

DICTAMEN N° 3/2007

DE LA AGENCIA EUROPEA DE SEGURIDAD AÉREA

para la modificación del 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, con vistas a ampliar su ámbito de aplicación a la regulación de la seguridad e interoperabilidad de los aeródromos

I. Cuestiones generales

1. Cuando se aprobó el Reglamento (CE) nº 1592/2002 sobre normas comunes en el ámbito de la aviación civil y por el que se crea una Agencia Europea de Seguridad Aérea¹ («Reglamento de base»), el legislador comunitario invitó a la Comisión a presentar lo antes posible² las propuestas apropiadas para ampliar su ámbito de aplicación a las operaciones aéreas y al otorgamiento de licencias a la tripulación de vuelo. El legislador comunitario tuvo asimismo³ 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. Consecuentemente la Comisión, en el momento de presentar su propuesta⁴ 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, comunicó⁵ también 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 aeródromos y aeropuertos, los servicios de navegación aérea (SNA) y la gestión del tráfico aéreo (GTA).
2. El Reglamento de base establece que una de las funciones de la Agencia consiste en facilitar a la Comisión el apoyo técnico necesario⁶, así como en elaborar y emitir dictámenes en los que la Comisión pueda basar sus propias propuestas legislativas en materia de seguridad de la aviación civil⁷. 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 seguridad e interoperabilidad de los aeródromos.
3. 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 seguridad e interoperabilidad de los aeródromos 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 y en la Directiva sobre asistencia en

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) Reglamento modificado en último lugar por el Reglamento (CE) nº 334/2007 (DO L 88 de 29.3.2007, p. 39).

² Artículo 7 del Reglamento.

³ Considerandos 2 y 23 *ibidem*.

⁴ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) nº 1592/2002, 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. – COM(2005)579 final, de 16 de noviembre de 2005.

⁵ 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.

⁶ Artículo 12 del Reglamento de base.

⁷ Artículo 14, apartado 1 *ibidem*.

tierra. El presente Dictamen incluye también un nuevo Anexo al Reglamento de base que contiene los requisitos esenciales para la seguridad e interoperabilidad de los aeródromos y una evaluación de las repercusiones de la legislación (EIN).

II. La consulta

a. Notificación de propuesta de modificación 06/2006

4. El presente dictamen ha sido adoptado de conformidad con el procedimiento establecido por el Consejo de Administración de la Agencia⁸ con arreglo al artículo 14 del Reglamento de base.
5. El 16 de mayo de 2006 se publicó en la página web de la Agencia (www.easa.europa.eu) un «Documento de consulta sobre los principios básicos y los requisitos esenciales para la regulación de la seguridad e interoperabilidad de los aeródromos» (notificación de propuesta de modificación «NPA» nº 06/2006). En dicho documento, la Agencia definía el marco institucional para la regulación de dichas actividades y los motivos que justificaban la necesidad de utilizar también, en el caso de la seguridad de los aeródromos, la estructura establecida en el Reglamento de base para la regulación de otros aspectos de la seguridad de la aviación civil. En este contexto, la Agencia presentó un proyecto de requisitos esenciales en el que se definían los objetivos de seguridad impuestos por el legislador, a la vez que se garantizaba el cumplimiento de las obligaciones impuestas por la OACI⁹ a los Estados miembros.
6. El documento de consulta presentaba asimismo determinadas propuestas de la Agencia, basadas en las prácticas actualmente aceptadas, relativas a los principios generales para la regulación de la seguridad de los aeródromos en el contexto comunitario. Solicitaba por último la opinión de las partes implicadas en relación con una serie de cuestiones sobre las que la Agencia 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 06/2006)

7. La NPA nº 06/2006 suscitó un interés considerable y las partes implicadas solicitaron la ampliación del período habitual de consulta de tres meses con el fin de preparar mejor sus posiciones; dicha petición fue atendida. En consecuencia, se prorrogó en dos meses el plazo límite original (16 de agosto de 2006) y la Agencia también tomó en consideración los comentarios recibidos hasta noviembre de 2006. Se recibieron 3 010 comentarios procedentes de unos 1 850 interesados, en su gran mayoría personas físicas. Conviene subrayar que 91 de los interesados que

⁸ Decisión del Consejo de administración relativo a los procedimientos aplicados por la Agencia para la elaboración de dictámenes, especificaciones de certificación y documentación orientativa. EASA MB/7/03 del 27.6.2003 («Procedimiento de adopción de normas»), modificado posteriormente y sustituido por la Decisión del Consejo de administración MB/08/2007 de 13 de junio de 2007.

⁹ En particular el Anexo 14 (Aeródromos) del Convenio sobre aviación civil internacional firmado en Chicago el 7 de diciembre de 1944, documento constitutivo de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI).

enviaron su respuesta eran autoridades aeronáuticas, explotadores de aeródromos o asociaciones de los mismos, así como empresas u organizaciones comerciales de otro tipo, de acuerdo con la relación que figura en la evaluación de las repercusiones de la legislación (EIN) que se adjunta. Por consiguiente puede considerarse que los interesados que respondieron, tanto en términos cuantitativos como cualitativos, constituían una muestra representativa de la sociedad europea afectada.

8. Se acusó recibo de todos los comentarios recibidos, los cuales fueron incorporados a un documento de respuesta a los comentarios (CRD) que contenía una relación de las respuestas dadas a las nueve preguntas planteadas en la NPA, una lista de todas las personas y organizaciones que habían formulado los comentarios, las contestaciones de la Agencia a los mismos y, por último, una exposición de motivos que brindaba posibles directrices políticas. El CRD 06/2006 se publicó el 5 de mayo de 2007 en la página web de la Agencia, donde sigue estando disponible para su consulta.

c. Reacciones al CRD 06/2006

9. La Agencia recibió 103 reacciones al CRD 06/2006, procedentes de 15 partes interesadas: cuatro autoridades (BMVBS-GE, CAA-UK, DGAC-FR y ENAC-IT), ACI Europa, otros cuatro explotadores de aeródromos, EUROCONTROL, AEA, una compañía aérea, GAAC y dos asociaciones profesionales, que representaban al 16,5 % de las 91 organizaciones que habían respondido en un principio a la NPA. Este dato podría ser un indicio indirecto de que más del 80 % de los interesados que habían respondido a la NPA se mostraban suficientemente conformes con las directrices políticas adelantadas en el CRD. Sea como sea, en los apartados siguientes se describen las principales cuestiones planteadas en las mencionadas reacciones, y se responde a las preocupaciones enunciadas.
10. En general, las partes interesadas reiteran su conformidad con el establecimiento de unos requisitos esenciales uniformes y de alto nivel en toda la Comunidad, siempre que dichos requisitos garanticen el cumplimiento de las obligaciones contraídas con la OACI por los Estados miembros y no impliquen cambios radicales en las prácticas nacionales vigentes. Varios interesados volvieron a solicitar que se aclarase la relación entre las normas comunes de la UE y los estándares de la OACI, así como el reparto de funciones y responsabilidades entre la Agencia y las autoridades reguladoras nacionales.
11. La Agencia aclara, en este sentido, que uno de los principales objetivos del Reglamento de base¹⁰ es el de asistir a los Estados miembros en el cumplimiento de las obligaciones que les incumben en virtud del Convenio de la OACI. Ahora bien, los Anexos de la OACI no son inmediatamente vinculantes desde el punto de vista jurídico. El presente dictamen propone, en consecuencia, que se proceda cuanto antes a su transposición simultánea en los 31 Estados implicados¹¹, mediante la adopción de un conjunto único de requisitos. Estos requisitos, así como las normas que se adopten para su aplicación, sustituirán a la legislación

¹⁰ Como se estipula en su artículo 2, apartado 2, letra d).

