



DICTAMEN N° 02/2010

DE LA AGENCIA EUROPEA DE SEGURIDAD AÉREA

de 28 de mayo de 2010

relativo al Reglamento XXX/2010 de la Comisión por el que se establecen requisitos comunes para la prestación de servicios de navegación aérea, en lo que respecta a métodos de trabajo y procedimientos operativos

Y

relativo al Reglamento XXX/2010 de la Comisión sobre supervisión de la seguridad en la gestión del tránsito aéreo y los servicios de navegación aérea

I. Generalidades

1. El Reglamento (CE) n° 216/2008¹ del Parlamento Europeo y del Consejo, modificado por el Reglamento (CE) n° 1108/2009² (en adelante, el Reglamento de base) establece que la Comisión debe adoptar un completo conjunto de normas de aplicación de los requisitos esenciales por los que se rige la gestión del tránsito aéreo (ATM) y los servicios de navegación aérea (ANS). De conformidad con el artículo 8 ter, apartado 7, las normas de aplicación propuestas se elaborarán a partir de las disposiciones pertinentes del Reglamento (CE) n° 549/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de marzo de 2004, por el que se fija el marco para la creación del cielo único europeo (el Reglamento marco), del Reglamento (CE) n° 550/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de marzo de 2004, relativo a la prestación de servicios de navegación aérea en el cielo único europeo (el Reglamento de prestación de servicios), del Reglamento (CE) n° 551/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de marzo de 2004 relativo a la organización y utilización del espacio aéreo en el cielo único europeo (Reglamento del espacio aéreo) y del Reglamento (CE) n° 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 tránsito aéreo (el Reglamento de interoperabilidad) y las medidas de aplicación correspondientes. En particular, los proyectos de Reglamento a que se refiere el presente Dictamen están basados en los siguientes Reglamentos de la Comisión:
 - a. Reglamento (CE) n° 2096/2005 de la Comisión por el que se establecen requisitos comunes para la prestación de servicios de navegación aérea³; y
 - b. Reglamento (CE) n° 1315/2007 de la Comisión relativo a la supervisión de la seguridad en la gestión del tránsito aéreo y por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 2096/2005⁴.
2. El ámbito de la actividad normativa que ha dado lugar al presente Dictamen está descrito en el mandato ATM.001⁵ «Extensión del sistema de la EASA a la regulación de la seguridad de la gestión del tránsito aéreo (ATM) y de los servicios de navegación aérea: formulación de normas sobre los requisitos aplicables a los proveedores de servicios de navegación aérea» y en el mandato ATM.004⁶ «Extensión del sistema de la EASA a la regulación de la seguridad de la gestión del tránsito aéreo (ATM) y de los servicios de navegación aérea: formulación de normas sobre las autoridades competentes» y se describe con más detalle a continuación. No obstante, tal como se explica en el capítulo II del presente Dictamen, ni el contenido ni el proceso normativo que ha seguido la Agencia Europea de Seguridad Aérea (en adelante, «la Agencia») se ha ajustado plenamente a los mandatos citados. El contenido de los proyectos de Reglamento a que se refiere este Dictamen se basa en las decisiones adoptadas en las reuniones XXXIIII y

¹ Reglamento (CE) n° 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) n° 1592/2002 y la Directiva 2004/36/CE (DO L 79 de 19.3.2008, p. 1).

² Reglamento (CE) n° 1108/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 216/2008 en lo que se refiere a aeródromos, gestión del tránsito aéreo y servicios de navegación aérea y se deroga la Directiva 2006/23/CE (DO L 309 de 24.11.2009, p. 51).

³ Reglamento (CE) n° 2096/2005 de la Comisión, de 20 de diciembre de 2005, por el que se establecen requisitos comunes para la prestación de servicios de navegación aérea (DO L 335 de 21.12.2005, pp. 13–30).

⁴ Reglamento (CE) n° 1315/2007 de la Comisión, de 8 de noviembre de 2007, relativo a la supervisión de la seguridad en la gestión del tránsito aéreo y por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 2096/2005 (DO L 291 de 9.11.2007, pp. 16–22).

⁵ http://www.easa.europa.eu/ws_prod/r/doc/TORs2/ToR%20ATM.001.pdf.

⁶ http://www.easa.europa.eu/ws_prod/r/doc/TORs2/ToR%20ATM.004.pdf.

XXXIV del Comité del Cielo Único Europeo, que tuvieron lugar el 3 y el 4 de diciembre de 2009, y en la carta⁷ enviada por la Comisión Europea a la Agencia en la que solicitaba que se aplicase el proceso de «vía rápida» para la transposición acelerada de la normativa vigente del cielo único europeo (SES, por sus siglas en inglés). Por consiguiente, de acuerdo con las decisiones mencionadas, el presente Dictamen se refiere a la transposición del Reglamento (CE) n° 2096/2005 y del Reglamento (CE) n° 1315/2007 incorporando las modificaciones técnicas mínimas necesarias y aplicando en parte el Reglamento de base.

3. El contenido del presente Dictamen representa únicamente la primera fase del proceso y la plena aplicación del Reglamento de base se llevará a cabo durante una segunda fase que se ajustará al procedimiento normativo adoptado por el Consejo de Administración de la Agencia⁸. La Agencia modificará los mandatos antes mencionados para que reflejen este proceso gradual.
4. En el presente documento, la Agencia presenta su Dictamen a la Comisión, con el fin de completar el proceso de «vía rápida» como primera fase de la aplicación de los artículos 8 ter y 22 bis del Reglamento de base.
5. Las normas propuestas se han formulado teniendo en cuenta los Reglamentos de la Unión Europea en el marco del cielo único europeo y las normas internacionales y prácticas recomendadas aplicables publicadas por la OACI (es decir, los anexos de la OACI) en virtud del artículo 37 del Convenio de Chicago. De conformidad con el artículo 2, apartado 2, letra d) del Reglamento de base, la Agencia asistirá a los Estados miembros en el cumplimiento de sus obligaciones con arreglo al citado Convenio, facilitando una base de interpretación común y una aplicación uniforme de sus disposiciones, y garantizando que dichas disposiciones sean debidamente tenidas en cuenta en la elaboración de las normas de aplicación.
6. El presente Dictamen se ha adoptado siguiendo en parte el procedimiento especificado por el Consejo de Administración de la EASA⁹, de conformidad con las disposiciones del artículo 19 del Reglamento de base. Las desviaciones de ese procedimiento como consecuencia de la aplicación del proceso de «vía rápida», de acuerdo con la petición de la Comisión y del Comité del cielo único (SSC), se han presentado al Consejo de Administración de la Agencia, que ha confirmado su respaldo, en principio, a la utilización de dicho proceso en este caso concreto en que ya existe legislación, bajo la premisa de que no se realizarían cambios importantes en el contenido de las normas existentes.

II. Consulta

7. El ajustado calendario que impone el proceso de «vía rápida» solicitado por la Comisión Europea en su carta y confirmado por el Consejo de Administración de la EASA y por el Comité del cielo único (con la exigencia de que las primeras normas de aplicación se adopten a finales de 2010, lo que implica que la Agencia debía entregar este Dictamen en junio de 2010) no ha permitido a la Agencia seguir los pasos normales del procedimiento normativo, que requiere una consulta formal de las partes interesadas a través de una consulta pública. Si se hubiera seguido el procedimiento normativo adoptado por el Consejo de Administración, la adopción del presente Dictamen hubiera tardado como mínimo 6 o 7 meses desde la fecha de publicación del aviso de propuesta de modificación (NPA). Por consiguiente, a fin de cumplir el plazo fijado por las decisiones antes mencionadas, la Agencia no ha publicado ningún NPA en su web, como tampoco se ha

⁷ TREN F2/JP/sr D(2009) 74614.

⁸ Decisión del Consejo de Administración relativa al procedimiento que deberá aplicar la Agencia para emitir dictámenes, especificaciones de certificación y documentación orientativa (procedimiento normativo). EASA MB 08-2007, 13.6.2007.

⁹ Decisión del Consejo de Administración relativa al procedimiento que deberá aplicar la Agencia para emitir dictámenes, especificaciones de certificación y documentación orientativa (procedimiento normativo). EASA MB 08-2007, 13.6.2007.

elaborado ni publicado ningún documento de respuesta a comentarios (CRD). En este caso, únicamente se envía un Dictamen directamente a la Comisión Europea. Más aún, dado que las normas propuestas son una simple transposición de los Reglamentos SES vigentes, la Agencia no emitirá ninguna Decisión que incluya medios aceptables de cumplimiento o materiales orientativos.

