agencia puso de manifiesto que el diseño, mantenimiento y funcionamiento de los sistemas y los componentes que contribuyen a la prestación de servicios ATM y ANS conllevan importantes riesgos que han de mitigarse adecuadamente. Esta necesidad se recoge en las SARP de la OACI y los reglamentos del CUE, que establecen requisitos de certificación. Por consiguiente, la Agencia concluye que dichos sistemas y componentes deben estar sujetos a normas comunes dentro del marco del sistema EASA. No obstante, para evitar una regulación excesiva, la necesidad de regulación debe determinarse caso por caso durante la formulación de las normas de aplicación necesarias. Cuando se adopten dichas decisiones, el principio de proporcionalidad se pondrá a prueba realizando una evaluación del impacto normativo.

Personal

39. Los Estados miembros ya han aceptado, por medio de sus compromisos con la OACI y posteriormente en el marco de los reglamentos CUE, que los controladores de tránsito

aéreo¹² deben estar sujetos a unos requisitos comunes relativos a los conocimientos teóricos y prácticos, competencia lingüística y aptitud médica. Con dichos requisitos se pretende garantizar no sólo que hayan recibido la formación adecuada, que es un requisito indispensable para cualquier profesión, sino que, además, posean la aptitud física y médica apropiada y experiencia suficiente. La necesidad de cumplir con dichos requisitos, que limita la libertad de estas personas para ejercer la profesión y puede incluso obligarles a abandonar su empleo si dejan de cumplirlos, llevó a la Agencia a concluir que este personal pertenece a una profesión regulada y, por consiguiente, deberá estar sujeto al Reglamento de base ampliado. La Agencia también desea aclarar que no ve ningún motivo para incluir al personal responsable de la dirección de plataformas de aeropuertos en dicha profesión regulada, al contrario de lo que sugirieron algunas partes interesadas en la consulta de la NPA.

40. Durante la formulación de sus requisitos esenciales, la Agencia ha identificado ciertamente la necesidad de que otras categorías de personal cumplan con unos requisitos apropiados de formación y competencia profesional, pero no hasta el punto de regular su profesión en la misma medida que las de los controladores de tránsito aéreo. Por consiguiente, concluye que el personal de otros ámbitos, como el personal de ingeniería de los servicios de tráfico aéreo (ATS) debe estar sujeto a unos requisitos de seguridad comunes y, por lo tanto, recogido en el Reglamento de base ampliado. Ahora bien, el cumplimiento de los requisitos relativos a la competencia profesional y a la posible aptitud médica debe ser responsabilidad normalmente de las organizaciones empleadoras. El personal afectado será aquél cuyas actividades puedan influir en la seguridad de las operaciones aéreas por medio de su participación en la prestación de servicios ATM o ANS, así como en el diseño, fabricación, mantenimiento y funcionamiento de los sistemas y componentes asociados.

Organizaciones

41. Durante la formulación de los requisitos esenciales, la Agencia determinó los riesgos de seguridad relacionados con el diseño, la fabricación, el mantenimiento y el funcionamiento de los sistemas y componentes de la red europea de gestión del tráfico aéreo. Aunque se admite de forma generalizada que la mitigación de estos riesgos deberá ser, en última instancia, responsabilidad de los proveedores de servicios que utilicen dichos sistemas o componentes, esta circunstancia no reduce los riesgos de las organizaciones directamente implicadas en el diseño, la fabricación, el mantenimiento y las operaciones. Por consiguiente, la Agencia considera que estas organizaciones deberán estar recogidas en el Reglamento de base ampliado y se les podría exigir que demuestren su capacidad, cuando proceda y cuando así se decida en las normas de aplicación sobre la base de una evaluación adecuada del impacto normativo.
42. Lo anterior no implica que dichas organizaciones deban, por sistema, estar directamente reguladas para eximir a los usuarios de los sistemas y los componentes de su responsabilidad. No obstante, proporcionaría la base jurídica necesaria para permitirlo cuando proceda. Es probablemente el caso de los sistemas mundiales de navegación por satélite (GNSS) y las redes complejas de comunicaciones satélite-tierra. También podría ser aplicable a ciertos servicios de información aeronáutica de valor añadido, concretamente a las bases de datos de navegación electrónica, para cuya regulación no existe en la actualidad ninguna base jurídica. Como también se explicó en el Dictamen sobre la regulación de la seguridad en los aeropuertos, ello permitiría la aplicación de procesos que durante décadas han demostrado su eficacia en el ámbito de la aeronavegabilidad, similares a los del sistema ETSO