¹¹ Se incluyen los 27 Estados miembros de la UE más los cuatro Estados asociados (Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza); además, el Acuerdo sobre el espacio europeo aéreo común pronto se ampliará a los diez Estados de los Balcanes, que son Partes del mismo.

nacional sin crear un sustrato normativo adicional, coherentemente con el sistema comunitario. Las autoridades reguladoras nacionales, con la asistencia de la Agencia, velarán por comprobar su correcta aplicación, pero carecerán de competencias autónomas para imponer requisitos adicionales en los ámbitos sometidos a tal legislación comunitaria.

(i) Extravío de comentarios a la NPA 06/2006

12. Por desgracia, debido a una sobrecarga del sistema informático de la Agencia en el momento de anotar los comentarios, durante la consulta original se extraviaron un mensaje de la Unión de Aeropuertos Franceses (UAF) que contenía diez comentarios y otros dos comentarios de la Asociación Alemana de Aeropuertos (ADV). Naturalmente, volvieron a remitirlos a la Agencia y sus aportaciones fueron computadas y analizadas en las 103 reacciones al CRD registradas. Estos doce comentarios (aproximadamente un 0,4 % de los 3 010 recibidos) se refieren en su mayoría a cuestiones contempladas ya en otros comentarios. Su evaluación no altera el análisis global ya facilitado en el CRD. En los pocos casos en que dichos comentarios brindan sugerencias no formuladas durante la consulta de la NPA, el presente dictamen, por motivos de equidad, los ha tenido en cuenta.

(ii) Reacciones referentes al carácter correcto o incorrecto del análisis de las respuestas a la NPA

13. Una de las partes interesadas señaló que comentarios técnicamente fundados no habían dado lugar a ninguna modificación textual, limitándose a haber sido objeto de un acuse de recibo. La Agencia recuerda que, salvo en lo que se refiere a la propuesta de requisitos esenciales, el presente dictamen no es una propuesta de texto jurídico; en relación con los requisitos esenciales, considera que, en la medida de lo posible, se han introducido todos los cambios necesarios para tomar en cuenta los comentarios técnicamente fundados. El mismo interesado señaló que el análisis de las respuestas a la pregunta sobre la distinción entre aeródromos «grandes» y «pequeños» no era completamente imparcial. A raíz de esta reacción, la Agencia comprobó que, de los 30 interesados que habían respondido a este punto, tres no habían adoptado una posición definida, trece consideraban irrelevante la distinción entre aeródromos «grandes» y «pequeños» pero catorce, por el contrario, aceptaban más o menos la distinción en principio. Sin embargo, no existía entre estos últimos un consenso claro sobre el criterio y el umbral aplicables para establecer la división. Por consiguiente, el presente dictamen no propone la utilización de las expresiones «grande» y «pequeño» en el texto legal, sino que se limita a proponer unos requisitos proporcionalmente menos severos para los aeródromos de menor complejidad.
14. Otros dos interesados señalaron que no se había entendido su criterio de limitar las competencias comunitarias a los aeropuertos abiertos al tráfico comercial. La Agencia observa que una mayoría considerable de los comentarios se pronuncia a favor del establecimiento de normas comunes para todos los aeródromos abiertos al uso público. Esta posición es coherente, además, con el planteamiento sistémico total defendido por la mayoría de los interesados y está respaldada por consideraciones económicas y de seguridad objetivas, tal como se detalla en el EIN adjunto.

15. Finalmente, un pequeño número de interesados señalaron que no se habían entendido correctamente varios de sus comentarios sobre puntos concretos. Tras reanalizar en detalle dichos comentarios, la Agencia acepta la objeción y la ha tenido en cuenta en el momento de preparar la versión definitiva del presente dictamen.
16. La Agencia llegó a la conclusión de que sólo una pequeña parte de los participantes en la consulta criticó la corrección del proceso, lo que parece dar a entender que la mayoría acepta de manera general los resultados de la revisión. Por consiguiente, la Agencia no ha encontrado motivos, al redactar el presente dictamen, para modificar el análisis general recogido en el CRD, aun cuando sus conclusiones, lógicamente, no puedan satisfacer por completo a todas las partes europeas interesadas. Considera, por lo tanto, que el presente dictamen constituye un reflejo imparcial de los puntos de vista mayoritarios expresados durante la consulta realizada en dos fases con el fin de determinar el modo idóneo de regular la seguridad de los aeródromos.

(iii) Otras reacciones al CRD

17. Otras 22 reacciones se limitaron a reiterar los comentarios que ya se habían tenido en cuenta al analizar las respuestas a la NPA.
18. Las reacciones de las 55 partes interesadas restantes (alrededor de un 53 %) contenían varias sugerencias útiles, algunas orientadas a aclarar el texto explicativo y otras a aplicar ajustes a la posible política subrayada en el CRD, en particular en lo relativo a las definiciones, el ámbito de aplicación de la legislación comunitaria, los umbrales mínimos, la regulación de los equipos de los aeródromos, los requisitos para el personal de salvamento y extinción de incendios o a la redacción que haya de darse a los requisitos esenciales. Todas ellas se han tenido en cuenta en el presente dictamen. Estas reacciones vuelven a poner de manifiesto la existencia de un sólido respaldo a la centralización a escala europea de la regulación de la seguridad e interoperabilidad de los aeródromos abiertos al uso público. Por supuesto, dichas reacciones también confirman que las tareas de certificación y supervisión de la seguridad deben confiarse, por razones de proximidad, a las autoridades competentes, sin perjuicio del correspondiente control de normalización por parte de la Comunidad, a fin de garantizar la uniformidad y la aplicación de unas normas comunes. Por regla general, en las reacciones se subraya también que las disposiciones de aplicación que hayan de dictarse no deben yuxtaponerse a otros reglamentos de la Comisión, sino que han de caracterizarse por la proporcionalidad y flexibilidad necesarias para tolerar en los casos apropiados la aplicación de métodos de cumplimiento alternativos, siempre que se consiga un nivel de seguridad equivalente.

III. Contenido del dictamen de la Agencia

a. Alcance de la acción común

19. Como cuestión de principio, el alcance de la acción común es el especificado en el Reglamento de base, en el que se señala que, en caso de ampliación, debe indicarse claramente qué infraestructuras, productos, sistemas, equipos, servicios, personas u organizaciones se verán afectados. De este modo, éstos estarán sujetos

a los requisitos establecidos en el Reglamento y, en su caso, a las disposiciones adoptadas para su aplicación.