8. Con el fin de asegurarse de que todas las partes interesadas estén informadas del contenido del presente Dictamen, la Agencia y la Comisión Europea organizarán seminarios destinados a explicar dicho contenido en profundidad, así como los planes previstos para la segunda fase que seguirá de forma inmediata. Además, la Agencia organizará, según considere conveniente, sesiones informativas sobre el contenido del presente Dictamen destinadas a los siguientes organismos: Comité del cielo único (SSC), Órgano consultivo del sector (ICB), Órgano consultivo de la EASA (EASAAB), Grupo consultivo de autoridades nacionales (AGNA) y Comité consultivo de normas de seguridad (SSCC).
9. La Agencia enviará por escrito las conclusiones de los seminarios y de las sesiones informativas a la Comisión Europea y las publicará (a través de la página web «ATM & Airports»¹⁰) para que la Comisión pueda tenerlas debidamente en cuenta cuando formule su propuesta legislativa.

III. Contenido del Dictamen de la Agencia

a) *Requisitos comunes para la prestación de servicios de navegación aérea, en lo que respecta a métodos de trabajo y procedimientos operativos*

10. Hasta el momento no se han modificado los Reglamentos SES teniendo en cuenta las disposiciones del Reglamento de base, tal como ha establecido el legislador europeo (artículo 65 bis del Reglamento de base). Por consiguiente, los Reglamentos SES todavía contienen algunos requisitos de seguridad aplicables al sistema de certificación de proveedores de servicios de navegación aérea (ANSP) y no aclaran la relación entre dichos requisitos de seguridad y otros requisitos que no están directamente relacionados con la seguridad. Se ha creado así un cierto solapamiento entre el Reglamento de base y los Reglamentos SES. Lo ideal habría sido modificar el Reglamento SES como se ha explicado anteriormente, de modo que la Agencia hubiera podido adoptar una norma de aplicación del Reglamento de base únicamente. Sin embargo, lo que la Comisión Europea solicitó a la Agencia fue que emitiese un Dictamen que efectuase la transposición de la normativa vigente sin realizar grandes cambios y, por tanto, que presentase unos proyectos de Reglamento con un fundamento jurídico doble. De este modo podrá seguir existiendo un único Reglamento que defina los requisitos aplicables a las ANSP y a las autoridades, hasta el momento en que pueda aclararse la situación.
11. Para la transposición del Reglamento (CE) n° 2096/2005 en normas de aplicación con arreglo al Reglamento de base, aun siguiendo el proceso de «vía rápida» solicitado por la Comisión Europea, la Agencia ha reproducido este Reglamento con la introducción de los siguientes cambios mínimos necesarios y modificaciones técnicas mínimas para aplicar el Reglamento de base:
 - i. Adición del término **autoridad competente** (nuevo artículo 3 del proyecto de norma de aplicación). Este cambio es necesario para la aplicación de los artículos 8 ter y 22 bis. Este término reconoce a las siguientes autoridades competentes: la autoridad nacional de supervisión (NSA) definida en el Reglamento (CE) n° 549/2004, modificado por el Reglamento (CE) n° 1070/2009; la autoridad o autoridades competentes en materia de supervisión de un FAB según los Estados miembros participantes en la organización del FAB, si son diferentes de la NSA; y la Agencia, tal como establece el artículo 22 bis del Reglamento de base en relación con los proveedores de servicios paneuropeos y los proveedores de servicios

¹⁰ <http://www.easa.europa.eu/atm/>.

radicados fuera del territorio de aplicación del Tratado de la Unión Europea pero que presten servicios en el espacio aéreo de dicho territorio. En la letra c) se aportan más detalles sobre la Agencia en tanto que autoridad competente.

- ii. La **definición de servicio paneuropeo**. Esta definición también es necesaria para la aplicación del artículo 22 bis y tiene por objeto facilitar la identificación de los servicios paneuropeos, que son aquellos servicios diseñados y establecidos para usuarios de la mayoría o la totalidad de los Estados miembros. El término «la mayoría o la totalidad de los Estados miembros» es necesario para tener en cuenta aquellos casos en los que el servicio, a pesar de tener un diseño paneuropeo, podría no estar disponible para los usuarios de todos y cada uno de los Estados miembros (por ejemplo, cuando una constelación de satélites no ofrezca cobertura a todos los Estados miembros).
- iii. La adición de **referencias al Reglamento de base** cuando se ha considerado necesario por razones de certidumbre jurídica. Los cambios propuestos aplican el Reglamento de base y son consecuencia directa de la extensión del sistema de la EASA para regular la gestión del tránsito aéreo y los servicios de navegación aérea.
- iv. Las referencias a las **autoridades nacionales de supervisión (NSA)** especificadas en el Reglamento (CE) n° 549/2004 modificado por el Reglamento (CE) 1070/2009 han sido **sustituidas por** referencias a las **autoridades competentes** cuando se ha considerado necesario (por ejemplo, en el caso de las disposiciones relativas a la revisión paritaria no se ha considerado necesario). Algunas partes interesadas han cuestionado el fundamento jurídico de la Agencia para realizar determinadas tareas como autoridad competente y han solicitado que se especifique siempre quién es la autoridad competente (la NSA o la Agencia). En opinión de la Agencia, no es necesario especificarlo en todas y cada una de las disposiciones de los proyectos de Reglamentos porque de este modo se repetirían las tareas y responsabilidades que ya están especificadas en el Reglamento de base. Por ejemplo, en el caso del antiguo artículo 6 (nuevo artículo 7) «Facilitación del control del cumplimiento», el término «NSA» ha sido sustituido por «autoridad competente». Sin embargo, en este caso, es evidente que los inspectores de la Agencia ya están facultados por la aplicación del artículo 55 del Reglamento de base sobre «Investigación de empresas».
- v. El término **organización reconocida** ha sido **sustituido por** el término **organismo cualificado**. Esto es necesario para aplicar el artículo 13 del Reglamento de base. También es importante destacar que el artículo 3 del Reglamento (CE) n° 550/2004 fue modificado por el Reglamento (CE) n° 1070/2009 que sustituye el término «organización reconocida» por «organismo cualificado».
- vi. Los **considerandos** también se han actualizado para reflejar mejor la situación actual, el nuevo fundamento jurídico, el fundamento de la propuesta de norma de aplicación y las futuras fases del proceso normativo en este ámbito.
- vii. La introducción de **algunos cambios en el proceso de revisión paritaria**. Durante la XXXIV reunión del SSC, se debatió el proceso de revisión paritaria y fue a petición de algunos Estados miembros que se incluyó a la Agencia como parte de dicho proceso. Por tanto, la Agencia ha propuesto modificaciones muy simples en este antiguo artículo 9 (nuevo artículo 10). Además, y siguiendo el consejo de la Comisión Europea, todavía no se ha decidido si las revisiones paritarias continuarán tras la primera ronda que concluirá a finales de 2012. Por este motivo, y siguiendo el consejo de la Comisión Europea, lo que se propone es sustituir la expresión «organizará» por «podrá organizar».

Aunque el Reglamento (CE) n° 2096/2005 no define el término «revisión paritaria» ni el alcance o los objetivos de dichas revisiones paritarias, en opinión de la Agencia, las denominadas «reuniones de normalización» que tienen lugar en otros ámbitos de la aviación (mantenimiento de la aeronavegabilidad, operaciones aéreas,

licencias de las tripulaciones) ya comprenden prácticas similares (ejercicio de enseñanza y aprendizaje, intercambio de experiencias de aplicación, conclusiones consensuadas de mejores prácticas operativas, etc.). Más aún, la Agencia tiene la intención de ampliar estas «reuniones de normalización» a los ámbitos de ATM/ANS y los aeródromos para proporcionar a las autoridades competentes el foro necesario para hablar de posibles problemas de aplicación, realizar ejercicios de «enseñanza y aprendizaje» y debatir además sobre cuestiones de seguridad que son comunes a todo el sistema de aviación. La Agencia entiende que este tipo de cooperación voluntaria no necesita regulación.

viii. La introducción de las **disposiciones transitorias y derogaciones** de los Reglamentos existentes. Estas disposiciones han sido necesarias para aclarar que:

- Todos los certificados de ANSP existentes que hayan sido expedidos de conformidad con el Reglamento (CE) n° 2096/2005 gozan de derechos adquiridos.
- Quienes hayan solicitado un certificado ANSP a la autoridad competente antes de la fecha de entrada en vigor del Reglamento propuesto deberán demostrar el cumplimiento de los requisitos aplicables del mismo y, por tanto, recibirán un certificado ANSP conforme al Reglamento propuesto. La opinión de la Agencia es que no hace falta período de transición para las solicitudes actualmente en curso, ya que los cambios mencionados no afectan a la demostración del cumplimiento de los requisitos desde el punto de vista del solicitante. El apartado 2 explica las disposiciones transitorias para los casos en los que cambia la autoridad competente en materia de supervisión de la seguridad con la aplicación de las nuevas disposiciones.
- En los casos en que la Agencia sea la autoridad competente para los ANSP (cuando sean proveedores de servicios paneuropeos y cuando los proveedores de servicios estén radicados fuera de la Unión Europea), se aplicarán las disposiciones del apartado 3. Estas disposiciones son necesarias para garantizar la continuidad del proceso de certificación ya iniciado por la autoridad competente del Estado miembro y garantizar una transición gradual para los solicitantes. La propuesta de la Agencia es permitir la continuidad del proceso de certificación, en colaboración con la Agencia, y transferir las actividades de supervisión a la Agencia una vez expedido el certificado.
- A los 20 días de la publicación del Reglamento propuesto, una vez adoptado, quienes soliciten certificados ANSP deberán aplicar este Reglamento.
- **La derogación del Reglamento (CE) n° 2096/2005 y del Reglamento (CE) n° 668/2008 y del artículo 6 del Reglamento (CE) n° 482/2008, ya que estos requisitos están incluidos en su totalidad en el Reglamento propuesto.**

12. Con respecto a las **referencias a los anexos de la OACI**, la Agencia es consciente de que desde la adopción del Reglamento (CE) n° 668/2008, los anexos de la OACI se han modificado de la forma siguiente:

- i. **Anexo 2**, 10ª ed., julio de 2005, enm. hasta **N° 40**, ha sido modificado hasta alcanzar la enm. **N° 42**.
- ii. **Anexo 3**, 16ª ed., julio de 2007, enm. hasta la n° 74.
- iii. **Anexo 4**, **10ª ed., julio de 2001**, enm. hasta **N° 54**, ha sido modificado hasta alcanzar la **11ª ed., julio de 2009**.
- iv. **Anexo 10 vol. I**, 6ª ed., julio de 2006, enm. hasta **N° 82**, ha sido modificado hasta alcanzar la enm. **N° 84**.
- v. **Anexo 10 vol. I**, 6ª ed., octubre de 2001, enm. hasta **N° 82**, ha sido modificado hasta alcanzar la enm. **N° 84**.

- vi. Anexo 10 vol. III, 2ª ed., julio de 2007, enm. hasta Nº 82, ha sido modificado hasta alcanzar la enm. Nº 84.
 - vii. Anexo 10 vol. IV, 4ª ed., julio de 2007, enm. hasta Nº 82, ha sido modificado hasta alcanzar la enm. Nº 84.
 - viii. Anexo 10 vol. V, 2ª ed., julio de 2001, enm. hasta Nº 82, ha sido modificado hasta alcanzar la enm. Nº 84.
 - ix. Anexo 11, 13ª ed., julio de 2001, enm. hasta Nº 45, ha sido modificado hasta alcanzar la enm. Nº 47-B.
 - x. Anexo 14, vol. I 4ª ed., julio de 2004, enm. hasta Nº 9, ha sido modificado hasta alcanzar la 5ª ed., julio de 2009.
 - xi. Anexo 14, vol. II 2ª ed., julio de 1995, enm. hasta Nº 3, ha sido modificado hasta alcanzar la 3ª ed., julio de 2009.
 - xii. Anexo 15, 12ª ed., julio de 2004, enm. hasta Nº 34, ha sido modificado hasta alcanzar la enm. Nº 35.
13. La Agencia todavía no ha introducido estas referencias actualizadas en el proyecto de Reglamento conforme a este Dictamen. Sin embargo, y a fin de asistir a los Estados miembros en el cumplimiento de sus obligaciones en virtud del Convenio de Chicago (véase el artículo 2, apartado 2, letra d) del Reglamento de base), la Agencia propone analizar los cambios derivados de las últimas versiones de los anexos para evaluar los efectos de su aplicación, y emitir en consecuencia un Dictamen para la Comisión sobre este asunto.
- También es importante destacar que la transposición de las normas y prácticas recomendadas de la OACI que se realizará durante la 2ª fase hará innecesarias tales referencias y, por tanto, serán sustituidas por las normas correspondientes de la Unión.
14. Otro aspecto importante a destacar es que el artículo 25 del reciente Reglamento de la Comisión por el que se adopta un sistema de evaluación del rendimiento para los servicios de navegación aérea y las funciones de red requiere una modificación de la sección 2.2 y la sección 9 del anexo I del Reglamento (CE) nº 2096/2005. En este Dictamen, la Agencia propone derogar el Reglamento (CE) nº 2096/2005 y sustituirlo por este Reglamento. Por consiguiente, la recomendación de la Agencia sería incorporar las modificaciones exigidas por el Reglamento sobre el sistema de evaluación del rendimiento en la propuesta legislativa de la Comisión para este Reglamento.
15. Además de las modificaciones técnicas mínimas anteriormente presentadas y de los aspectos que la Agencia propone modificar en virtud del apartado 11, la Agencia, asesorada por los expertos de los grupos de reglamentación ATM.001 y ATM.004, ha detectado ciertos aspectos que sería necesario mejorar. Conjuntamente con dichos expertos, la Agencia ha realizado una evaluación preliminar de tales mejoras en cuanto a su idoneidad, madurez y posibilidad de que se incluyan en el proceso de «vía rápida». Sin embargo, de acuerdo con las conclusiones de las reuniones del SSC antes mencionadas y al no haberse seguido el proceso normal de consulta normativa, la Agencia todavía no las ha incluido en los Reglamentos propuestos. Por consiguiente, en opinión de la Agencia, estas propuestas de mejora deben considerarse prioridades para la segunda fase del proceso normativo, junto con la transposición de las pertinentes normas y prácticas recomendadas de la OACI:
- i. Las disposiciones relativas a exenciones que contiene el artículo 5 del Reglamento propuesto: aunque la Agencia ha transpuesto las disposiciones existentes en el antiguo artículo 4 del Reglamento (CE) nº 2096/2005, tal como solicitó la Comisión Europea y confirmó el SSC, la Agencia desea destacar que la transposición literal de este artículo podría generar algunos problemas de compatibilidad con el Reglamento de base. En primer lugar, porque se ha determinado que el certificado estará limitado al espacio aéreo bajo la responsabilidad de la autoridad competente

expedidora. Se podría interpretar que esto no es coherente con el artículo 11 del Reglamento de base. En segundo lugar, es la opinión de la Agencia que la redacción original del artículo no establece el grado de certidumbre jurídica que es preciso para cumplir el objetivo de aplicación uniforme de los requisitos de seguridad de la aviación establecidos por el Reglamento de base. Aparte de la exclusión de algunas disposiciones que no pueden ser objeto de exención, la Agencia entiende que no se establece ningún criterio por el que deban aplicarse los requisitos a los ANSP sujetos a exención. Esto podría crear una situación en la que pudieran aplicarse muy diferentes criterios por distintas autoridades competentes, de manera que se generasen situaciones en las que solicitantes parecidos tuvieran que cumplir requisitos muy diferentes. Esto no significa que la Agencia crea que no debe ser posible flexibilidad alguna. Es precisamente esta flexibilidad la que el Reglamento de base trata de garantizar en su artículo 14, que establece la posibilidad de que los Estados miembros se desvíen de los requisitos en circunstancias concretas, pero de manera totalmente transparente y bajo el control de la Comisión, asistidos por la Agencia y el resto de Estados miembros. En concreto, el artículo 14, apartado 6, del Reglamento de base contempla precisamente el tipo de situación que recoge el artículo 5 del proyecto de Reglamento y podría utilizarse para dar cobertura a estos casos con claras ventajas para la seguridad y la aplicación uniforme de los requisitos.

Más aún, el artículo 8 ter, apartado 3, del Reglamento de base establece que la Agencia deberá proponer normas de aplicación que ofrezcan a los Estados miembros la posibilidad de decidir en qué condiciones podrán los proveedores de servicios de información declarar los servicios que prestan. Debido al proceso de «vía rápida», la Agencia todavía no ha podido realizar dicha propuesta.

De acuerdo con lo anterior, la Agencia evaluará además las disposiciones del artículo 5 propuesto en relación con las exenciones con vistas a aplicar el artículo 8 ter, apartado 3, y con vistas a ofrecer la necesaria flexibilidad y proporcionalidad a aquellos ANSP que están actualmente sujetos a exenciones. De acuerdo con dicha evaluación, la Agencia realizará las modificaciones que correspondan en la segunda fase.