¹² Directiva 2006/23/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2006, relativa a la licencia comunitaria de controlador de tránsito aéreo (Texto pertinente a efectos del EEE) (DO L 114, de 27.4.2006, p. 22).

(«especificaciones técnicas normalizadas europeas») utilizado para los componentes de aeronaves, facilitando así el trabajo de los pequeños proveedores de servicios y reduciendo los costes de los componentes que podrían estar normalizados. Por último, aunque no menos importante, permitiría el diseño de procesos de certificación optimizados para los sistemas y componentes en tierra y a bordo.

Medios de aplicación

43. Este capítulo aborda los medios que se han de utilizar para la aplicación de los requisitos esenciales. En él se explica cómo se debería demostrar el cumplimiento con los requisitos esenciales, qué normas de aplicación debería publicar la Comisión para especificar lo que deben hacer las personas sujetas a regulación para garantizar su cumplimiento y qué organismos deberían ser responsables de supervisar y/o certificar dicho cumplimiento. Las razones de estas aclaraciones se explican más detalladamente en la NPA.

Usuarios del espacio aéreo

44. El Reglamento de base ya establece una base para imponer requisitos para la utilización del espacio aéreo a todos los operadores aéreos, sean o no ciudadanos de la Unión Europea. En consonancia con los principios de la OACI, dichas normas se imponen generalmente por medio de normas operacionales adoptadas por el Estado de registro o el Estado del Operador con el objeto de reflejar los conceptos de operaciones adoptados por los demás Estados contratantes para el uso de su espacio aéreo. El legislador también ha decidido que los operadores extranjeros tendrán que cumplir con los requisitos comunitarios cuando se encuentren en el espacio aéreo de los Estados miembros; esta exigencia supone una oportunidad para imponer a dichos operadores las normas necesarias para cumplir con los requisitos del espacio aéreo.
45. Las normas que exigen a los operadores aéreos aplicar medidas de mitigación adecuadas para sus propias operaciones entran dentro del sistema EASA y, por consiguiente, ya están cubiertas por el Reglamento de base. Los elementos adicionales cubren los aspectos relacionados con la aplicación para los conceptos de operaciones e interoperabilidad desde el punto de vista de los usuarios del espacio aéreo; éstos deberán ser elaborados por la Agencia para cumplir con los conceptos de operaciones decididos dentro del marco del CUE e incorporados en las normas aplicables a todos los operadores aéreos por medio de una decisión de la Comisión adoptada en virtud del procedimiento de comitología. Por lo tanto, el Reglamento de base ampliado debe otorgar a la Comisión las capacidades necesarias.
46. Dichas normas prescribirán los procedimientos que deberán aplicar los operadores aéreos en el espacio aéreo que utilicen, así como el equipo y los servicios que deban utilizar en dicho bloque de espacio aéreo. Dichas normas deberán ser proporcionales al tipo y la complejidad de las operaciones y los riesgos asociados. En consonancia con el sistema EASA, su adopción requerirá un proceso de consulta adecuado y una evaluación del impacto.
47. Estas normas tendrán que aclarar, además, aquellos ámbitos de subsidiariedad en los que los Estados miembros tal vez tengan que elaborar normas adicionales para abordar peculiaridades locales. En tales casos, estarán facultados para emitir sus propias prescripciones locales, sujetas a un control comunitario para verificar su coherencia con el concepto global de operaciones.
48. Dentro del marco del sistema EASA, la verificación del cumplimiento con las normas arriba mencionadas se logra por medio de un proceso de certificación (expedición de un certificado) solamente en el caso de los operadores comerciales. Lo anterior podría resultar insuficiente con respecto al cumplimiento con los requisitos de la ATM y los