20. Por el contrario, las infraestructuras, productos, sistemas, equipos, servicios, personas u organizaciones que no estén incluidas en el ámbito de competencias de la Comunidad permanecerán bajo la plena responsabilidad de los Estados miembros, que deberán adoptar las medidas pertinentes para asegurar el nivel de protección esperado por sus ciudadanos.
21. En lo que atañe a la regulación de los aeródromos¹², la Agencia considera que el objetivo consiste en proporcionar seguridad a cada aeronave concreta, garantizando la disponibilidad de los medios adecuados para su despegue, aterrizaje y maniobras en tierra en condiciones de seguridad, en tanto que la gestión del tráfico aéreo atiende básicamente a la gestión de la interacción mutua entre dos o más aeronaves. Puesto que ambos tipos de actividad son fundamentalmente distintas, deben ser abordadas por separado a fin de evitar duplicidades y confusiones. Por consiguiente, el presente dictamen se limita a la seguridad de las infraestructuras de tierra y su funcionamiento, consideradas desde la perspectiva de las operaciones de una única aeronave. Por separado, la Agencia está estudiando actualmente los aspectos relativos a los SNA y a la GTA de la seguridad de la aviación civil, tanto en tierra como en todas las fases del vuelo, desde una perspectiva «puerta a puerta». Sobre esta cuestión se realizará una consulta separada y se formulará un dictamen específico.
22. Las aeronaves vuelan desde un punto hasta otro punto, por lo que las normas diseñadas para proporcionar el nivel de seguridad necesario deben ser conocidas y comprendidas por todos los usuarios. Así pues, esta necesidad de interoperabilidad no es únicamente un medio para facilitar la libre circulación de personas, sino también un requisito esencial de seguridad. La Agencia considera, por tanto, que la interoperabilidad no puede dissociarse de la seguridad en la reglamentación de la aviación civil y que el presente dictamen debe incluir igualmente los requisitos de la misma. Aunque puedan darse muchas definiciones de «interoperabilidad» desde distintas perspectivas, únicamente se pretende trasponer a las disposiciones comunitarias aquellos requisitos que sean necesarios para garantizar que se tengan en cuenta los objetivos de interoperabilidad incluidos en las normas y prácticas recomendadas de la OACI, salvaguardando con ello el sistema global que pretenden reforzar. Así debe quedar claramente reflejado en el Reglamento de base.
23. En este contexto, la Agencia recuerda que el objetivo del Reglamento de base hace referencia únicamente a la seguridad de la aviación civil y a determinados aspectos de la protección medioambiental, excluyéndose cualesquiera otros aspectos de la reglamentación económica, los cuales se abordan en caso necesario en otras leyes o iniciativas comunitarias, como ocurrió a comienzos de 2007 en relación con las tasas aeroportuarias¹³.

¹² es decir, un área de tierra o de agua, una estructura artificial o un buque adaptados especialmente para la llegada, salida y movimiento en superficie de aeronaves, incluyendo los equipos, instalaciones y servicios del aeródromo que requieran tales operaciones, de acuerdo con las necesidades del tráfico de aeronaves.

¹³ COM(2006)820 final, de 24 de enero de 2007 – Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las tasas aeroportuarias.

(i) Aeródromos

24. Como ya se ha mencionado, la gran mayoría de los interesados apoyaron el principio de que todos los aeródromos abiertos al uso público¹⁴ deben estar sometidos a normas comunes y proporcionadas, independientemente del tamaño, volumen, tipo o complejidad de su tráfico, de que su titularidad sea pública o privada y de la naturaleza jurídica de su explotador. Este fue, en particular, el punto de vista de 18 de las 20 autoridades que respondieron a la NPA. Lógicamente, esta limitación no afectaría al derecho de los Estados miembros a establecer normas nacionales aplicables a los aeródromos excluidos de la competencia comunitaria, como podría ser el caso de las bases empleadas para la instrucción de vuelo, las heliplataformas mar adentro o los helipuertos elevados sobre azoteas de hospitales, cuando estos aeródromos no se encuentren abiertos al uso público. Recuérdese que el Reglamento de base excluye de la competencia comunitaria a las aeronaves de Estado, lo que significa que el presente dictamen no afecta a los aeródromos utilizados exclusivamente para operaciones militares, aduaneras, de policía o similares.
25. Por lo tanto, con arreglo a la opinión claramente manifestada por los interesados, la Agencia considera necesario ampliar el Reglamento de base y aplicarlo a todos los aeródromos abiertos al uso público, lo que sería plenamente coherente con el «planteamiento sistémico total» al que aspira el legislador comunitario, puesto de relieve por la Comisión en su Comunicación COM(2005)578 e invocado nuevamente por el Grupo de Alto Nivel creado por el Vicepresidente Barrot con el fin de estudiar la futura regulación de la aviación civil en el contexto comunitario. Dado que la aviación general se encuentra plenamente integrada en el sistema EASA por lo que a la aeronavegabilidad, las operaciones y la autorización de los pilotos se refiere, y evidentemente estará sujeta a dicho sistema en lo que se refiere a la gestión del tráfico aéreo, sería incoherente y posiblemente crearía lagunas en materia de seguridad excluir únicamente a los aeródromos del marco normativo que debe regir este sector de la aviación civil.

(ii) Equipos de los aeródromos

26. En la NPA 06/2006 se consultó si debían regularse a nivel comunitario los equipos específicos de los aeródromos, como las ayudas visuales y a la radionavegación, los sistemas de detección o meteorológicos, los equipos y vehículos de extinción de incendios, etc., que contribuyen al funcionamiento seguro de la aeronave en el aeródromo o en sus proximidades. Aunque una pequeña mayoría de los interesados que respondieron a la consulta se manifestaron contrarios a la reglamentación de los equipos de los aeródromos a nivel comunitario, la mayoría de las principales partes interesadas insistieron en que no deben pasarse por alto las implicaciones para la seguridad de estos equipos. Algunas subrayaron también que una mejor normalización de los equipos de los aeródromos no sólo podría contribuir a la mejora de la seguridad, sino

¹⁴ «abierto al uso público» significa que el uso del área y de las instalaciones del aeródromo puede ser planificado por cualquier piloto al mando de un vuelo de tráfico aéreo general (GAT), bien porque los horarios de apertura y los servicios disponibles sean conocidos por el público, o bien porque se haya dado a conocer un punto de contacto donde sea posible obtener una autorización previa, además de la información sobre el aeródromo disponible al público, y siempre que las cualificaciones de la aeronave y del piloto cumplan con las condiciones de seguridad no discriminatorias.

también de la relación coste/calidad. En todo caso, insistieron en la necesidad de evitar la duplicación de las normas existentes, ya se trate de las directivas del «nuevo enfoque» o de las disposiciones de aplicación del «cielo único europeo»¹⁵. Además, se recordó a la EASA que debería servirse de las normas emitidas por organismos de normalización reconocidos, como la ISO, CEN, CENELEC, ETSI o EUROCAE.

27. Por consiguiente, la Agencia opina que los equipos de los aeródromos que contribuyen directamente a la operación segura de cada aeronave en tierra deben incluirse en el ámbito del sistema EASA. Si bien la evolución tecnológica imposibilita definir de antemano la lista exacta de los equipos afectados, la Agencia propone que los equipos que revistan una importancia crítica para la seguridad sean determinados de forma individualizada en las disposiciones de aplicación mencionadas más adelante en el punto c(i). Viene a reconocer de este modo que es preciso actuar con precaución para evitar la yuxtaposición de requisitos referidos a un mismo equipo y que será preciso efectuar ajustes en las normas existentes; habrá que velar asimismo por que los procesos normativos sean coherentes con los establecidos por el «cielo único europeo» y por el «nuevo enfoque».