Por último, hay que añadir que la Agencia considera que en la 2ª fase deberían volver a estudiarse algunos de los requisitos de los que actualmente es posible estar exento. En particular, en opinión de la Agencia, los requisitos de los apartados 2.1, 3.2 b) y 3.3 del anexo I no sólo son elementos esenciales para la seguridad, sino que además poseen flexibilidad suficiente para que los puedan aplicar todos los ANSP.

- ii. Los denominados «**requisitos no relacionados con la seguridad**» (por ejemplo, el requisito de que los ANSP tengan un plan de negocio) para la certificación de los ANSP, así como la definición e identificación de estas disposiciones ajenas a la seguridad. Este tema se ha tratado en profundidad con los expertos de los grupos de reglamentación. Durante la XXXIV reunión del SSC, se decidió que la Comisión Europea presentara una propuesta al SSC. Según el resultado de este debate, la propuesta de la Agencia podría ser modificada por la Comisión Europea. Como ya se ha indicado anteriormente, se ha pedido a la Agencia que transcriba literalmente esas disposiciones y, por tanto, que mantenga el fundamento jurídico doble (Reglamento de base de la EASA y Reglamento (CE) nº 550/2004).

Con respecto a la aplicación de estas disposiciones a las responsabilidades de la Agencia como autoridad competente para los proveedores de servicios paneuropeos y para los proveedores de servicios radicados fuera del territorio de la Unión Europea, la Agencia expone sus puntos de vista a continuación en la letra c).

- iii. La introducción de los **sistemas de gestión** según exige el capítulo 5, letra a), inciso iii) de los requisitos esenciales en el anexo V ter. La intención del colegislador europeo (el Parlamento Europeo y el Consejo) era racionalizar los requisitos de los

sistemas de gestión de la calidad y la seguridad, estableciendo la obligación de disponer de un sistema de gestión integrado. De este modo, los proveedores de servicios y organizaciones en general podrían adaptar sus sistemas de gestión a su dimensión y al alcance y complejidad de los servicios que prestan. Esto tendría la ventaja de que se exigiría tan sólo un sistema de gestión en lugar de los dos (o incluso tres, contando con el sistema de gestión de la protección) exigidos por el Reglamento (CE) nº 2096/2005. Más aún, este enfoque es también el promovido por el Manual de gestión de la seguridad de la OACI¹¹ y facilitaría la integración de la ATM/ANS en el planteamiento sistémico total de la regulación de la seguridad¹². Esto beneficiaría a los ANSP, que dispondrían de flexibilidad para aplicar los requisitos, al tiempo que se garantizaría la armonización, ya que los elementos del sistema de gestión estarían claramente definidos. También sería posible la existencia de diferentes medios aceptables de cumplimiento (AMC) y materiales orientativos (GM) para distintos tipos de ANSP y distintos tipos de servicios. Otro beneficio para la seguridad sería la facilitación y evaluación de los contactos de los ANSP con otras organizaciones de aviación, como los operadores de aeródromos o los operadores aéreos, mediante la aplicación del mismo conjunto de requisitos de los sistemas de gestión. Es evidente que uno de los riesgos para la seguridad, perfectamente conocido en la cadena de aviación, es la comunicación entre las distintas organizaciones que intervienen en el sistema de aviación y la determinación de las responsabilidades de la gestión global de los riesgos.

Los expertos estudiaron diferentes propuestas para el proceso de «vía rápida» y las presentaron a los miembros del grupo de reglamentación ATM.001 y diferentes partes interesadas. Sin embargo, las decisiones adoptadas en la XXXIV reunión del SSC no permiten a la Agencia incluir este cambio como parte del proceso de «vía rápida». Por consiguiente, la Agencia no puede hacer más que destacarlo como una de las mejoras más importantes que deberían realizarse en la 2ª fase.

El único cambio relacionado que se consideró apropiado para el proceso de «vía rápida» fue añadir una frase en el anexo I para aclarar que los ANSP pueden tomar la decisión de integrar los sistemas de gestión de la calidad y la seguridad en un único sistema de gestión. Esta disposición no impide que los ANSP integren también otros sistemas de gestión (como por ejemplo el sistema de gestión de la protección).

- iv. Propuesta para modificar los **requisitos de seguridad para el análisis y mitigación de riesgos** en relación con los cambios (antiguo apartado 3.2 del anexo II del Reglamento 2096/2005) y los requisitos aplicables a las autoridades competentes en el ámbito de la supervisión de la seguridad de los cambios en los sistemas funcionales (antiguos artículos 8 y 9 del Reglamento (CE) nº 1315/2007):

De acuerdo con los resultados del trabajo de EUROCONTROL sobre un sistema de clasificación de riesgos, siguiendo el mandato de la Comisión Europea y tras la adopción del Reglamento de base que amplía el sistema de la EASA al ámbito de la

¹¹ Manual de gestión de la seguridad de la OACI, segunda edición, 2009 (Doc. 9859-AN/474).

¹² El concepto de «*planteamiento sistémico total*» de la regulación de la seguridad se introdujo en el aviso de propuesta de modificación (NPA) 2008-22 de la Agencia. Este NPA propone que los requisitos de «organización» de las organizaciones de aviación reguladas se incluyan en una única norma de aplicación para todas las organizaciones de aviación reguladas (Part-OR). Del mismo modo, esta NPA propone que los requisitos correspondientes de la autoridad se incluyan en una única norma de aplicación para todas las autoridades competentes que supervisan dichas organizaciones (Part-AR). Los requisitos de organización comunes que son de aplicación a todas las organizaciones (por ejemplo, sistema de gestión, requisitos generales de personal, instalaciones y registro de datos, entre otros) se generalizan en lo que se ha denominado subparte OR.GEN. Las disposiciones específicas de cada tipo de organización de aviación (por ejemplo, ANSP, organizaciones de formación, operadores aéreos, operadores de aeródromos) comprenderán requisitos de organización adicionales en subpartes adicionales (por ejemplo, OR.ATO, OR.OPS).

ATM/ANS, la Agencia, junto con un grupo informal de expertos de las principales NSA y ANSP de Europa, realizó un análisis de las disposiciones existentes en el Reglamento (CE) n° 2096/2005 y en el Reglamento (CE) n° 1315/2007 relativas a los requisitos para la evaluación de la seguridad de los cambios y la supervisión de la seguridad de dichos cambios. La intención era formular propuestas y recomendaciones a los grupos de reglamentación ATM.001 y ATM.004. Se resumen a continuación las principales conclusiones de este análisis:

- Las disposiciones existentes son demasiado difíciles de interpretar e incluso de aplicar en algunos casos. Términos como «componente», «situaciones peligrosas creíbles en relación con las operaciones de ATM» y la aplicación de la metodología cuantitativa requerida y de la tabla de grados de severidad en el caso de los cambios relacionados con recursos humanos y procedimientos no han sido fáciles de interpretar ni se han aplicado de manera uniforme —si se han aplicado— por los distintos Estados miembros.
- También sería preciso mejorar los criterios señalados a las autoridades competentes para tomar la decisión de revisar los cambios propuestos por la organización, ya que los criterios existentes —basados en situaciones peligrosas más que en riesgos— significan, en última instancia, que la autoridad competente debe revisar casi todos los cambios.
- La Agencia considera que sería muy beneficioso aplicar un planteamiento más basado en el rendimiento para regular la evaluación de la seguridad de los cambios y la supervisión de tal seguridad. Los requisitos se entenderían y aplicarían más fácilmente si se racionalizasen los requisitos y las correspondientes responsabilidades de gestión de los cambios, si se aclarasen los correspondientes procesos de notificación y revisión de los cambios a nivel de las normas de aplicación y si se estableciesen las metodologías a utilizar para los distintos tipos de cambios en los distintos tipos de sistemas funcionales en los AMC y los GM. La Agencia cree que los requisitos sólo se podrán aplicar de modo uniforme y con mayor seguridad cuando sean claros y fáciles de interpretar y cuando se asignen claramente responsabilidades y procesos.
- La falta de AMC y GM en el marco regulador del SES dificulta la adopción de un sistema de este tipo para el primer conjunto de Reglamentos SES. Sin embargo, el marco regulador de la EASA ofrece esta posibilidad. De acuerdo con la experiencia adquirida hasta la fecha en la aplicación de AMC y GM en otros ámbitos de la aviación (por ejemplo, la aeronavegabilidad y el mantenimiento) y con las propuestas existentes sobre AMC alternativos, se garantizará el grado de armonización deseado en la Unión Europea (tan necesario para el desarrollo y funcionamiento seguro de los bloques funcionales de espacio aéreo (FAB) y del cielo único europeo). Con ello también se fomentará la flexibilidad, ya que será posible adoptar sistemas normalizados mejor adaptados a los tipos de cambios y operaciones considerados, sin necesidad de modificar el Reglamento o de solicitar exenciones. También se proporcionarán los medios para desarrollar y actualizar estos sistemas con las mejores prácticas más recientes.
- De acuerdo con la evaluación inicial de impacto de la reglamentación realizada por la Agencia al valorar las posibles opciones de mejora de estas disposiciones, la Agencia hubiera preferido racionalizar las normas de aplicación de modo que estuvieran más basadas en el rendimiento. Las normas de aplicación habrían incluido los objetivos de seguridad que deberían cumplirse y los AMC y GM habrían incluido los aspectos técnicos relacionados con el cumplimiento de dichos objetivos de seguridad. Este enfoque ya se ha adoptado para la certificación de aeronavegabilidad de las aeronaves y también hubiera sido más apropiado para el ámbito de ATM/ANS, que depende

mucho de la tecnología y que está basado cada vez más en sistemas aire-tierra integrados y muy complejos.