ANS que han de cumplir los operadores no comerciales, como por ejemplo, el transporte del equipo necesario para la Separación Vertical Mínima Reducida y la capacidad de la tripulación para operar en dicho entorno. Por consiguiente, será necesario incluir requisitos adicionales de certificación en el Reglamento de base ampliado.

49. Las autoridades competentes de la aplicación de las normas operacionales son las Autoridades Nacionales de Aviación en lo que respecta a los operadores que residen¹³ en su territorio, y la Agencia para los operadores extranjeros. Por mera cuestión de simplicidad y para evitar confusiones y posibles lagunas, la Agencia considera que, para la verificación del cumplimiento con las normas previstas en el apartado anterior, deberá aplicarse el mismo reparto de funciones.

Proveedores de servicios

50. La situación de los proveedores de servicios ATM y ANS es, en muchos sentidos, muy similar a la de las compañías aéreas comerciales. Para prestar sus servicios, han de demostrar que cumplen con los requisitos de seguridad y obtener una autorización (designación o selección por parte del proveedor de servicios de tráfico aéreo competente). Mientras que con la primera obligación se pretende garantizar que los proveedores posean los medios necesarios para cumplir sus responsabilidades de seguridad, la segunda guarda más relación con la regulación del mercado. Ambos procesos se pueden separar, pero nadie puede prestar servicios sin cumplir con ambos grupos de condiciones. Mientras que en el ámbito del transporte aéreo la capacidad financiera se considera una condición necesaria para acceder al mercado, con el objeto de proteger a los consumidores en caso de accidente o quiebra, también se ha considerado, según parece, una condición imprescindible para cumplir con las obligaciones de seguridad en el marco del CUE. Por ello, la Agencia concluye que las normas aplicables a la homologación de los proveedores de servicios deberían incluirse en el sistema EASA, dado que están destinadas, principalmente, a mitigar los riesgos de seguridad, mientras que la autorización debería seguir estando regulada por el sistema CUE o a escala nacional, según proceda. Las normas asociadas deberían ser adoptadas por la Comisión en virtud del procedimiento de comitología. Por consiguiente, el Reglamento de base ampliado debe otorgar a la Comisión las capacidades necesarias.
51. Como ya se ha explicado en numerosas ocasiones, es obvio que dichas normas de la EASA deben elaborarse sobre la base de los elementos existentes desarrollados hasta la fecha en el marco del CUE y que deberán establecerse las disposiciones transitorias pertinentes, incluido el mantenimiento de las aprobaciones vigentes, con el objeto de organizar una transición fluida. En consonancia con el sistema EASA, su adopción requerirá un proceso de consulta adecuado y una evaluación del impacto. Cuando entren en vigor, dichas normas deberían implicar la revocación de las disposiciones asociadas en el marco del CUE a fin de evitar una doble regulación. Tal y como se indica en el apartado 20 anterior, deberá facultarse a la Comisión para enmendar en consecuencia los reglamentos del CUE y sus normas de aplicación.
52. De acuerdo con las disposiciones actuales del CUE, la verificación del cumplimiento deberá realizarse por medio de una certificación. La Agencia comparte dicho planteamiento. En línea con los principios establecidos del CUE y su propia labor para mejorar la regulación, también considera que se debe evitar la multiplicidad de certificaciones con el objeto de que un proveedor de servicios pueda prestar varios