(iii) Organizaciones

28. Tanto en la OACI como a escala europea se da generalmente por admitido y aceptado que la seguridad de las operaciones aeronáuticas en los aeródromos no se consigue sólo con el diseño de las infraestructuras, sino también con la gestión adecuada de las correspondientes operaciones y servicios del aeródromo. Los interesados lo confirmaron en sus comentarios a la NPA. Determinados riesgos solamente pueden reducirse imponiendo requisitos específicos a las organizaciones participantes en la operación de los aeródromos. La Agencia comparte plenamente esta posición y, por lo tanto, entiende que debe incluirse en el ámbito de aplicación del Reglamento de base ampliado a los explotadores de los aeródromos¹⁶. Su responsabilidad abarca desde la explotación y mantenimiento de las infraestructuras y equipos del aeródromo, para que puedan cumplir en todo momento su función prevista, hasta la adopción de medidas de reducción del riesgo adecuadas en caso de que se produzca alguna degradación.
29. La operación segura de una aeronave consiste, no obstante, en varias sub-operaciones desarrolladas a lo largo de una cadena en la que intervienen diversos agentes. Aunque el principal es el explotador del aeródromo, son muchos los demás agentes implicados en la cadena de servicio que deben interactuar y que deben coordinar sus actividades para alcanzar un sistema perfectamente seguro. La Agencia considera que la importancia de esta coordinación exige imponer a todas las organizaciones cuyas actividades puedan tener algún efecto sobre la seguridad aérea, incluidos los explotadores de aeronaves, los prestadores de

¹⁵ Reglamento (CE) nº 549/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de marzo de 2004, por el que se establece el marco para la creación del cielo único europeo (*DO L 96 de 31.3.2004, p.1*), y en particular el Reglamento (CE) nº 552/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de marzo de 2004, relativo a la interoperabilidad de la red europea de gestión del tráfico aéreo (*DO L 96 de 31.3.2004, pp. 26-42*).

¹⁶ es decir, cualquier entidad pública, o persona física o jurídica, que explote o desee explotar uno o más aeródromos y asuma la responsabilidad de la seguridad de las operaciones de aviación en los mismos y/o en sus proximidades, incluyendo la imposición de procedimientos y procesos a otras empresas.

servicios de navegación aérea o de asistencia en tierra y las empresas de repostaje, la obligación legal de formar adecuadamente al personal a su servicio que disponga de autorización de acceso sin acompañamiento a la zona de operaciones; definir y aplicar procedimientos para trabajar en la zona de operaciones y cooperar en la notificación y análisis de los incidentes de seguridad. Para garantizar la necesaria coordinación, estas medidas deben adoptarse bajo la dirección del explotador del aeródromo.

30. Con carácter general, la evaluación de los equipos instalados en el aeródromo tendrá lugar durante el proceso de certificación del aeródromo. Se da por sobreentendido, por lo tanto, que el diseño y fabricación de estos equipos tendrán que ajustarse a lo dispuesto en las directivas adoptadas en virtud del «nuevo enfoque» y en las normas sectoriales correspondientes. Sin embargo, podría ser improcedente exigir a los diseñadores o a los explotadores de aeródromos que asuman la responsabilidad de unas tecnologías sobre las que no tienen competencia. Cuando los equipos del aeródromo sean críticos para la seguridad aérea, podría ser conveniente aplicar procesos que durante décadas han demostrado su eficacia en el ámbito de la aeronavegabilidad¹⁷, similares a los del sistema ETSO («especificaciones técnicas normalizadas europeas») utilizado para los componentes de aeronaves. Tales sistemas se basan en las capacidades reconocidas de las organizaciones que diseñan o fabrican tales equipos. Por consiguiente, la Agencia considera que el Reglamento de base ampliado debería aplicarse a las organizaciones encargadas del diseño y fabricación de los equipos críticos para los aeródromos, de forma que se disponga de esta opción cuando sea la más adecuada para regular dichos equipos. Como ya se ha indicado en el apartado 27, aún no es posible definir qué equipos deberían someterse a estos procesos, por lo que es más apropiado esperar a que las futuras disposiciones de aplicación especifiquen en qué casos será posible recurrir a esta opción, previa pertinente evaluación y justificación. Conviene señalar que tal es ya la situación en lo que se refiere a la aeronavegabilidad de los componentes y equipos.

(iv) Personal

31. Durante el proceso consultivo, muchos comentarios hicieron hincapié en la importancia de las competencias del personal profesional para la seguridad de los aeródromos. Varios propusieron también la regulación de las profesiones cruciales para la seguridad, como las de personal de rescate y extinción de incendios. Si hubiera de ser éste el caso, el Reglamento de base ampliado habría de especificar claramente qué personal quedaría sujeto a esta normativa, incluidas las certificaciones o licencias personales que acrediten el cumplimiento de los requisitos mínimos de aptitud médica y de capacidad profesional. En cambio, otros comentarios indicaron que, aun admitiendo la necesidad de regular las competencias profesionales, un régimen normativo semejante podría resultar demasiado complejo y desproporcionado.
32. La Agencia llega a la conclusión de que el personal implicado en las operaciones de los aeródromos debe estar sujeto a requisitos de seguridad comunes y, por lo tanto, recogidos en el Reglamento de base ampliado. Ahora bien, el cumplimiento

¹⁷ Se hace referencia en particular al artículo 5, punto 2, letra d), del actual Reglamento de base, que exige a las organizaciones responsables del diseño y fabricación de los componentes de las aeronaves que demuestren su capacidad y medios para asumir las responsabilidades asociadas con sus facultades, mediante normas y procedimientos ajustados a la complejidad de sus respectivas tareas.

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 en los aeródromos o en sus proximidades, como por ejemplo, pero no a título excluyente, los empleados de los explotadores de aeronaves o de las personas que contraten con éstos, los proveedores de servicios de navegación aérea y de asistencia en tierra, el mismo explotador del aeródromo y las restantes organizaciones cuyas actividades o productos puedan influir en la seguridad de las aeronaves. En concreto, pues, el personal que disponga de autorización de acceso sin acompañamiento a la zona de operaciones, o de autorización para conducir un vehículo en la zona de circulación.

(v) Proximidad inmediata y uso del aeródromo

33. Como se indicaba en la NPA 06/2006, la gran mayoría de los interesados consideraba que determinados elementos críticos, necesarios para reducir los riesgos para la seguridad relacionados con las operaciones aéreas en las proximidades de los aeródromos, simplemente no pueden ser exigidos legalmente al propietario o explotador del aeródromo. El motivo es que estos riesgos se originan en zonas situadas fuera del perímetro del aeródromo, por lo que su propietario o explotador no tiene posibilidad de abordarlos directamente. Por consiguiente, la Agencia considera que el Reglamento de base debería imponer a los propios Estados miembros la obligación de velar por que se adopten las medidas necesarias para proteger a los aeródromos contra actividades o evoluciones que se produzcan en su proximidad y que puedan suponer riesgos inaceptables para la seguridad aérea.

b. Los objetivos de seguridad

(i) Requisitos esenciales: nuevo Anexo

34. La NPA 06/2006 consultaba si las partes interesadas estarían dispuestas a convenir en el establecimiento de requisitos esenciales uniformes de alto nivel a escala comunitaria como fórmula óptima para fijar los objetivos de seguridad en la reglamentación de los aeródromos, en lugar de limitarse a transponer como referencia las normas y prácticas recomendadas (SARP) de la OACI aplicables. Las respuestas a esta pregunta revelaron que la mayoría de los interesados preferían la definición de requisitos esenciales específicos a escala comunitaria, siempre que garantizaran el cumplimiento por los Estados miembros de las obligaciones de la OACI y no impusieran obligaciones adicionales injustificadas. De los comentarios se deducía también que, a juicio de la mayoría, el contenido y el nivel de detalle de la propuesta de requisitos esenciales eran satisfactorios.
35. Como se explica en la exposición de motivos adjunta, estos requisitos esenciales se han elaborado, a partir de los riesgos identificados, para conseguir una reducción adecuada de los riesgos razonablemente probables que son específicos de las operaciones de los aeródromos. Esto, tras efectuar comprobaciones cruzadas para ratificar que permiten a los Estados miembros cumplir las obligaciones de la OACI sin restricciones adicionales. Por lo tanto, la Agencia considera que los requisitos esenciales específicos que se adjuntan al presente dictamen, y que representan los objetivos de seguridad para la reglamentación de los aeródromos en esta materia, deben incorporarse al Reglamento de base 1592/2002 como Anexo al mismo.

