



## EL TRANSPORTE AÉREO: SEGURIDAD AERONÁUTICA

Unas normas comunes, que se han ido aplicando progresivamente a toda la cadena del transporte aéreo, garantizan un nivel uniforme y elevado de seguridad aeronáutica<sup>[1]</sup> en el mercado interior del transporte aéreo.

### BASE JURÍDICA

Artículo 100, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

### OBJETIVOS

La realización del mercado interior del transporte aéreo a mediados de los años noventa<sup>[2]</sup> impuso la aplicación en paralelo de un conjunto de normas comunes de carácter obligatorio destinadas a garantizar un nivel uniforme y elevado de seguridad aeronáutica.

### RESULTADOS

La aviación y la seguridad son indisociables: sin unas normas estrictas que garanticen un alto nivel de seguridad, el transporte aéreo no habría podido desarrollarse como consecuencia de la falta de pasajeros (y, probablemente, también de personal de vuelo). El avión, además, permite viajar rápido y lejos: así pues, la seguridad de las aeronaves y la cooperación internacional (más o menos intensa y eficaz) están estrechamente unidas.

A escala internacional, la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI<sup>[3]</sup>) establece las normas mínimas de seguridad, cuya aplicación sigue dependiendo en gran medida de la buena voluntad de los Estados contratantes.

En Europa, como consecuencia de la realización del mercado interior del transporte aéreo, debe garantizarse al pasajero un nivel uniforme y elevado de seguridad allí donde vuele en la Unión. En consecuencia, las reglas nacionales dieron paso a una

---

[1]La seguridad aeronáutica se refiere al diseño, fabricación, mantenimiento y explotación de las aeronaves. No debe confundirse con la seguridad aérea, que tiene por objeto la prevención de actos delictivos contra las aeronaves y sus pasajeros y tripulaciones (3.4.7).

[2]Se trata del tercer paquete de liberalización del transporte aéreo, a saber, los Reglamentos (CEE) n.º 2407/92, n.º 2408/92 y n.º 2409/92 (hoy sustituidos por el Reglamento (CE) n.º 1008/2008), que permitió el libre acceso de las compañías aéreas comunitarias a las rutas aéreas intracomunitarias (3.4.6).

[3]La Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) es el organismo especializado de las Naciones Unidas creado por el Convenio sobre Aviación Civil Internacional de diciembre de 1944 (también conocido como Convenio de Chicago), del que son parte en la actualidad 191 Estados. La OACI establece fundamentalmente «normas y métodos recomendados» que han de ser aplicados por los Estados contratantes, pero no existe ningún mecanismo vinculante que garantice su correcta aplicación.



normativa común de aplicación obligatoria. A su vez, los organismos reguladores nacionales, así como sus órganos de cooperación voluntaria (especialmente las antiguas Autoridades Conjuntas de Aviación Europeas<sup>[4]</sup>), fueron reemplazados por un mecanismo comunitario que reagrupa a las autoridades nacionales de aviación civil, la Comisión Europea y la Agencia Europea de Seguridad Aérea (AESA)<sup>[5]</sup>. Desde 2003, la AESA se ocupa, principalmente, de elaborar las normativas en este ámbito (que constituyen la base de las propuestas de actos legislativos de la Comisión). La Comisión, la Agencia y las autoridades nacionales competentes controlan la aplicación de estas normas, en sus ámbitos de competencia respectivos, pero en un espíritu de asistencia mutua.

Las normas comunes de seguridad aeronáutica de la aviación civil proceden de las normas y recomendaciones adoptadas por la OACI, reforzándolas a menudo. Con el tiempo se han ido aplicando progresivamente al conjunto de la cadena del transporte aéreo. En general, tienen como objeto la prevención de los accidentes en la etapa más temprana posible y se basan tanto en la responsabilización de los agentes afectados como en su control<sup>[6]</sup>.

Así pues, desde 1994, los principios de la OACI relativos a las investigaciones de accidentes aéreos se transponen en el Derecho de la Unión Europea (a través de la Directiva 94/56/CE, sustituida posteriormente por el Reglamento (UE) n.º 996/2010): estas investigaciones deben llevarse a cabo de forma totalmente independiente, con el único objetivo de determinar las causas de los accidentes y prevenirlos, sin intentar esclarecer culpabilidades ni responsabilidades (lo que no siempre se ajusta a lo dispuesto en los Códigos Civiles y Penales nacionales, que buscan, por el contrario, identificar y sancionar a los responsables). Encontramos la misma lógica preventiva y no sancionadora en la normativa relativa a la notificación de sucesos en la aviación civil (Directiva 2003/42/CE y Reglamentos (CE) n.º 1321/2007 y n.º 1330/2007, sustituidos posteriormente por el Reglamento (UE) n.º 376/2014): desde 2005, las anomalías descubiertas a lo largo de toda la cadena del transporte aéreo deben notificarse a las autoridades nacionales competentes y a la AESA a través de estas, almacenarse y divulgarse (por medio de un depósito central gestionado por la Comisión) para su análisis.