De acuerdo con las conclusiones mencionadas y con el fin de mejorar el sistema, este grupo informal de expertos elaboró una propuesta que se presentó a los miembros de los grupos ATM.001 y ATM.004 con el respaldo de las conclusiones iniciales de la evaluación de impacto de la reglamentación. Una vez más, las decisiones adoptadas en la XXXIV reunión del SSC no han permitido a la Agencia incluir este cambio en este momento.

- v. Propuesta de **integración de los requisitos aplicables a las organizaciones** (en este caso, los ANSP) **en un único Reglamento** y los requisitos aplicables a las autoridades competentes en otro Reglamento. Para ello habría sido necesario transferir los requisitos de las autoridades que están incluidos en el Reglamento (CE) n° 2096/2005 al Reglamento que contiene los requisitos de supervisión de la seguridad de los ANSP y de las organizaciones que prestan servicios de ATFM y ASM. Los requisitos aplicables a las autoridades competentes que contiene el Reglamento (CE) n° 2096/2005 son los destinados a los Estados miembros o a las autoridades nacionales de supervisión, como los requisitos para la certificación de ANSP, el cumplimiento permanente y el control del cumplimiento, más los requisitos de la revisión paritaria, como los requisitos para las organizaciones (ANSP y organizaciones que prestan servicios de ATFM y ASM) que contiene el Reglamento (CE) n° 1315/2007, concretamente los que exigen el desarrollo de procedimientos para evaluar la seguridad de los cambios en los sistemas funcionales, la notificación de cambios en la seguridad de los sistemas funcionales, y los requisitos relativos a la forma de actuar en relación con los resultados de las auditorías realizadas por las autoridades competentes en el desempeño de sus funciones de control del cumplimiento, deberían haber sido transferidos al Reglamento relativo a las organizaciones. La Agencia considera que esta propuesta habría mejorado los reglamentos existentes aclarando las responsabilidades de los ANSP y de las autoridades competentes, garantizando la coherencia y facilitando la integración en la estructura reglamentaria que pone en práctica el planteamiento sistémico total. No obstante, el Reglamento (CE) n° 2096/2005 y el Reglamento (CE) n° 1315/2007 tienen distinto alcance (el Reglamento (CE) n° 2096/2005 sólo se aplica a la certificación de ANSP y el Reglamento (CE) n° 1315/2007 se aplica a la supervisión de la seguridad de los ANSP y de las organizaciones que prestan servicios de ATFM y ASM). Por tanto, se temía que la transferencia de disposiciones entre ambos reglamentos llevase a dejar de aplicar los requisitos existentes para las organizaciones que prestan servicios de ATFM y ASM hasta que se desarrollase el conjunto completo de requisitos aplicables a estas organizaciones. Aunque, en opinión de la Agencia, esto se podría haber resuelto fácilmente, una vez más las decisiones de alto nivel obligaron a la Agencia a aplazar esta modificación hasta la 2ª fase.
- vi. **Propuesta para mejorar los requisitos aplicables al personal de ingeniería y técnico que realiza tareas relacionadas con la seguridad** en el artículo 9 y en el apartado 3.3 de su anexo II. El presente artículo 9 establece que los Estados miembros deben adoptar normas de seguridad apropiadas para el personal técnico y de ingeniería que realice tareas operativas relacionadas con la seguridad. La intención de la Agencia es establecer requisitos comunes en este ámbito, después de evaluar la idoneidad y coherencia con el marco reglamentario del trabajo realizado por EUROCONTROL para elaborar especificaciones que incluyan planes de capacitación y evaluación de competencias para el personal de ingeniería de ATS (ATSEP) y teniendo también en cuenta las conversaciones en curso entre las partes correspondientes (los ANSP y el personal de ingeniería y técnico). Con este fin, la Agencia, basándose en las aportaciones de algunos expertos de los grupos de reglamentación, propone una definición y requisitos para que los ANSP implanten un procedimiento para definir las tareas relacionadas con la seguridad y

establezcan requisitos de formación consistentes en planes de capacitación y evaluaciones de competencias para el personal de ingeniería pertinente. Sin embargo, una vez más la Agencia no ha podido realizar este trabajo durante la «vía rápida» y tendrá que considerarse una prioridad de la 2ª fase. Entre tanto, y sin perjuicio del considerando 17 del Reglamento de base, es importante resaltar que, desde el punto de vista de la Agencia, la intención del legislador europeo era transferir las competencias de formulación de normas de seguridad para el personal de ingeniería a la Unión Europea a través del Reglamento de base. Más aún, la Agencia cree que mantener esta posibilidad podría dificultar todavía más el trabajo de la Agencia para la segunda fase, ya que los Estados miembros podrán continuar formulando nuevos requisitos nacionales mientras la Agencia procede a la evaluación del sistema existente con el fin de proponer normas de ámbito europeo. Sin embargo, de acuerdo con el mandato recibido por la Agencia, se ha decidido no proponer ningún cambio en estas disposiciones en la 1ª fase.

- vii. En opinión de la Agencia, se podría mejorar el Reglamento (CE) nº 2096/2005 en lo que respecta a las **responsabilidades de los ANSP** cuando deleguen determinadas actividades, como el mantenimiento de determinados equipos, en **organizaciones contratadas**. El Reglamento (CE) nº 2096/2005 contiene ciertos requisitos que los ANSP deben cumplir, en relación con el personal de ingeniería, cuando utilicen lo que se ha dado en llamar «organizaciones subcontratadas relacionadas con la operación». La Agencia entiende que los reglamentos existentes mejorarían si se aclarase la definición de «organización operativa» (con la definición actual cabría la interpretación de que estas organizaciones podrían prestar servicios sin estar certificadas) y del término organización «subcontratada» y de las responsabilidades, en su caso, de los ANSP con respecto a terceros (organizaciones contratadas por la organización directamente contratada por el ANSP). Las disposiciones actuales serán evaluadas durante la 2ª fase.
16. Como ya se ha explicado, la Agencia considera que los Reglamentos propuestos son el primer paso en la extensión del sistema europeo de regulación de la seguridad de la aviación europea al ámbito de ATM/ANS. En opinión de la Agencia, el sistema se beneficiaría claramente de las mejoras ya señaladas, que deberían ser la máxima prioridad, junto con la transposición de las normas y prácticas recomendadas (SARP) de la OACI, en la acción reglamentaria de la 2ª fase.
17. También es importante destacar que el artículo 8 ter del Reglamento de base contiene disposiciones que no se han incorporado a los Reglamentos propuestos, como por ejemplo:
- i. La aplicación del artículo 8 ter, apartado 3, del Reglamento de base, como ya se ha explicado.
 - ii. La aplicación del artículo 8 ter, apartados 4 y 5, del Reglamento de base. Más adelante, el futuro grupo de reglamentación ATM.005 evaluará las opciones de aplicación de estas disposiciones.
 - iii. La formulación de medidas relativas a las organizaciones que prestan servicios consistentes en la producción y el tratamiento de datos y el formateado y la entrega de datos al tránsito aéreo general con fines de navegación aérea segura. Las opciones de aplicación de estas disposiciones con arreglo a los procesos existentes en el sistema de la EASA (cartas de aceptación) se evaluarán durante la 2ª fase.
18. Esta 2ª fase se desarrollará de conformidad con los procedimientos de reglamentación de la Agencia.