(ii) Sistemas de gestión

36. Una de las cuestiones clave planteadas en la NPA era la referente a la procedencia de exigir a todos los explotadores de aeródromos la adopción y aplicación de un sistema de gestión de la seguridad (SGS) formal y completo. Se contrastaron las respuestas de los interesados y se observó que solamente dos de ellos insistían en imponer tal SGS a todos los explotadores de aeródromos. Muchos interesados señalaron que las organizaciones pequeñas difícilmente pueden aplicar un auténtico SGS; imponer esta carga a los explotadores de aeródromos pequeños sería desproporcionado en comparación con los riesgos reales ligados a su explotación. Aunque la OACI exige este sistema para todos los aeródromos, hay que tener en cuenta que sus normas se aplican únicamente a los aeródromos utilizados para operaciones internacionales. Un requisito como éste podría crear dificultades en el contexto de la Comunidad, donde por definición todos los aeródromos abiertos al uso público están abiertos al tráfico intracomunitario.
37. Por consiguiente, la Agencia concluye que solamente debe imponerse un SGS a los aeródromos complejos; para definir el pertinente nivel de complejidad y, al mismo tiempo, mantener la coherencia con el sistema de la OACI, propone que este requisito se exija únicamente a los aeródromos en los que operen servicios aéreos regulares¹⁸.

c. Medios de aplicación

38. El Reglamento de base debe especificar cómo han de aplicarse los requisitos esenciales. Si el proceso fuera demasiado largo o complejo, podrán conferirse competencias de ejecución a la Comisión, a los Estados miembros o a la industria a fin de adoptar, respectivamente, disposiciones de aplicación, medidas nacionales de ejecución, especificaciones de certificación o normas industriales. Llegado el caso, será preciso definir los organismos encargados de expedir el certificado o ante los que deberá acreditarse la conformidad. Podrá tratarse de la propia Agencia, de otras autoridades competentes¹⁹ o de organismos de evaluación debidamente acreditados²⁰. En este último caso, habrá que especificar los criterios utilizados para su acreditación y habrá que identificar a las autoridades encargadas de la acreditación.

¹⁸ **Servicio aéreo regular** significa una serie de vuelos que reúnan todas las características siguientes:

- (a) que en cada vuelo haya asientos y/o capacidad para transportar carga y/o correo disponibles para su adquisición de manera individual por el público (ya sea directamente a la compañía aérea o a través de sus agentes autorizados);
- (b) que esté organizado de suerte que garantice el tráfico entre los dos mismos, o más, aeropuertos,
 - bien de acuerdo con un horario publicado,
 - bien con vuelos tan regulares o frecuentes que constituyan una serie sistemática evidente.

¹⁹ «Autoridad competente» significa la Agencia o una autoridad designada o establecida por los Estados miembros con facultades para expedir certificaciones y para supervisar la seguridad en los aeródromos, productos, equipos, sistemas, componentes y dispositivos, organizaciones o personas, así como los riesgos que pudieran surgir en la proximidad inmediata de un aeródromo. Todas las autoridades competentes deberán ser independientes de las operaciones y administración del aeródromo.

²⁰ «Organismo de evaluación» significa un organismo acreditado capaz de evaluar la conformidad de las personas físicas o jurídicas con las normas establecidas para garantizar el cumplimiento de los requisitos esenciales establecidos en el presente Reglamento y para expedir el correspondiente certificado.

39. Existe un amplio abanico de posibilidades para la puesta en práctica de los objetivos de seguridad. La elección es una decisión política que depende de la sensibilidad pública, las tradiciones y la cultura del sector. También debe tenerse en cuenta el nivel de uniformidad deseable para un determinado tipo de actividad, entendiéndose en todo caso que la uniformidad tiene más visos de materializarse a través de disposiciones de aplicación comunes adoptadas por la Comisión. La elección también debe tener en cuenta que la uniformidad no se limita a la protección de los ciudadanos y al establecimiento de unas reglas de juego comunes en el mercado interior, sino que implica también una armonización dentro del marco internacional, en la perspectiva de la interoperabilidad. Y no por último menos importante²¹, tal elección debe basarse en los principios de buena gobernanza, a fin de emplear los recursos disponibles de la mejor forma posible y desarrollar el sentido de la responsabilidad y la cultura de la equidad a la hora de regular la seguridad de la aviación civil.

(i) Disposiciones de aplicación

40. La NPA 06/2006 estimaba que probablemente habría que adoptar disposiciones de aplicación de los requisitos esenciales, al menos en lo referido a los «grandes» aeródromos. No obstante, planteaba si sería aplicable algo semejante en el caso de los aeródromos «pequeños». En este contexto, se interrogaba también cuál habría de ser la acepción de aeródromo «pequeño». En sus respuestas a esta pregunta, la mayoría de las partes interesadas se inclinaron por la elaboración de disposiciones de aplicación detalladas para todos los casos, independientemente del tamaño y complejidad de las operaciones del aeródromo. Subrayaron, no obstante, que estas disposiciones deben ser proporcionadas a la complejidad y al tipo de operaciones.
41. Dicho esto, algunos interesados temen que el estatuto jurídico de las disposiciones de aplicación y el tiempo requerido para su modificación pudiesen configurar un marco normativo demasiado rígido para seguir la evolución tecnológica. Señalaron asimismo que, si las disposiciones de aplicación incluyesen todos o la mayor parte de los detalles técnicos, se renunciaría a la flexibilidad necesaria para dar cabida a los diferentes tipos de aeródromos, todos ellos distintos entre sí. La Agencia está de acuerdo con este punto. Dicho riesgo podría mitigarse dando a las disposiciones técnicas y a los procedimientos de evaluación de la conformidad, siempre que sea posible, el trato de especificaciones de certificación²² para responder así a las inquietudes expresadas. El cumplimiento de esa documentación implicaría una presunción de cumplimiento normativo, aunque no sería el único medio de probar éste. Las autoridades y los interesados pueden utilizar otros medios, siempre que garanticen un nivel de cumplimiento equivalente. Por consiguiente, debe quedar claro que las disposiciones de aplicación que se elaboren han de especificar principalmente los procesos que han de seguir los interesados y las autoridades competentes, y en particular los criterios de flexibilidad y los procedimientos para la aceptación de las modalidades alternativas de cumplimiento.

²¹ COM(2001)0428 final, de 25.7.2001 – «La gobernanza europea – Un libro blanco» (DO 287 de 12.10.2001, pp. 1 – 29).

²² El Reglamento de base ordena a la Agencia elaborar las especificaciones de certificación, incluidos los códigos de aeronavegabilidad y los medios aceptables de cumplimiento, para su uso en el proceso de certificación. Aunque estos documentos no sean vinculantes, reflejan el estado más reciente de la técnica y las mejores prácticas que los entes reguladores y las organizaciones y personas reguladas pretendan utilizar para cumplir los requisitos legales.