---

[4]Las Autoridades Conjuntas de Aviación Europeas eran un órgano informal de cooperación entre los organismos reguladores de la aviación civil de la mayoría de países europeos (tanto países de la Unión como países terceros) y estaban encargadas de establecer normas y procedimientos de seguridad (que cada Estado parte era libre de aplicar posteriormente de forma discrecional). Dichas Autoridades, compuestas por hasta 43 países miembros, iniciaron su actividad en 1970 (con el nacimiento de Airbus) y dejaron de existir en 2009: como consecuencia de la adopción de las normas comunes de seguridad aeronáutica, obligatorias y directamente aplicables, su existencia dejó de tener sentido para los Estados miembros de la Unión Europea.

[5]Cabe señalar que, en materia de gestión del tránsito aéreo y de servicios de navegación aérea, la elaboración de la normativa técnica también corre a cargo de Eurocontrol u otros organismos de normalización como Eurocae (Eurocontrol también pone en práctica una parte de esta normativa). La ampliación de las normas comunes de seguridad aeronáutica y de las competencias de la AESA a estos ámbitos se acompaña de una clarificación del reparto de tareas: la Agencia preparará la reglamentación técnica y Eurocontrol se encargará de las funciones operacionales en el marco del cielo único europeo (véase la ficha [3.4.8](#)). Véase también la propuesta de Reglamento [COM\(2013\)0409](#), de 11 de junio de 2013, y la Resolución aprobada por el Parlamento Europeo en primera lectura el 12 de marzo de 2014 (DO C 378 de 9.11.2017, p. 584).

[6]La aprobación de organizaciones de diseño por parte de la AESA (Design Organisation Approval) es un buen ejemplo de esta responsabilización de los agentes de la cadena del transporte aéreo.



Desde 2003<sup>[7]</sup>, las normas comunes rigen la navegabilidad de las aeronaves, es decir, el modo en que estas deben concebirse, construirse y mantenerse. En 2008, la normativa se extendió a las operaciones aéreas y la formación de la tripulación, a saber, el modo en que las aeronaves deben utilizarse. En 2009, se amplió también a la seguridad de las operaciones aeroportuarias, la gestión del tránsito aéreo y el suministro de servicios de navegación aérea. Todas estas normas se aplican tanto a los productos como a las organizaciones y las personas encargadas de su concepción, fabricación, mantenimiento y explotación, incluidas las aeronaves y las compañías de terceros países cuando operan en la Unión. En 2015, la Comisión Europea propuso reforzar estas normas de forma que tuvieran en cuenta, en particular, la evolución de las aeronaves no pilotadas (drones) y las interdependencias entre la seguridad aeronáutica y otros ámbitos, como la seguridad aérea o la protección del medio ambiente ([COM\(2015\)0613](#)). La propuesta amplió las competencias de la AESA en ámbitos como la seguridad (incluida la ciberseguridad) y el medio ambiente. También sugirió algunos cambios en la estructura de la AESA (por ejemplo, la creación de un comité ejecutivo encargado de prestar asistencia al consejo de administración y al director ejecutivo). Asimismo, es importante señalar que también se propusieron dos fuentes de ingresos adicionales para la AESA (subvenciones y derechos de navegación aérea por las tareas de GTA/SNA). Tras amplios debates sobre esta propuesta entre el Parlamento y el Consejo, en julio de 2018 se adoptó el Reglamento (UE) 2018/1139<sup>[8]</sup> por el que se deroga el anterior Reglamento de base sobre la AESA (Reglamento (CE) n.º 216/2008).