¹³ En este contexto, residir se debe entender como la residencia habitual de una persona física o el centro de actividad principal de una persona jurídica.

servicios dentro del marco de una sola aprobación y un solo sistema de gestión; se pretende extender este principio a la prestación de servicios de aeropuertos y de ATM y ANS con el objeto de reducir los costes de la regulación. No obstante, la Agencia opina que un proceso completo de certificación es desproporcionado para los servicios menos delicados respecto a la seguridad, como el servicio de información de vuelo (FIS) y el servicio de gestión de plataformas de aeropuertos. Por consiguiente, considera que, respecto al FIS y la gestión de plataformas, solamente se debería exigir la acreditación del cumplimiento con los requisitos de seguridad aplicables y las normas de aplicación asociadas.

53. En consonancia con los principios que sustentan el sistema EASA, las autoridades competentes responsables de expedir los certificados arriba indicados deberán ser las autoridades nacionales, para los operadores que residan en su territorio, y la Agencia para las organizaciones extranjeras que presten servicios en el espacio aéreo europeo.
54. No obstante, a efectos de uniformidad y eficacia, determinadas tareas de certificación se pueden realizar mejor de forma centralizada, en particular en ámbitos que exijan una experiencia poco usual. Esto podría ser aplicable a los servicios ATM y ANS que engloban a varios Estados miembros, por ejemplo en el ámbito de la información aeronáutica y la navegación o las redes de comunicaciones; probablemente, los avances realizados en el SESAR contribuyan a la creación de más servicios paneuropeos. En tal caso, podría cuestionarse el requisito de que la única autoridad competente sea el Estado miembro en el que el proveedor de servicios tenga su centro de actividad principal. Por consiguiente, la Agencia considera que se le deberían otorgar competencias para certificar y supervisar a los proveedores de servicios que presten sus servicios en más de tres Estados miembros. Aquí quedaría excluida la prestación de servicios ATS transfronterizos simples y no debería afectar a los bloques de espacio aéreo funcionales, siempre y cuando la existencia de dichos bloques no implique que sea un único proveedor el que preste servicios en los mismos.

Sistemas y componentes

55. Como ya se ha afirmado anteriormente, la Agencia opina que los sistemas ATM y ANS y sus componentes, tal y como se definen en los reglamentos del CUE, deben estar sujetos a unos requisitos de seguridad comunes. Además, se aprecia una ausencia de claridad en el marco actual del CUE en lo que respecta a los requisitos que deben cumplir dichos sistemas y componentes; más concretamente, no especifica con respecto a qué criterios deben emitirse las acreditaciones (verificación de los sistemas y conformidad o uso adecuado de los componentes). Por consiguiente, considera necesario que se publiquen nuevas normas de aplicación dentro del sistema EASA con el objeto de proporcionar la seguridad jurídica necesaria a los diseñadores, fabricantes, organizaciones de mantenimiento y operadores afectados. Dichas normas abordarán únicamente los requisitos de seguridad y de interoperabilidad en tierra y a bordo. Por lo tanto, deberán completarse con los requisitos apropiados de rendimiento e interoperabilidad en tierra y a bordo. Estos últimos se derivan del concepto de operaciones y deberán ser publicados por las respectivas organizaciones responsables, ya sea la Comisión, la autoridad nacional competente o el propio proveedor de servicios de tráfico aéreo.
56. Por lo que respecta a la verificación del cumplimiento con los requisitos esenciales y las normas de aplicación asociadas, la Agencia reconoce los procesos establecidos por medio de los reglamentos del CUE y no tiene intención de proponer ningún cambio en los mismos por el mero hecho de cambiarlos. La autoacreditación del cumplimiento, posiblemente respaldada por las verificaciones realizadas por los organismos notificados, es un proceso consolidado en el marco del enfoque global comunitario

relativo a la certificación. No obstante, para que no haya confusión con el término de entidad cualificada utilizado con otro significado en el sistema EASA, la Agencia estima oportuno establecer dichos organismos en el Reglamento de base, incluyendo sus privilegios, y determinar en el mismo las condiciones de su acreditación.