b) Requisitos relativos a la supervisión de la seguridad en la gestión del tránsito aéreo y los servicios de navegación aérea

19. Como se ha explicado, de acuerdo con la petición de la Comisión Europea de que la transposición del Reglamento (CE) n° 1315/2007 de la Comisión se llevase a cabo sin más demoras, la Agencia ha transferido este Reglamento a una norma de aplicación con arreglo al Reglamento de base, que introduce los cambios imprescindibles y modificaciones técnicas mínimas. Los siguientes cambios se consideran imprescindibles:
- i. La introducción del término **«autoridad competente»** en el nuevo artículo 3. Esto es necesario para aplicar los artículos 8 ter y 22 bis del Reglamento de base. De acuerdo con esta disposición, la supervisión de las organizaciones que tengan su principal lugar de operaciones en un Estado miembro corresponderá a la autoridad nacional de supervisión (NSA) de ese Estado miembro (tal como se indica en el artículo 4 del Reglamento marco, modificado por el Reglamento (CE) n° 1070/2009) o a la autoridad o autoridades que se determinen en el acuerdo alcanzado por los Estados miembros participantes en la organización de los FAB, si dicho acuerdo especifica que la autoridad competente sea diferente de la NSA. La supervisión de las organizaciones radicadas fuera del territorio de los Estados miembros pero que presten servicios en el espacio aéreo donde se aplica el Tratado de la Unión Europea corresponderá a la Agencia. En la letra c) de este capítulo se explica este asunto con más detalle.
 - ii. La **definición de servicio paneuropeo**. Esta definición es necesaria para la aplicación del artículo 22 bis. El objetivo de esta definición es aclarar qué son los servicios paneuropeos.
 - iii. La adición de **referencias a los artículos pertinentes del Reglamento de base**. Como ya se ha explicado en la letra a), el proyecto de Reglamento tendrá un fundamento jurídico doble. Por tanto, las referencias al Reglamento (CE) n° 550/2004 se han complementado con referencias a los artículos pertinentes del Reglamento de base.
 - iv. Las **referencias a las autoridades nacionales de supervisión (NSA)** relacionadas con el artículo 4 del Reglamento (CE) n° 549/2004 han sido **sustituidas por** referencias a las **autoridades competentes**. Como ya se ha indicado anteriormente, algunas partes interesadas han expresado su inquietud por el fundamento jurídico que faculta a la Agencia para ejecutar determinadas tareas como autoridad competente, y han solicitado que algunas disposiciones especifiquen quién es la autoridad competente. En opinión de la Agencia, no es necesario especificar esta circunstancia en las normas de aplicación porque sería repetir las tareas y responsabilidades ya establecidas por el colegislador europeo en el Reglamento de base. Un ejemplo es el caso de las directrices de seguridad previstas en el antiguo artículo 12 del Reglamento (CE) n° 1315/2007 (artículo 13 del Reglamento propuesto). En este caso, simplemente se ha sustituido el término NSA por «autoridad competente». La Agencia considera que el artículo 8 ter del Reglamento de base requiere que la Agencia también esté facultada para formular estas directrices de seguridad. De hecho, las normas de aplicación previstas en el artículo 8 ter, apartado 6, letra f) del Reglamento de base deben garantizar que se otorguen competencias adecuadas a las autoridades responsables de la supervisión para reaccionar ante situaciones de inseguridad que puedan darse durante la prestación de los servicios de ATM/ANS. Más aún, las normas de aplicación deben elaborarse, en la medida de lo posible, teniendo en cuenta las prestaciones del Reglamento (CE) n° 1315/2007 de la Comisión. Dichas normas de aplicación deben facultar a la Agencia, en tanto que autoridad competente, para utilizar el mecanismo de las directrices de seguridad en relación con las organizaciones y los servicios que supervise. Por consiguiente, el Reglamento de base establece un fundamento jurídico adecuado para que la Agencia formule directrices de seguridad con arreglo al artículo 12 del Reglamento (CE) n° 1315/2007.

- v. El término **organización reconocida** ha sido **sustituido por** el término **organismo cualificado**, con arreglo al artículo 13 del Reglamento de base.
 - vi. Los **considerandos** también han sido actualizados para reflejar la situación actual, la aplicación del Reglamento de base, el fundamento de la norma de aplicación propuesta y las fases que se sucedan más adelante.
 - vii. La introducción de **disposiciones transitorias** relativas a la transferencia de las funciones de supervisión de la seguridad de las autoridades competentes a la Agencia en aquellos casos en que la Agencia sea la autoridad competente en virtud del artículo 22 bis del Reglamento de base (organizaciones que presten servicios en el espacio aéreo del territorio de aplicación del Tratado y que tengan su lugar principal de operación y, en su caso, su domicilio social radicados fuera de dicho territorio y organizaciones que presten servicios paneuropeos) a los seis meses. La Agencia considera que seis meses son un plazo suficiente para realizar los preparativos necesarios para asumir las responsabilidades que le ha asignado el legislador en el Reglamento de base.
 - viii. La introducción de una **disposición derogatoria** del Reglamento existente como nuevo artículo 17. Este artículo deroga el Reglamento (CE) n° 1315/2007 de la Comisión ya que todas sus disposiciones se han transpuesto por completo en la norma de aplicación propuesta.
20. Se considera que los cambios y modificaciones técnicas mínimas que se han propuesto se atienen a las instrucciones recibidas de la Comisión Europea y confirmadas por el Comité del cielo único (SSC) en sus XXXIII y XXXIV reuniones. En el proceso de revisión de las disposiciones existentes, la Agencia, asesorada por los miembros de los grupos de reglamentación ATM.001 y ATM.004, ha señalado otros aspectos que sería necesario mejorar. En opinión de la Agencia, estas propuestas de mejora deben considerarse de máxima prioridad para la segunda fase del proceso normativo, junto con la transposición de las pertinentes normas y prácticas recomendadas de la OACI:
- i. Aplicación del **planteamiento sistémico total para los requisitos de las autoridades**. El «planteamiento sistémico total» tiene por objeto racionalizar los procesos de certificación y supervisión y reducir las cargas para las personas y organizaciones reguladas. El planteamiento sistémico total para los requisitos de las autoridades también tiene por objeto armonizar los procesos de supervisión de personas, organizaciones, productos, piezas y aparatos y sistemas y componentes. Los componentes de los sistemas de aviación —productos, operadores, tripulaciones, aeródromos, ATM/ANS—, ya sea en tierra o en aire, forman parte de una única red. El «planteamiento sistémico total» trata de eliminar el riesgo de deficiencias o solapamientos de la seguridad y evitar que existan requisitos contradictorios y confusión de responsabilidades. Los Reglamentos se interpretarán y se aplicarán de forma normalizada. Será posible utilizar las mejores prácticas. Las propuestas de modificación de los requisitos aplicables a las autoridades (Part-AR) que elabore la Agencia como parte de su trabajo en la 1ª extensión del sistema de la EASA (extensión del sistema de la EASA al ámbito de las operaciones aéreas y las licencias de las tripulaciones) así como la modificación de la propuesta de subparte AR.GEN (subparte de la Parte AR, aplicable a todas las autoridades competentes que supervisen a todo tipo de organizaciones de aviación) deberán, en su caso, formularse con arreglo a las normas de aplicación de la vía rápida. De este modo se garantizará una mayor coherencia y se simplificará el proceso de certificación. En la 2ª fase, todos los requisitos aplicables a las autoridades competentes inicialmente incluidos en los proyectos de Reglamentos relativos a la prestación de servicios de navegación aérea y a la expedición de licencias para los controladores de tránsito aéreo deberán integrarse igualmente en la misma norma de aplicación (Part-AR) con el fin de armonizar los procesos de supervisión. También deberán adaptarse a los principios fundamentales de la Unión Europea, aplicando los principios establecidos en el Reglamento de base sobre supervisión, control del cumplimiento,

intercambio de información entre autoridades competentes y reconocimiento mutuo de certificados, como ya ha empezado a hacer la Agencia con su propuesta en el NPA 2008-22.

- ii. Los principios del **Programa de Seguridad Estatal** promovido por la OACI también deberán integrarse en dichos requisitos. La Agencia ya ha comenzado a trabajar con la adaptación de las disposiciones inicialmente propuestas en el NPA 2008-22 y con la aplicación de un Programa Europeo de Seguridad Aérea¹³.
- iii. Es necesario racionalizar las disposiciones relativas a la **supervisión de la seguridad de los cambios relacionados con la seguridad** en los sistemas funcionales (antiguos artículos 8 y 9 del Reglamento (CE) n° 1315/2007), como ya se ha explicado en la letra a), y deben integrarse en el marco reglamentario común.
- iv. Los denominados «**requisitos no relacionados con la seguridad**» para la certificación de las organizaciones que presten servicios, así como su identificación. Este tema se ha tratado con los expertos de los grupos de reglamentación a lo largo de sus trabajos y en reuniones específicas para tal fin. En la XXXIV reunión del SSC, se decidió que la Comisión Europea formulase una propuesta sobre cómo abordar los «requisitos no relacionados con la seguridad», para que el SSC la estudiase.