El programa SAFA (Evaluación de la Seguridad de Aeronaves Extranjeras), lanzado en 1996 por la Conferencia Europea de Aviación Civil (CEAC<sup>[9]</sup>), sentó las bases de una armonización de las inspecciones de las aeronaves extranjeras (europeas o no) cuando se encuentran en los aeropuertos de los Estados parte, para verificar su conformidad con los requisitos mínimos de seguridad aeronáutica establecidos por la OACI<sup>[10]</sup>. La Directiva 2004/36/CE (sustituida por las disposiciones pertinentes del Reglamento (CE) n.º 216/2008) impuso la obligatoriedad del programa SAFA para los Estados miembros a partir de 2006. Desde 2014, los aviones de los Estados que participan con la AESA (los Estados miembros de la Unión, Islandia, Noruega y Suiza) son objeto de inspecciones sobre la base de las normas de la Agencia, a veces más restrictivas, y en el marco del programa SACA (Evaluación de la Seguridad de Aeronaves Comunitarias), que se rigen por el Reglamento (UE) n.º 965/2012. En la

---

[7]Una armonización mínima de las normas técnicas se había aplicado desde 1991 a través del Reglamento (CEE) n.º 3922/91, sobre la base de acuerdos adoptados (con gran dificultad) por las Autoridades Conjuntas de Aviación Europeas.

[8]Reglamento (UE) 2018/1139 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de julio de 2018, sobre normas comunes en el ámbito de la aviación civil y por el que se crea una Agencia de la Unión Europea para la Seguridad Aérea y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.º 2111/2005, (CE) n.º 1008/2008, (UE) n.º 996/2010, (UE) n.º 376/2014 y las Directivas 2014/30/UE y 2014/53/UE del Parlamento Europeo y del Consejo y se derogan los Reglamentos (CE) n.º 552/2004 y (CE) n.º 216/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (CEE) n.º 3922/91 del Consejo (DO L 212 de 22.8.2018, p. 1).

[9]La Conferencia Europea de Aviación Civil (CEAC) reúne, en un marco informal, a las autoridades encargadas de la aviación civil de 44 países europeos, con vistas a armonizar sus políticas y prácticas, así como sus relaciones con otras regiones del mundo. La CEAC no tiene, naturalmente, ninguna competencia normativa, pero constituye un valioso grupo de reflexión.

[10]A saber, los requisitos de los anexos 1 (licencias al personal), 6 (operación de aeronaves) y 8 (aeronavegabilidad) del Convenio de Chicago.



actualidad, 48 países (europeos y no europeos), incluidos los 28 Estados miembros de la Unión, participan en el programa SAFA/SACA, y cada año se inspeccionan más de 6 000 aeronaves (repartidas prácticamente a partes iguales entre operadores comunitarios y de terceros países) en el marco de este programa en la Unión (y más de 11 000 en el conjunto de los Estados parte). La AESA centraliza los resultados de estas inspecciones. Llegado el caso, las deficiencias detectadas pueden acarrear restricciones operativas, incluso la inclusión de las compañías de que se trate en la lista negra de compañías aéreas que, por razones de seguridad, son objeto de una prohibición de explotación en la Unión Europea. Esta lista negra fue creada en 2005 (Reglamento (CE) n.º 2111/2005). Se actualiza periódicamente y se publica (a través de modificaciones sucesivas del Reglamento (CE) n.º 474/2006) para que los pasajeros, los vendedores de billetes de avión y las autoridades competentes estén permanentemente informados. Por otro lado, desde noviembre de 2016, todos los operadores de terceros países deben demostrar que cumplen las normas de seguridad de la OACI para poder volar a la Unión, mediante una autorización emitida por la AESA (Reglamento (UE) n.º 452/2014).

La composición de esta lista negra pone de manifiesto la necesidad de mejorar la seguridad de las aeronaves civiles en ciertas regiones del mundo. Para ello, la Unión ha establecido una cooperación adecuada con la OACI y presta asistencia a los Estados a los que les resulta más difícil establecer sistemas eficaces de seguridad aeronáutica. Paralelamente, la Unión propone a sus países vecinos más próximos, a los que es probable que muchos ciudadanos europeos viajen en avión, que integren el mercado interior del transporte aéreo, lo que implica necesariamente la aplicación de la totalidad de las normas comunes de seguridad aeronáutica (países del Espacio Económico Europeo, Suiza, países de los Balcanes que forman parte de la Zona Europea Común de Aviación).

Cabe señalar que la cooperación internacional en materia de seguridad aeronáutica también persigue facilitar los intercambios de productos y servicios, cuyo comercio puede verse dificultado por la multiplicación de normas técnicas nacionales. A tal efecto, la Unión ha celebrado acuerdos de reconocimiento mutuo de los niveles de seguridad con sus principales socios aeronáuticos (Estados Unidos, Canadá y Brasil). La AESA, por su parte, concluye «acuerdos de trabajo» para proyectos específicos con socios industriales procedentes de países que no se benefician de dichos acuerdos de reconocimiento mutuo. Los productos y servicios cubiertos por estos dos tipos de acuerdo pueden, en consecuencia, intercambiarse libremente entre los Estados parte.