57. Asimismo, como se ha explicado en el apartado 42, en el futuro podría resultar útil diseñar programas específicos de certificación para determinados sistemas y componentes con el objeto de facilitar la creación de programas de certificación integrados para aquellos que engloben elementos a bordo y en tierra. Dicha posibilidad también podría utilizarse para respaldar el desarrollo de sistemas y componentes normalizados, de un modo similar al articulado del sistema ETSO. Por último, podría ser una forma de reducir la responsabilidad de los usuarios de los sistemas y componentes en lo que respecta a elementos complejos para cuya verificación apenas existe experiencia. Esta certificación independiente no eximiría a los usuarios de toda responsabilidad, pues seguirían teniendo la obligación de establecer las especificaciones operativas y garantizar su integración. Por consiguiente, la Agencia considera que en el Reglamento de base ampliado se debe establecer una base jurídica para permitir dichas certificaciones, cuando proceda. Las decisiones relativas a la misma se tomarán caso por caso cuando se adopten las normas de aplicación asociadas, tras un procedimiento de consulta apropiado y una evaluación del impacto normativo.
58. En todo caso, a pesar de que los sistemas y componentes estarían sujetos a sistemas de autoacreditación o de certificación específica, se ha de actuar con cautela a la hora de elaborar las normas de aplicación y los procedimientos de evaluación de la conformidad a fin de evitar el solapamiento o la duplicación de los procesos normativos. La Comisión deberá organizar la coordinación necesaria, dado que será quien tenga la última palabra en estos ámbitos.

Personal

59. Como ya se ha afirmado en el apartado 39 del presente documento, se ha convenido por ley que los controladores de tránsito aéreo deben poseer una licencia y una habilitación adecuada que certifiquen su cumplimiento con las medidas de seguridad. Ya se ha adoptado una directiva a tal efecto. Con el objeto de mantener la coherencia con el sistema EASA, dicha directiva debería transponerse en un reglamento de la Comisión, a fin de proporcionar el nivel de seguridad común y uniforme que exige el Reglamento de base, en lugar del nivel mínimo de seguridad que establecen las directivas comunitarias.¹⁴ Ello también comporta la ventaja de que la norma subsiguiente podría ajustarse luego a nivel ejecutivo, evitando los largos procesos legislativos. Por consiguiente, queda claro que se debe otorgar competencias a la Comisión para adoptar la norma de aplicación asociada.
60. En lo referente a la verificación del cumplimiento, la Agencia conviene en que la mejor opción es continuar con el sistema actual de otorgamiento de licencias. En consonancia con el reparto de funciones establecido en el sistema EASA, las autoridades competentes a escala nacional deberían seguir siendo las encargadas de la expedición de dichas licencias.
61. Con respecto al resto del personal implicado en la prestación de servicios ATM y ANS, en el párrafo 40 se concluye que los proveedores de servicios deben garantizar que el

¹⁴ Cabe recordar que las directivas son instrumentos legislativos utilizados para garantizar la armonización de las prácticas nacionales mediante la imposición de normas mínimas. Al adoptar el Reglamento de base, el legislador consideró que dicho planteamiento no era suficiente para abordar las necesidades del mercado interno de la aviación y decidió privilegiar las normas comunes impuestas uniformemente a todos los Estados miembros.