La necesidad de armonizar todo lo posible la terminología para denominar los actos de las autoridades competentes para reaccionar ante situaciones de inseguridad sin demoras indebidas. Aunque en la propuesta de artículo 13 del proyecto de Reglamento al que se refiere este Dictamen (antiguo artículo 12 del Reglamento (CE) n° 1315/2007, el término utilizado es «directrices de seguridad», el término utilizado en el NPA 2008-22 de la EASA es el término de la OACI «información de seguridad obligatoria». Además, la Agencia ha propuesto el término «directriz de seguridad» con arreglo al NPA 2009-0¹⁴ para referirse a las medidas que la Agencia pueda tener que adoptar en relación con los requisitos de aeronavegabilidad que se apliquen a las operaciones de forma retroactiva (para aumentar la seguridad) y para ordenar que se corrijan las deficiencias detectadas en los elementos que formen parte de los datos de idoneidad operacional de las aeronaves. La evaluación de los términos que deban utilizarse en cada caso se realizará debidamente durante la 2ª fase.

- 21. Las propuestas mencionadas, junto con la transposición de las SARP pertinentes de la OACI, deberán ser la máxima prioridad de la Agencia en la 2ª fase, como ya se ha indicado. Los Reglamentos propuestos serán el punto de partida de la Agencia en la 2ª fase.

c) *La Agencia como autoridad competente en virtud del artículo 22 bis del Reglamento de base y explicación adicional del artículo 3 del proyecto de normas de aplicación*

- 22. En 2009, el legislador europeo mantuvo el principio de separación de la normativa de seguridad respecto de las funciones operativas (obligación de que los ANSP se certifiquen y que los certificados sean normalmente expedidos por las NSA) cuando adoptó el paquete SES II y la extensión del mandato de la Agencia a los servicios de ATM/ANS. Por tanto, no hay duda de que la NSA designada o creada por un Estado miembro es la autoridad competente para la certificación y supervisión de los ANSP que tengan su principal lugar de operación y, en su caso, su domicilio social radicados en el mismo Estado miembro. Esto también es lógico por razones de subsidiariedad y proximidad. Este

¹³ http://www.easa.europa.eu/ws_prod/g/doc/COMMS/easanews/EASA-Newsletter-issue-3.pdf.
http://www.easa.europa.eu/ws_prod/g/doc/About_EASA/Manag_Board/2009/EASA%20MB%2003-2009%20Summary%20of%20Discussions%20MB%20Special%20Meeting.pdf.

¹⁴ http://www.easa.europa.eu/ws_prod/r/doc/NPA/NPA%202009-01.pdf

es el caso establecido en el artículo 3, letra a) de la propuesta de normas de aplicación conforme al presente Dictamen.

23. Además, el SES I introdujo el concepto de bloques funcionales de espacio aéreo (FAB) que abarcan más de un Estado miembro. En relación con los FAB que abarcan el espacio aéreo de más de un Estado miembro, el legislador europeo ha determinado que los Estados miembros afectados han de alcanzar un acuerdo sobre la supervisión de los ANSP que presten servicios para el FAB en cuestión. Esta disposición volvió a confirmarse con el SES II. Podrían darse muchas soluciones para aplicar este principio, como designar a una única NSA para supervisar la seguridad de todos los ANSP que presten servicios en un FAB, mantener el principio de competencia territorial para diferentes ANSP activos en dicho FAB o designar varias NSA, pero que cada una de ellas sea responsable de un determinado tipo de servicio. Las normas de aplicación propuestas por la Agencia no deben limitar las disposiciones vigentes del SES que permiten a los Estados miembros elegir el mecanismo aplicable para supervisar la seguridad de los ANSP que presten servicios en un FAB. Por tanto, la propuesta de artículo 3, letra b) hace referencia a este acuerdo entre los Estados miembros participantes en el FAB, ya que, según el Reglamento (CE) n° 550/2004, dicho acuerdo entre Estados miembros podría incluir también una clara asignación de responsabilidades sobre las tareas de supervisión.
24. El Reglamento (CE) n° 550/2004 permite la certificación de los ANSP que presten «conjuntos» de servicios (por ejemplo, un proveedor de servicios ATC de ruta que preste servicios ATC TWR en aeródromos, FIS, comunicación, navegación u otros ANS), pero también servicios «separados» (por ejemplo, el operador de un aeródromo que preste servicios TWR directamente en su establecimiento o un proveedor de señales de radionavegación exclusivamente). Esta posibilidad ya ha sido muy utilizada: el informe de EUROCONTROL sobre la aplicación del SES¹⁵, publicado en junio de 2009, recogía 212 ANSP certificados, una cifra muy superior al número de Estados miembros. Por supuesto, sería imposible alcanzar tal cifra si no se «separasen» algunos ANS del principal proveedor de control de tránsito aéreo (ATCP) nacional. En el futuro, SESAR y NEXTGEN podrían incorporar importantes innovaciones a los servicios de ATM/ANS, especialmente en el ámbito del intercambio de información digital y la correspondiente necesidad de una red de comunicaciones. En particular, SESAR defiende que no sólo se utilicen enlaces de datos móviles en línea de visión de radio, sino también comunicaciones móviles aeronáuticas vía satélite. Nada impide que un proveedor de comunicaciones por satélite preste servicios en el espacio aéreo del territorio de aplicación del Tratado de la Unión Europea, aunque tenga su domicilio social fuera del territorio de los Estados miembros. Pueden darse otros ejemplos, por ejemplo en relación con los diseñadores de procedimientos instrumentales o los proveedores de datos para los sistemas de gestión de vuelos.
25. El artículo 22 bis, letra b) del Reglamento de base establece que la Agencia es la responsable de expedir certificados y autorizaciones para organizaciones radicadas fuera del territorio sujeto a las disposiciones del Tratado de la Unión Europea, pero que presten servicios en el espacio aéreo de dicho territorio. Por tanto, la Agencia será la autoridad competente para expedir los certificados de las organizaciones en esos casos. Las normas de aplicación propuestas serán coherentes con lo anterior y esta es la justificación del artículo 3, letra c) de dichas normas.
26. En su Comunicación de noviembre de 2008¹⁶, en la que anuncia la 2ª extensión del mandato de la Agencia, la Comisión Europea señala que, con el desarrollo de nuevas tecnologías, aparecen proveedores de servicios que operan en todo el continente, o incluso más allá. A modo de ejemplos ya existentes cabe citar la agrupación de

¹⁵ http://www.eurocontrol.int/lssip/gallery/content/public/2009Sep/SESReport_WEB.pdf.

¹⁶ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0578:FIN:ES:DOC>.

proveedores EGNOS¹⁷ y el futuro operador de Galileo¹⁸ en el campo de la navegación vía satélite, la EAD¹⁹, y servicios de comunicaciones como ARINC y SITA²⁰. Las normas europeas comunes deben hacer posible la certificación de estos nuevos tipos de organizaciones de forma coherente y coordinada.