En 2018, la Comisión presentó una propuesta relativa a la celebración de un Acuerdo entre la Unión Europea y el Gobierno de la República Popular China sobre seguridad en la aviación civil. Este proceso de decisión todavía está en curso ([2018/0155/NLE](#)).

## **PAPEL DEL PARLAMENTO EUROPEO**

En su firme apoyo al establecimiento de un sistema europeo de seguridad aeronáutica en la aviación civil que resulte eficaz, el Parlamento se ha mostrado particularmente preocupado por el derecho a la información de los pasajeros, así como por el funcionamiento eficiente de la Agencia Europea de Seguridad Aérea.



En este sentido, desde la adopción de la Directiva SAFA, los diputados trataron de que esta también sirviera para censurar públicamente a las compañías aéreas que no respetasen las normas de seguridad internacionales. El Parlamento también solicitó que la Comisión Europea pudiera extender al conjunto de la Unión las medidas adoptadas por un Estado miembro a raíz de una inspección SAFA. De esta forma, los diputados sentaron las bases de lo que sería, un año después de la entrada en vigor de la Directiva, la llamada «lista negra». Y fue una vez más el Parlamento el que impuso con carácter obligatorio la publicación de esta última, así como que se tuviera que reembolsar los billetes u ofrecer un transporte alternativo a los pasajeros en caso de cancelación de un vuelo a raíz de la inclusión de una compañía en esta lista. Por lo que respecta a la AESA, los diputados, desde el origen del proyecto, quisieron que la Agencia fuera independiente en la ejecución de sus tareas técnicas y que estuviera dotada de mayores competencias: así pues, en 2002, el Parlamento solicitó la extensión de las normas comunes de seguridad y de las competencias de la AESA a la explotación de las aeronaves y a la concesión de licencias al personal de vuelo. Esto, finalmente, se produjo en 2008. También fueron los diputados los que dotaron a la Agencia de un poder coercitivo efectivo y realmente disuasorio al permitirle imponer sanciones financieras proporcionales a las infracciones.

Por otra parte, en 2016, el Parlamento acogió con satisfacción la propuesta de la Comisión de revisar el Reglamento de base sobre la AESA (Reglamento (CE) n.º 216/2008), con el fin de lograr los niveles más elevados de seguridad aeronáutica en el sector de la aviación. En particular, destacó la necesidad de adoptar las disposiciones necesarias para adaptar la AESA a las nuevas circunstancias en el sector de la aviación, como el aumento del tráfico aéreo, el uso generalizado de drones, la aparición de zonas de conflicto a las puertas de Europa y el aumento de la complejidad tecnológica en el sector de la aviación. En 2017, pidió a la Comisión y al Consejo que dotaran a la AESA de recursos y de personal suficientes para garantizar unas normas de seguridad elevadas y reforzar su papel en la escena internacional.

Textos significativos del Parlamento Europeo en este ámbito:

- Recomendación para la segunda lectura, de 21 de marzo de 2002, sobre la posición común del Consejo con vistas a la adopción del Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre normas comunes en el ámbito de la aviación civil y por el que se crea una Agencia Europea de Seguridad Aérea ([A5-0093/2002](#));
- Informe de 9 de marzo de 2004 sobre el texto conjunto, aprobado por el Comité de Conciliación, de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la seguridad de las aeronaves de terceros países que utilizan los aeropuertos de la Comunidad ([A5-0125/2004](#));
- Informe de 19 de octubre de 2005 sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la información que deben recibir los pasajeros aéreos sobre la identidad de la compañía operadora y a la comunicación de información en materia de seguridad entre los Estados miembros ([A6-0310/2005](#));



- Resolución del Parlamento Europeo, de 29 de octubre de 2015, sobre el uso seguro de los sistemas de aeronaves pilotadas de forma remota (RPAS), comúnmente conocidos como vehículos aéreos no tripulados (UAV), en el ámbito de la aviación civil ([A8-0261/2015](#))<sup>[11]</sup>;
- Informe de 2 de diciembre de 2016 sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre normas comunes en el ámbito de la aviación civil y por el que se crea una Agencia de Seguridad Aérea de la Unión Europea ([A8-0364/2016](#));
- Resolución del Parlamento Europeo, de 16 de febrero de 2017, sobre una estrategia de aviación para Europa ([A8-0021/2017](#))<sup>[12]</sup>.

Esteban Coito  
04/2019

---

[11][DO C 355 de 20.10.2017, p. 63.](#)

[12][DO C 252 de 18.7.2018, p. 284.](#)