42. Los interesados insistieron en que determinados aspectos de la seguridad de los aeródromos ya se contemplan en otras disposiciones. Es lo que ocurre, por ejemplo, con los sistemas de radio para el despegue, aproximación y aterrizaje, que es posible que estén regulados por las normas relativas al «cielo único europeo». Sin embargo, la seguridad y el funcionamiento de estos sistemas no dependen únicamente de su diseño o fabricación, sino también de su instalación e integración en su emplazamiento. Es necesario, por lo tanto, velar por que se regule también este aspecto de los equipos de los aeródromos, manteniendo la sinergia con el «cielo único» para evitar yuxtaposiciones y duplicidades en los requisitos de los procesos de certificación.
43. Por consiguiente, a juicio de la Agencia el legislador debe facultar a la Comisión para adoptar, de conformidad con los procedimientos ya definidos en el Reglamento de base, las disposiciones necesarias para la aplicación de los requisitos esenciales en materia de seguridad e interoperabilidad de los aeródromos. Como se ha indicado, estas disposiciones deben ser proporcionadas a la complejidad del aeródromo, teniendo en cuenta el volumen y naturaleza de sus actividades.

(ii) Certificación de los aeródromos²³

44. La NPA 06/2006 consideraba que es necesario certificar al menos los aeródromos «grandes», tal como exige ya la OACI²⁴. Ninguno de los interesados se opone a ello. No obstante, la misma NPA preguntaba si hay que tratar del mismo modo los aeródromos «pequeños» abiertos al uso público, de conformidad con la práctica recomendada por la OACI²⁵, teniendo en cuenta la existencia de otras opciones desde la perspectiva de una posible «autogestión». Las respuestas indican que los interesados no están a favor de estas opciones y prefieren que se certifique a todos los aeródromos. No obstante, aproximadamente la mitad de ellos recomiendan el uso de procesos simplificados para los aeródromos de menor complejidad. El consenso sobre la necesidad de imponer un proceso de certificación a todos los aeródromos comprendidos en el ámbito de aplicación del Reglamento de base se refleja ya en el alto grado de aplicación, a escala de los Estados miembros, de las normas y recomendaciones de la OACI en esta materia²⁶. A juicio de la Agencia, por consiguiente, debe estar sujeto a certificación todo aeródromo abierto al uso público situado en un Estado miembro. Esta certificación ha de verificar el cumplimiento de los requisitos esenciales y referirse tanto al diseño como a las operaciones, garantizando así que el diseño del aeródromo es seguro y que el

²³ En el presente contexto, como ya queda especificado en el Reglamento de base, «certificación» significa cualquier forma de reconocimiento de que un aeródromo, producto, instalación, sistema, componente o equipo, organización o persona cumple los requisitos aplicables, incluidas las disposiciones del Reglamento de base y sus disposiciones de aplicación, así como la expedición del certificado pertinente que acredite dicho cumplimiento.

²⁴ El punto 1.4.1 del Anexo 14 de la OACI establece que a partir del 27 de noviembre de 2003 los Estados deberán certificar a los aeródromos utilizados en las operaciones aéreas internacionales mediante el correspondiente marco normativo, el cual incluirá los criterios de certificación.

²⁵ El punto 1.4.2 recomienda que los Estados certifiquen a todos los aeródromos abiertos al uso público.

²⁶ Una encuesta realizada en 2006 por el Grupo de autoridades de reglamentación de la seguridad de los aeródromos (GASR) confirmó que en los 17 Estados miembros de la UE había más de 700 aeródromos certificados o a punto de serlo, incluidos los utilizados exclusivamente para operaciones no comerciales bajo normas de vuelo visual (VFR). La Evaluación de impacto normativo (EIN) adjunta contiene información adicional sobre los aeródromos afectados por el presente dictamen.

explotador ha demostrado que cuenta con la capacidad y los medios para asumir sus responsabilidades.

45. Aunque tradicionalmente los aeródromos han sido considerados como una entidad única, en la mayor parte de los casos intervienen un propietario y un explotador, como personas jurídicas distintas, con diferentes funciones y responsabilidades. Normalmente, al propietario le incumben las infraestructuras y el diseño del aeródromo, mientras que el explotador es el principal responsable de la seguridad de las operaciones. No sería justo imponer a uno de ellos obligaciones que solamente el otro puede cumplir. Por otro lado, la tendencia creciente al uso de nuevos modelos financieros para construir o ampliar aeródromos que respondan mejor a una creciente demanda de capacidad no debería verse perjudicada por la forma de regular la seguridad. Además, esta normativa de seguridad tampoco debe obstaculizar el correcto funcionamiento del mercado interior. Por consiguiente, la Agencia considera necesario diferenciar, por un lado, el proceso de certificación del diseño del aeródromo y, por otro, el proceso de certificación correspondiente a su entidad explotadora. Se expedirán, por lo tanto, dos certificados distintos: el primero reflejará el cumplimiento de la sección A de los requisitos esenciales, y el otro, destinado al explotador, hará referencia a la sección B de los mismos. En caso de que propietario y explotador coincidan en la misma persona jurídica, los Estados miembros estarán facultados para refundir ambos certificados en uno a petición de esta última.
46. En cuanto a las entidades que gestionan más de un aeródromo, las respuestas a la NPA demuestran que la mayoría de los interesados, incluidos la mayor parte de las autoridades y de los pequeños explotadores, están a favor de un certificado individual de explotador para cada uno de los aeródromos gestionados. Las autoridades y los interesados de los Estados en los que hay grandes empresas que explotan más de un aeródromo prefieren un único certificado de explotador que permita gestionar varios aeródromos. La EIN adjunta pone de manifiesto que, si bien no existen motivos de seguridad para imponer una u otra de estas opciones, la segunda de ellas presenta claros beneficios económicos. En este contexto quizás sea útil recordar que esta opción es la que ya se ha elegido en los demás sectores sujetos al Reglamento de base, puesto que una misma organización puede explotar varias aeronaves, talleres de mantenimiento, centros de fabricación, etc. al amparo de un único certificado de autorización. A juicio de la Agencia, por consiguiente, los explotadores que gestionen más de un aeródromo y que hayan constituido una función central de seguridad y gestión de la calidad deben tener la posibilidad de solicitar, si así lo desean, un único certificado de explotador en el Estado en el que tengan su centro de actividad principal. Algunas de las reacciones al CRD se inclinan también por dejar la elección en manos de los propios explotadores, señalando que este planteamiento se ajusta mejor a las estructuras más centralizadas que existen en algunos Estados miembros.

(iii) Certificación de los equipos de los aeródromos

47. Como se indica en el apartado 27, la Agencia considera necesario que los equipos para aeródromos que contribuyen a la operación segura de las aeronaves estén sujetos a requisitos apropiados, tal como se especifica en las disposiciones de aplicación. Mientras que, como se indica en el apartado 30, la responsabilidad de verificar el cumplimiento corresponde por lo general al titular o explotador del aeródromo, en algunos tipos de equipos podría ser más adecuado certificar directamente aquellos que sean críticos para la seguridad y sobre los cuales ni el

propietario ni el explotador tengan competencias. Por consiguiente, la Agencia considera que determinados equipos cuya importancia es fundamental para la seguridad deben estar sujetos a un proceso de certificación específico y recibir el correspondiente certificado con arreglo a lo estipulado en las disposiciones de aplicación, previa la adecuada evaluación de las ventajas de este procedimiento.