27. El legislador europeo decidió (artículo 22 bis, letra c) del Reglamento de base) que la Agencia fuera competente para expedir y renovar los certificados de las organizaciones que prestan servicios ATM/ANS paneuropeos. La propuesta de artículo 3, letra d) sólo refleja, en lo que respecta a las normas de aplicación, la decisión ya adoptada por el legislador europeo.
28. Como ya se ha indicado, existe no obstante la duda de si un certificado expedido por la Agencia debería cubrir únicamente los requisitos de «seguridad» aplicables a los ANSP paneuropeos o «todos» los requisitos (es decir, los de «seguridad» y los «no relacionados con la seguridad» o disposiciones que no tienen un «efecto directo sobre la seguridad») en lo que respecta a la certificación. Aunque se decidió que la Comisión Europea presentara una propuesta al SSC con respecto a los requisitos de la certificación «no relacionados con la seguridad», en el Dictamen de la Agencia un ANSP deberá estar en posesión de un único certificado que demuestre el cumplimiento de todos los requisitos legales aplicables, por las siguientes razones:
 - Si se repartiesen las competencias de supervisión entre la Agencia y una NSA se duplicaría el proceso de certificación o no quedarían claramente asignadas las responsabilidades, y esto supondría una carga para las organizaciones reguladas.
 - Esta carga sería contraria al artículo 2, apartado 2, letra c) del Reglamento de base, que establece que la Agencia ha de fomentar la rentabilidad en los procesos de reglamentación y de certificación y evitar duplicaciones en los niveles nacional y europeo.
 - El Reglamento de base no limita la certificación a la cuestión de la seguridad (el término «certificación», según se define en el artículo 3 del Reglamento de base, significa «cualquier forma de reconocimiento de que un producto, componente o equipo, una organización o una persona cumple los requisitos aplicables, incluidas las disposiciones del presente Reglamento y sus disposiciones de aplicación, así como la expedición del certificado pertinente que acredite dicho cumplimiento»).
 - El artículo 22 bis del Reglamento de base no limita en modo alguno el alcance y contenido de los certificados que debe expedir la Agencia, que deberán abarcar todos los tipos de requisitos aplicables.
 - La separación entre requisitos «de seguridad» y «no relacionados con la seguridad» es en cierto modo arbitraria y requiere una consulta en profundidad.
29. En opinión de la Agencia, el reparto de las responsabilidades de supervisión de los aspectos de «seguridad» y «no relacionados con la seguridad» de la certificación de una organización entre diferentes autoridades competentes sería contrario al objetivo perseguido por el legislador europeo y no es legalmente obligatorio. Más aún, una decisión de este tipo sería contraria a los objetivos del Reglamento de base, que exige la centralización de las actividades de certificación y supervisión de determinados proveedores de servicios.

¹⁷ EGNOS: European Geostationary Navigation and Overlay Service (servicio europeo de complemento geoestacionario de navegación).

¹⁸ Galileo es el sistema europeo de navegación por satélite.

¹⁹ EAD: base de datos europea.

²⁰ ARINC y SITA: Aeronautical Radio, Inc. y la Sociedad Internacional de Telecomunicaciones Aeronáuticas comercializan servicios de comunicación destinados a la aviación.

30. Por último, y como ya se ha explicado, la Comisión Europea formulará su propuesta legislativa definitiva sobre la forma de actuar con respecto a las disposiciones «no relacionadas con la seguridad».

IV. Evaluación de impacto de la reglamentación

31. La evaluación de impacto de la reglamentación (RIA) tiene por objeto valorar las consecuencias de determinadas normas y requisitos que se han de formular. Por tanto, la evaluación estaría destinada a facilitar el proceso de decisión (por ejemplo, entre todas las posibles opciones de reglamentación, cuál es la que menos afecta en general a las personas u organizaciones reguladas) sobre la aplicación del Reglamento de base.
32. La finalidad y la metodología de la RIA se han explicado en varios documentos, como por ejemplo la RIA sobre la extensión de las competencias de la Agencia Europea de Seguridad Aérea (EASA) a la regulación de la gestión del tránsito aéreo y de los servicios de navegación aérea (ATM/ANS).
33. Por las razones ya explicadas en el capítulo III, el presente Dictamen comprende una serie de normas de aplicación que se han copiado de los Reglamentos SES; en particular, del Reglamento (CE) n° 2096/2005 y del Reglamento (CE) n° 1315/2007. No se han propuesto cambios en el contenido de los citados Reglamentos que justifiquen un análisis adicional en el contexto de una RIA. Los cambios mínimos propuestos en la aplicación del Reglamento de base son cambios que no permiten otras alternativas u opciones dignas de mayor estudio.
34. Por tanto, no se ha realizado una RIA. Con todo, la Agencia desea resaltar que hay algunos datos pertinentes en relación con la población afectada que revisten interés en el contexto de este nuevo conjunto de normas. Se pueden encontrar en el informe de EUROCONTROL sobre la aplicación de la legislación SES²¹, que revela el número de organizaciones y personas que prestan servicios de ATM/ANS en los Estados miembros de la Unión Europea, Noruega y Suiza.
35. En su informe de 2008²², EUROCONTROL resaltaba algunos aspectos paneuropeos que requerían una actuación en el ámbito europeo:
- La falta de mecanismos de supervisión de la seguridad de los servicios de ATFM y ASM por parte de las NSA, concretamente en el caso de los elementos de ATFM gestionados de forma centralizada por la CFMU.
 - La falta de formalización de mecanismos de supervisión de la seguridad en relación con las situaciones transfronterizas.
 - La deficiente ejecución por parte de las NSA de la supervisión de la seguridad de los cambios, que es importante en lo que respecta a la aceptación de los nuevos sistemas y de los cambios en los sistemas existentes.
 - La falta de especificación de medidas de control para sancionar las infracciones de los Reglamentos SES por los proveedores certificados, tal como exigen las normas SES pertinentes.
 - En general, existen dudas con respecto a la doble regulación, al desarrollo de la cultura de equidad y a la disponibilidad de recursos, especialmente personal de auditoría cualificado.
36. En su informe de 2009, EUROCONTROL destacaba que el registro de la industria, en términos de accidentes e incidentes, sigue indicando que se reconocen los riesgos graves y se mitigan correctamente. No obstante, los recursos y conocimientos de que dispone son en algunos casos insuficientes para ejercer sus responsabilidades en materia de seguridad en la medida necesaria para contribuir a mejorar la seguridad.

²¹ www.eurocontrol.int/lssip/gallery/content/public/2009Sep/SESReport_WEB.pdf.

²² http://www.eurocontrol.int/src/gallery/content/public/documents/report/srcdoc44_e1.0.pdf.

37. Aunque cabe concluir que no existen riesgos inmediatos en el campo de ATM/ANS, todavía quedan muchos aspectos por tratar. Las funciones de supervisión, seguimiento y control del cumplimiento son ámbitos donde todavía sería aconsejable aplicar mejoras y no existe uniformidad sobre la aplicación de las medidas de seguridad de ATM/ANS. La RIA sobre la ampliación del sistema EASA a la regulación de la gestión del tránsito aéreo y de los servicios de navegación aérea (ATM/ANS) ya indicada y este análisis confirman que es necesario tomar medidas. Esto afecta principalmente al objetivo de una regulación transparente y una aplicación y supervisión uniforme. En la 2ª fase de ejecución, este tema será objeto de evaluación y análisis adicionales.

V. Conclusiones

38. La Agencia ha preparado este Dictamen en respuesta a la petición de la Comisión Europea y del Comité del cielo único (SSC) de que se aplique la extensión del sistema regulador de la seguridad aérea en Europa a los servicios de ATM/ANS en la primera fase, a través del denominado «proceso de vía rápida». Para ello, la Agencia ha tratado de reflejar debidamente el asesoramiento adicional que ha recibido a lo largo del proceso de la Comisión, del SSC y del Consejo de Administración de la EASA, así como de las partes interesadas.
39. La Agencia cree firmemente que este proceso de «vía rápida» reportará ventajas desde el principio para el sistema de regulación de la seguridad, como por ejemplo:
- La Agencia podrá desarrollar medios aceptables de cumplimiento y especificaciones de certificación cuya aplicación facilite el cumplimiento de la normativa y asegure la necesaria proporcionalidad y subsidiariedad. Esto implica además hacer uso de las mejores prácticas industriales.
 - Las nuevas normas establecidas permitirán a la Agencia iniciar sus inspecciones de normalización cuya finalidad es garantizar la aplicación segura y uniforme de las normas comunes y ayudar a las autoridades a realizar su cometido de supervisión de la seguridad.
 - La Agencia será la autoridad competente en los cometidos que le atribuya la ley, tanto para los ANSP paneuropeos y ajenos a la UE como para las organizaciones no europeas de formación de controladores de tránsito aéreo.
 - Otros elementos del sistema europeo de seguridad aérea –como los acuerdos de cooperación internacional y las medidas de ejecución estipuladas en el Reglamento de base– también serán aplicables en este campo.
 - La Agencia podrá contribuir, con diversas medidas normativas, a la aplicación del SES II, incluido especialmente el apoyo a la organización de los FAB, la supervisión de la seguridad de las funciones de gestión de las redes ATM y el apoyo necesario para facilitar la aplicación del programa SESAR.
40. La Agencia recomienda que la Comisión ponga en marcha el proceso ejecutivo para la adopción del proyecto de normas de aplicación basado en el presente Dictamen y modifique en consecuencia la legislación vigente aplicable al cielo único europeo con el fin de evitar la doble regulación y los requisitos contradictorios.

Colonia, 28 de mayo de 2010

P. GOUDOU
Director Ejecutivo