personal destinado a funciones delicadas de seguridad, como ingeniería, suministro energético, control de sistemas y vigilancia en tiempo real, información aeronáutica y autorización para el servicio del mantenimiento de los componentes, posean las competencias necesarias y reciban una formación profesional adecuada al principio y después periódicamente. Por consiguiente, los requisitos asociados deberán recogerse en las normas que hayan de adoptarse para la aplicación del Reglamento de base ampliado. Esto se puede implantar como parte de las normas de aplicación aplicables a los propios proveedores de servicios o a las propias organizaciones de mantenimiento, si se considera adecuado encargar la verificación del cumplimiento a los empleados. También se puede implantar por medio de normas específicas, si estuviese previsto establecer programas específicos de certificación para una parte de dicho personal. La Agencia conoce, sin duda, el debate en curso sobre el otorgamiento de licencias en este ámbito; no obstante, opina que tiene más que ver con los aspectos sociales que con la seguridad y sería partidaria de dejar la decisión en manos del legislador.

Organizaciones

62. La legislación ya ha establecido que toda organización que participe en la formación de los controladores de tránsito aéreo debe estar certificada. Las condiciones asociadas se incluyen en la directiva relativa a la licencia comunitaria de controlador de tránsito aéreo. Por los motivos expresados anteriormente en el presente documento, la Agencia considera que los requisitos asociados deben transponerse en una norma de aplicación de la Agencia y que deben otorgarse a la Comisión las competencias asociadas. La Agencia opina que, a la hora de elaborar dichas normas, dicha certificación debería conceder privilegios a dichas organizaciones para que organicen ellas mismas los exámenes y expidan certificados de cumplimiento en función de las licencias que puedan ser expedidas por las autoridades competentes, tal y como sucede en la actualidad en las organizaciones de formación en materia de mantenimiento dentro del sistema EASA.
63. Como se ha expuesto en los apartados 41 y 42, podría resultar adecuado someter a regulación a determinadas organizaciones que participan en el diseño, la fabricación, el mantenimiento o el funcionamiento de los sistemas ATM y ANS y sus componentes. Dicha decisión debería adoptarse caso por caso a la hora de adoptar las normas de aplicación asociadas. Por consiguiente, se deben otorgar a la Comisión las competencias necesarias a tal efecto.
64. En consonancia con el reparto de funciones establecido en el marco del sistema EASA, la autoridad competente para la certificación de una organización de formación de controladores de tránsito aéreo o una organización que participe en el diseño, la fabricación, el mantenimiento o el funcionamiento de los sistemas ATM y ANS y sus componentes debe ser la del Estado miembro donde tenga su centro de actividad principal dicha organización, o la Agencia cuando se trate de organizaciones extranjeras.

IV. Subsidiariedad

65. El Reglamento de base adoptado en 2002 significó un traspaso de competencias de los Estados miembros a la Comunidad en el campo de la certificación de la aeronavegabilidad y de la protección medioambiental, con el objetivo principal de mantener en la aviación civil un nivel de seguridad elevado y uniforme. Su primera ampliación a las operaciones aéreas, autorización del personal de vuelo y seguridad de las aeronaves de terceros países, se adoptó el 20 de febrero de 2008¹⁵. El

¹⁵ Reglamento (CE) nº 216/2008 (Reglamento de base)

legislador ha previsto igualmente su ampliación progresiva a otros ámbitos relacionados con la normativa de seguridad de la aviación civil, con el fin de aplicar el planteamiento sistémico total a la seguridad de la aviación, como único medio para evitar lagunas de seguridad y la imposición de requisitos incoherentes, y posiblemente contradictorios.