48. En cuanto a la expedición del certificado, se debe adoptar un método similar al del denominado «nuevo enfoque»²⁷. Esto supone dejar la mayor parte de la responsabilidad en el ámbito de la evaluación de la conformidad en manos de la organización que haya diseñado y fabricado los equipos. Puesto que se trata del mismo enfoque aplicado en el «cielo único europeo», esta delegación de responsabilidad en la industria facilitará la sinergia en la elaboración de las disposiciones de aplicación. En consecuencia, el sector de fabricación debería expedir las correspondientes declaraciones de conformidad.
49. Como se explica en el apartado 30, la Agencia entiende asimismo que los productos fabricados en grandes cantidades deben estar sujetos a un sistema de certificación similar al ETSO, aplicado para determinados componentes y equipos aeronáuticos. Con ello se facilitaría la normalización de los productos y se contribuiría a reducir costes, como propusieron algunos interesados. Esta opción sería decidida caso por caso, una vez realizada la pertinente evaluación de impacto normativo, al elaborar las correspondientes disposiciones de aplicación. Para ello es preciso también que las organizaciones que diseñen y fabriquen los equipos afectados demuestren que cuentan con la capacidad y los medios para asumir sus responsabilidades. A juicio de la Agencia, por consiguiente, las organizaciones de diseño y producción de equipos específicos para los aeródromos deberán estar sujetas a normas y procesos de aprobación específicos cuando así lo estipulen las disposiciones de aplicación, previa la adecuada evaluación de las ventajas correspondientes.
50. En cualquier caso, debe recordarse que, de conformidad con lo indicado en el apartado 42, la comprobación *in situ* de la instalación y del correcto funcionamiento de los equipos del aeródromo forma parte del proceso de certificación del mismo. Por otro lado, la operación y el mantenimiento de dichos equipos deben llevarse a cabo bajo la responsabilidad del explotador del aeródromo y, en consecuencia, han de incluirse en la certificación e inspección del mismo.

(iv) Verificación de la cualificación y de la aptitud médica del personal

51. Como se indica en los apartados 31 y 32, la Agencia considera necesario que el personal cuya actividad pueda afectar a la seguridad de las operaciones del aeródromo esté sujeto al cumplimiento de requisitos apropiados en lo que respecta a su cualificación continua y, cuando proceda, a su aptitud médica. Considera asimismo que el cumplimiento de este régimen debe ser, por regla general, responsabilidad de los empleadores.

²⁷ Se denomina así a un conjunto de unas 25 Directivas adoptadas desde 1987 sobre la base del «nuevo enfoque» introducido por la Resolución del Consejo de 7 de mayo de 1985 relativa a una nueva aproximación en materia de armonización y de normalización, de la Resolución del Consejo de 21 de diciembre de 1989 relativa a un planteamiento global en materia de evaluación de la conformidad, que establece los principios orientadores de la misma, y de la Decisión 93/465/CEE del Consejo, que define los procedimientos detallados para la evaluación de la conformidad.

52. Sin embargo, durante la consulta algunos interesados indicaron su preferencia por una reglamentación del personal de extinción de incendios y de rescate diferente de la prevista para el explotador del aeródromo, con el consiguiente establecimiento de un proceso de certificación específico, mientras que otros se opusieron enérgicamente a ello. Algunos señalaron asimismo a la necesidad de fijar un marco de competencias adecuado para este personal, si bien entendiendo que debe hacerse a nivel nacional. En este contexto, la Agencia concluye que no existen motivos para tratar al personal de salvamento y extinción de incendios de forma distinta a la prevista para las restantes categorías del personal implicado en labores delicadas de seguridad realizadas en el perímetro del aeródromo. La verificación de la cualificación profesional y la aptitud médica de este personal sobre la base de las normas comunes aplicables debe formar parte de las obligaciones del explotador del aeródromo y ser una de las condiciones para la obtención del certificado.

(v) Organismos de evaluación

53. La NPA 06/2006 preguntaba si se debe acreditar a organismos de evaluación, en lugar de las autoridades competentes designadas por los gobiernos nacionales, para evaluar el cumplimiento de los requisitos de certificación, «*únicamente respecto al diseño de los aeródromos de menor complejidad y a los explotadores de los mismos*». Una significativa mayoría de los interesados consideró factible que se permita a estos organismos evaluar el cumplimiento de los requisitos y expedir certificados, como complemento de la función de las autoridades nacionales de reglamentación, siempre que con ello se consiga un sistema más eficaz con el mismo nivel de seguridad. La mayoría especificaron que, en caso de adoptarse tal sistema, las organizaciones encargadas de verificar el cumplimiento deberían estar sujetas a una acreditación pertinente para garantizar que actúan de forma transparente e independiente, y disponer ellas mismas de un buen sistema de gestión.
54. La Agencia ha tenido en cuenta estas opiniones y considera, en consecuencia, que debe facultarse a organismos de evaluación debidamente acreditados para supervisar y certificar aquellos aeródromos, incluidos sus explotadores, en los que no se presten servicios aéreos regulares. Además, debe darse al explotador o al diseñador del aeródromo la posibilidad de elegir entre presentar su solicitud a la autoridad competente de un Estado miembro o a un organismo de evaluación como los indicados. Para evitar cualquier posible conflicto de intereses, estos organismos deberían ser acreditados por la propia Agencia.

(vi) Autoridades competentes

55. Como es lógico, la ampliación a los aeródromos de las competencias comunitarias no puede tener otros efectos para las funciones de los Estados miembros y de sus autoridades competentes distintas de las mencionadas en los puntos anteriores. La forma de Estado (por ejemplo, Federación), la extensión del territorio, el número de aeródromos y su proximidad puede hacer aconsejable el establecimiento de autoridades de certificación e inspección a nivel regional (como ocurre actualmente en los 16 Estados federados alemanes), no a nivel nacional. Es posible asimismo que un Estado prefiera delegar la inspección en las autoridades competentes de un país vecino o agrupar los recursos creando una autoridad regional de inspección. Esta elección compete exclusivamente a los Estados

miembros, que tienen libertad para organizar su régimen de aplicación del modo que consideren oportuno, como ya hacen en la actualidad.

56. Por consiguiente, la Agencia no formula ninguna propuesta encaminada a imponer a los Estados miembros un determinado mecanismo para su sistema de inspección. La estructura administrativa de cada uno de éstos continuará siendo de su competencia exclusiva. No obstante, el mecanismo que se establezca debe garantizar el cumplimiento de dos objetivos principales. En primer lugar, debe permitir una inspección eficaz que garantice la correcta aplicación de las normas por parte de las diferentes personas y entidades sometidas a ellas. En segundo lugar, como ocurre con el «cielo único europeo»²⁸, las autoridades competentes deben ser independientes de los diseñadores y explotadores de los aeródromos y ejercer sus competencias de forma imparcial y transparente.
57. En consecuencia, con la única excepción de lo previsto en el apartado (v) anterior, todas las funciones de certificación e inspección deben ser desempeñadas por las autoridades competentes designadas por los Estados miembros. Los solicitantes deberán dirigirse a la autoridad competente designada por el Estado miembro en el que se encuentre situado el aeródromo o en el que ellos mismos tengan su centro de actividad principal. Es preciso recordar en este contexto que el Reglamento de base exige a la Agencia que controle el cumplimiento de sus obligaciones por parte de las autoridades competentes, lo cual se lleva a cabo mediante inspecciones de normalización sistemáticas y regulares.

d. Coherencia con la Directiva sobre asistencia en tierra

58. Algunos de los temas tratados en el presente dictamen, al igual que determinados requisitos esenciales, implican una coordinación estricta entre los explotadores del aeródromo y los servicios de asistencia en tierra. Como se indica en el apartado 29, el Reglamento de base ampliado impondrá obligaciones a estos últimos. Dado que la asistencia en tierra ya está regulada, principalmente en lo relativo a sus aspectos económicos y comerciales, por una Directiva específica²⁹ adoptada en 1996, es preciso actuar con precaución para evitar yuxtaposiciones y posibles contradicciones en los requisitos. Por consiguiente, la Agencia propone que se modifique esta Directiva con el fin de armonizar sus disposiciones con las medidas de seguridad propuestas en el presente dictamen, definiendo al mismo tiempo con claridad las respectivas responsabilidades en el ámbito de la seguridad de los explotadores de aeródromos y de los servicios de asistencia en tierra.