66. La idea de que un nivel de seguridad elevado y uniforme en la gestión del tráfico aéreo y la prestación de servicios de navegación aérea sólo se puede lograr mediante la acción común a escala comunitaria no es nueva y los Estados europeos comenzaron hace tiempo a colaborar en el marco de EUROCONTROL, con el objetivo de establecer normas comunes en este ámbito. Sin embargo, como ya se reconoció al establecer el sistema EASA, este enfoque intergubernamental de carácter voluntario no permite conseguir la uniformidad pretendida. Por consiguiente, la adopción del paquete del cielo único europeo ha sido un primer paso hacia un sistema realmente centralizado con capacidades de decisión bajo los auspicios de la Comunidad. Con ello, el legislador reconocía que el logro de sus objetivos en dicho ámbito justificaba la acción comunitaria.
67. No obstante, el sistema así establecido mezcla la seguridad con otros aspectos normativos y no proporciona el planteamiento sistémico total para la regulación de la seguridad solicitado por el legislador al adoptar el Reglamento de base. Las respuestas a la NPA 16/2007 demuestran, por lo tanto, que una gran mayoría de los interesados, si bien insisten en la necesidad de coherencia y continuidad con los procesos ya establecidos en el marco del CUE, también se muestran convencidos de las ventajas de transferir la regulación de la seguridad de la ATM y los ANS al sistema EASA, con unas normas comunes aplicadas de manera uniforme bajo la supervisión de un organismo centralizado independiente. Por consiguiente, el objetivo de la acción propuesta es racionalizar más la acción comunitaria en este ámbito, sin que ello afecte a su compatibilidad con el principio de subsidiariedad.
68. Por otro lado, el seguimiento del proceso de mitigación de riesgos durante la elaboración de los requisitos esenciales garantiza que la acción común sea proporcional a los objetivos de seguridad y no vaya más allá de lo estrictamente necesario para alcanzarlos. Además, el sistema EASA, con la posibilidad que tiene de combinar la aplicación de normas de Derecho indicativo y de Derecho imperativo, ofrece sin duda una buena respuesta a las necesidades de subsidiariedad y proporcionalidad en la regulación de la seguridad de la ATM y los ANS. Por supuesto, habrá que prestar atención a que estos principios se respeten también en la elaboración de las disposiciones de aplicación.
69. En conclusión, 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 (EIN)

70. La evaluación del impacto de las medidas propuestas en el presente dictamen trata de evitar la duplicación del trabajo con el realizado por la Comisión, que está obligada igualmente a preparar su propia evaluación del impacto. La EIN adjunta demuestra que cada una de las medidas propuestas representa la mejor solución posible cuando existen varias opciones alternativas, teniendo en cuenta sus efectos potenciales en los aspectos económicos, sociales y de seguridad, así como su compatibilidad con la legislación internacional y con la restante legislación de aviación aplicable. No se ha detectado ningún impacto medioambiental significativo.

71. La evaluación del impacto también pone de manifiesto que los recursos adicionales que necesita la Agencia para la ejecución de las tareas asociadas son más bien escasos. Dichos recursos incluyen 21 miembros de personal operativo, principalmente para la adopción de normas y las inspecciones de normalización; teniendo en cuenta los puestos administrativos indirectos necesarios para prestar apoyo a este personal adicional, el número total de personas que necesita la Agencia para la realización de sus tareas en el ámbito de la regulación de la ATM y los ANS se estima en 25 puestos con un coste total inferior a cuatro millones de euros al año. No está previsto que las tareas de certificación tengan un impacto significativo a corto plazo, aunque la situación podría cambiar conforme se avance en el futuro hacia los sistemas paneuropeos; no obstante, los recursos asociados se compensarían con las cuotas aportadas por los solicitantes y no constituirían ninguna carga adicional para el presupuesto comunitario.
72. La Agencia entiende, por lo tanto, que la ampliación del Reglamento de base basada en el presente dictamen tendrá un efecto globalmente positivo para los explotadores y para los ciudadanos de la Comunidad.

VI. Conclusión

73. En resumen, la Agencia opina que la regulación de la seguridad y la interoperabilidad a bordo y en tierra de la gestión del tráfico aéreo y los servicios de navegación aérea deberá organizarse bajo los auspicios del sistema EASA. Por consiguiente:
- debería enmendarse el Reglamento de base con el objeto de proporcionar una base jurídica adecuada;
 - todo el espacio aéreo englobado en los reglamentos del CUE, así como el espacio aéreo no controlado sobre el territorio de los Estados miembros donde sea aplicable el Tratado, deberá estar sujeto a la legislación comunitaria;
 - deben introducirse requisitos esenciales comunes específicos para mitigar todos los riesgos de seguridad relativos a la utilización del espacio aéreo en forma de Anexo adicional al Reglamento de base;
 - la utilización de cualquier bloque de espacio aéreo deberá regirse por un concepto de operaciones pensado para mitigar los riesgos de colisión entre aeronaves y entre éstas y el suelo;
 - los usuarios del espacio aéreo deberán cumplir con las normas relativas a la aplicación de los conceptos de operaciones aplicables en el espacio aéreo en que operen y deberán utilizar los servicios exigidos para el uso de dicho espacio aéreo;
 - las organizaciones y el personal implicado en la prestación de servicios ATM y ANS deberán ser responsables de la aplicación de los requisitos esenciales aplicables;
 - los controladores del tránsito aéreo y las organizaciones que participen en su formación deberán estar en posesión de una certificación;
 - los sistemas y componentes utilizados para la prestación de servicios ATM y ANS deberán cumplir con los requisitos de seguridad adecuados cuando revistan una importancia crítica que lo justifique;
 - debe facultarse a la Comisión para adoptar las normas de aplicación que definan los requisitos detallados que deben cumplir las organizaciones, el personal y los sistemas arriba mencionados, así como los procesos de certificación aplicables, cuando proceda;
 - dichas normas deben guardar relación con la complejidad de la actividad regulada o con la importancia que revistan el sistema y los componentes correspondientes; inicialmente, deberán basarse en las disposiciones asociadas de los reglamentos del CUE y de las normas adoptadas para su aplicación con el objeto de garantizar una transición fluida;
 - deberán ser las autoridades competentes de los Estados miembros quienes se encarguen de la supervisión del cumplimiento, por parte de las organizaciones, de

los requisitos esenciales y las normas de aplicación asociadas, salvo en el caso de la supervisión de aquellas organizaciones sitas en terceros países o que presten servicios en el espacio aéreo de más de tres Estados miembros, en cuyo caso deberá encargarse la Agencia;

- la Agencia deberá encargarse de la adopción de normas, los análisis de la seguridad y las inspecciones de normalización de las autoridades competentes.
- los proveedores de servicios ATM y ANS deberán adoptar y aplicar un sistema completo de gestión de la seguridad y deberán estar certificados, salvo aquellos que únicamente proporcionen información de vuelo o servicios de gestión de plataformas de aeropuertos, los cuales solamente deberán acreditar su capacidad;
- aunque la verificación del cumplimiento de los sistemas y componentes forma parte integrante de la certificación de los proveedores de servicios ATM y ANS, los equipos críticos para la seguridad podrán estar sujetos, en función de su uso previsto, a programas específicos de certificación que incluyan la acreditación de la capacidad de su diseñador o fabricante, cuando así lo estipulen las normas de aplicación, previa la adecuada evaluación de la seguridad y de las ventajas económicas de este procedimiento.

74. La Agencia entiende que la política descrita constituye la mejor fórmula para regular la seguridad e interoperabilidad a bordo y en tierra de la gestión del tráfico aéreo y los servicios de navegación aérea dentro del territorio de los Estados miembros. Refleja la mayoría de los puntos de vista expresados por todas las partes que respondieron a la consulta organizada al efecto. La política propuesta establece además una división equilibrada de poder coherente con las estructuras institucionales de la Comunidad, limitando la centralización de las tareas a lo que puedan hacer mejor la Comisión o la Agencia. La Agencia propone, por tanto, que la Comisión inicie el proceso legislativo basado en el presente dictamen y modifique en consecuencia la legislación existente aplicable al cielo único europeo con el objeto de evitar una doble regulación y requisitos contradictorios.

Colonia, 15 de abril de 2008

P. Goudou
Director Ejecutivo