IV. Subsidiariedad

59. El Reglamento de base adoptado en 2002 significó un transpaso 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

²⁸ Artículo 4, apartado 2, del Reglamento (CE) nº 549/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de marzo de 2004, por el que se establece el marco para la creación del Cielo Único Europeo (*DO L 96 de 31.3.2004, pp. 1-9*).

²⁹ Directiva 96/67/CE del Consejo, de 15 de octubre de 1996, relativa al acceso al mercado de asistencia en tierra en los aeropuertos de la Comunidad (*DO L 272 de 25.10.1996, pp. 36 – 45*).

seguridad de las aeronaves de terceros países ha recibido ya el apoyo del Parlamento Europeo (primera lectura en marzo de 2007) y el acuerdo político del Consejo (junio de 2007). El 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 como único medio para evitar lagunas de seguridad y la imposición de requisitos incoherentes y posiblemente contradictorios.

60. La idea de que un nivel de seguridad elevado y uniforme sólo se pueda lograr mediante la acción común a escala comunitaria no es nueva. Siempre ha habido un consenso general en Europa en este sentido y los Estados europeos comenzaron hace tiempo a colaborar en el marco de las JAA y/o de EUROCONTROL con el objetivo de establecer normas comunes en el ámbito de la seguridad de la aviación civil. También en el ámbito de los aeródromos, cinco Estados constituyeron en 1996 el Grupo de autoridades de reglamentación de la seguridad de los aeródromos (GASR). Desde entonces ha aumentado el número de miembros del GASR hasta 28 autoridades aeronáuticas nacionales, 22 de las cuales pertenecen a Estados miembros de la UE. Entre las restantes cabe destacar la presencia de Islandia, Noruega y Suiza, que forman parte igualmente del sistema EASA.
61. Este aumento continuo del número de miembros del GASR, que tiene su origen en una decisión voluntaria de cada Estado miembro, confirma que también en el ámbito de los aeródromos se siente la necesidad de disponer de normas comunes aplicadas uniformemente a escala continental. Sin embargo, como ya se reconoció al establecer el sistema EASA, este enfoque intergubernamental de carácter voluntario no permite conseguir la uniformidad pretendida. Las respuestas a la NPA 06/2006 demuestran, por lo tanto, que una gran mayoría de los interesados, si bien insisten en que la certificación e inspección sean funciones realizadas por las autoridades competentes por motivos de proximidad, también se muestran convencidos de las ventajas de una actuación centralizada, caracterizada por unas normas comunes que entren en vigor en la misma fecha, bajo la supervisión de un organismo centralizado independiente.
62. Queda claro, por consiguiente, que los objetivos de la actuación propuesta, en concreto la definición y aplicación uniforme de normas comunes para la reglamentación de la seguridad e interoperabilidad de los aeródromos, no pueden ser cumplidos adecuadamente por los Estados miembros y, por tanto, sólo pueden ser alcanzados por la Comunidad. En particular, como se cuantifica en la EIN adjunta, una transposición única de las disposiciones de la OACI para el conjunto de la UE-27 + 4 es más eficaz que una actuación separada de los distintos países.
63. Por otro lado, el proceso de reducción de riesgos seguido en la elaboración de los requisitos esenciales garantiza que la acción común sea proporcionada con los objetivos de seguridad y no vaya más allá de lo estrictamente necesario para alcanzarlos. Además, el elevado nivel de estos requisitos esenciales y la posibilidad de aplicar normas comunes jurídicamente no vinculantes para verificar el cumplimiento permiten dar cabida a peculiaridades locales que no afecten a las ventajas esperadas ni al nivel de seguridad. 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 el ámbito de los aeródromos. Por supuesto, habrá que prestar atención a que estos principios se respeten también en la elaboración de las disposiciones de aplicación.

64. 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

65. La evaluación de 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. 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.
66. La Agencia entiende, por lo tanto, que la ampliación basada en el presente dictamen del ámbito de aplicación del Reglamento (CE) nº 1592/2002 a la seguridad e interoperabilidad de los aeródromos tendrá un efecto globalmente positivo para los explotadores y para los ciudadanos de la Comunidad.

VI. Conclusión

67. En resumen, la Agencia opina que debe establecerse la competencia de la Comunidad para regular la seguridad e interoperabilidad de los aeródromos. Por consiguiente:
- Deben quedar sujetos a la legislación comunitaria todos los aeródromos abiertos al público;
 - Deben introducirse requisitos esenciales comunes específicos referentes a las características físicas, infraestructuras, equipos, operaciones, gestión y reducción de los riesgos surgidos en la proximidad inmediata de los aeródromos, en forma de Anexo adicional al Reglamento de base;
 - Los propietarios y explotadores de aeródromos, las organizaciones y el personal proveedor de servicios o equipos que puedan afectar a la seguridad de las operaciones de los aeródromos serán los responsables de la aplicación de dichos requisitos esenciales, bajo el control y vigilancia de los Estados miembros;
 - Serán funciones de la Agencia la adopción de normas, los análisis de seguridad y la realización de inspecciones;
 - Los explotadores de aeródromos en los que se presten servicios aéreos regulares deben adoptar y aplicar un sistema completo de gestión de la seguridad;
 - Debe facultarse a la Comisión para adoptar disposiciones de aplicación que definan los requisitos detallados que han de cumplir las organizaciones y personas antes indicadas, así como los procesos de certificación aplicables;

- Dichas disposiciones deben guardar relación con la complejidad del aeródromo, teniendo en cuenta el volumen y la naturaleza de sus actividades.
 - Debe facultarse a la Agencia para aprobar las especificaciones de certificación que hayan de utilizarse en este proceso, como garantía de flexibilidad en la aplicación de los requisitos esenciales y asimismo de mantenimiento de un nivel de seguridad uniforme;
 - Se deben certificar por separado el diseño y las operaciones del aeródromo, si bien se podrá expedir un único certificado cuando coincidan el propietario y el explotador del aeródromo;
 - Los explotadores de varios aeródromos que hayan establecido las correspondientes funciones centralizadas podrán solicitar un único certificado que comprenda las operaciones y gestión de todos los aeródromos bajo su responsabilidad;
 - A solicitud de su propietario o explotador, la certificación y vigilancia de los aeródromos en los que no se presten servicios aéreos regulares podrán encomendarse a organismos de evaluación acreditados;
 - Aunque la verificación del cumplimiento de los equipos del aeródromo forma parte integrante de la certificación de diseño o del explotador del mismo, 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 disposiciones de aplicación, previa la adecuada evaluación de la seguridad y de las ventajas económicas de este procedimiento.
68. La Agencia entiende que la política descrita constituye la mejor fórmula para regular la seguridad e interoperabilidad en los aeródromos y en sus proximidades 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.

Colonia, XX mes de 2007

P. Goudou
Director Ejecutivo