

Bruselas, 4.2.2019
COM(2019) 72 final

2019/0034 (NLE)

Propuesta de

DECISIÓN DEL CONSEJO

**relativa a la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión Europea en el Consejo
de la Organización de Aviación Civil Internacional en relación con la adopción de la
enmienda 17 del anexo 13**

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETO DE LA PROPUESTA

La presente propuesta se refiere a la decisión por la que se establece la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión en el Consejo de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) en relación con la adopción prevista de la enmienda 17 del anexo 13 del Convenio de Chicago por el Consejo de la OACI en su 216.º período de sesiones.

2. CONTEXTO DE LA PROPUESTA

2.1. El Convenio sobre Aviación Civil Internacional

El Convenio sobre Aviación Civil Internacional («el Convenio de Chicago») tiene por finalidad regular el transporte aéreo internacional. Entró en vigor el 4 de abril de 1947 y estableció la Organización de Aviación Civil Internacional.

Todos los Estados miembros de la Unión son Partes del Convenio de Chicago.

2.2. La Organización de Aviación Civil Internacional

La Organización de Aviación Civil Internacional es un organismo especializado de las Naciones Unidas. Los fines y objetivos de la Organización son desarrollar los principios y las técnicas de la navegación aérea internacional y fomentar la organización y el desenvolvimiento del transporte aéreo internacional.

El Consejo de la OACI es un órgano permanente de la OACI del que forman parte treinta y seis Estados contratantes elegidos por la Asamblea de la OACI por un período de tres años. En el período 2016-2019, siete Estados miembros de la Unión están representados en el Consejo de la OACI.

Entre las funciones obligatorias del Consejo de la OACI, enumeradas en el artículo 54 del Convenio de Chicago, figura la adopción de normas y métodos recomendados internacionales, designados como anexos del Convenio de Chicago.

2.3. El acto previsto de la Organización de Aviación Civil Internacional

En su 216.º período de sesiones, el Consejo de la Organización de Aviación Civil Internacional debe adoptar la enmienda 17 del anexo 13 del Convenio de Chicago, relativo a la notificación y la investigación oportuna de accidentes e incidentes («el acto previsto»).

El objetivo del acto previsto es modificar el anexo 13 del Convenio de Chicago, «Investigación de accidentes e incidentes de aviación», sobre la base de las recomendaciones de la tercera reunión del departamento de investigación de accidentes (AIGP/3) y de una recomendación de la segunda Conferencia de alto nivel sobre seguridad (HLSC2015). La enmienda introduce cambios en los ámbitos de la investigación oportuna de accidentes e incidentes graves y la publicación del informe final, la definición de «representante acreditado», la adaptación de las disposiciones sobre notificación y la difusión de los informes finales, la facilitación de la entrada de los investigadores, los derechos y prerrogativas de un experto, la consulta de los proyectos de recomendaciones de seguridad, la lista de ejemplos de incidentes graves, y la delegación de la investigación.

Está previsto que la enmienda propuesta del anexo 13 se haga efectiva a partir de julio de 2019 y sea aplicable a partir del 5 de noviembre de 2020.

3. POSICIÓN QUE DEBE ADOPTARSE EN NOMBRE DE LA UNIÓN

3.1. Cambios principales y relación que guardan con la actual normativa de la Unión

El principal cambio que introduce la propuesta de enmienda 17 al anexo 13 («la propuesta») se refiere a la investigación oportuna de accidentes e incidentes graves y la publicación del informe final. Se basa en una recomendación de la segunda Conferencia de alto nivel sobre seguridad (HLSC2015). Se han producido accidentes en los cuales el Estado del suceso ni instituyó ni aceptó delegar una investigación, mientras que el Estado del explotador, el Estado de diseño o el Estado de fabricación consideraron necesario investigar el suceso. Existen normas y prácticas recomendadas que facultan al Estado del suceso a delegar una investigación, pero no existe ningún criterio que autorice a otros Estados a solicitar tal delegación. La HLSC2015 consideró que el Estado del suceso podría no realizar algunas investigaciones y recomendó que la OACI revisara las correspondientes disposiciones del anexo 13, para los casos en que el Estado del suceso no realice una investigación requerida por el anexo 13 ni tenga la intención de delegarla en otro Estado. Se recuerda que el Estado del suceso está sujeto a las obligaciones de investigación que figuran en el anexo 13; si tales obligaciones no se cumplieran y la seguridad se viese perjudicada, la propuesta se aplicaría.

Las «prácticas recomendadas» propuestas¹ se refieren al caso en que el Estado que, con arreglo al anexo 13, se encarga de la investigación (el Estado del suceso o el Estado de matrícula, según el caso) no cumple sus obligaciones. En una situación tal, otros Estados por determinar pueden «solicitar» una delegación. Si el Estado encargado no actúa con arreglo a lo dispuesto en el anexo 13, en las recomendaciones se establece que el Estado solicitante debe instituir y realizar la investigación valiéndose de los datos de que disponga. Si el Estado del suceso rechaza la solicitud de delegar la investigación, que es una de sus opciones, el Estado solicitante no llevará a cabo la investigación.

El problema que ha provocado este cambio no debería producirse normalmente entre Estados miembros de la Unión. El artículo 5 del Reglamento (UE) n.º 996/2010 establece la obligación de investigar y fijar el alcance y la extensión de las investigaciones de seguridad, y determina qué Estado miembro es responsable según el caso. El incumplimiento de estas obligaciones por parte de un Estado miembro constituiría una infracción del Derecho de la Unión, y la Comisión podría iniciar un procedimiento de infracción. No obstante, si la enmienda propuesta fuera adoptada, el incumplimiento por parte de un Estado miembro de sus obligaciones de investigación [es decir, del Reglamento (UE) n.º 996/2010 y, al mismo tiempo, del anexo 13 del Convenio de Chicago] podría tener consecuencias en virtud de los nuevos puntos 5.1.3 y 5.3.2 del anexo 13, según el caso.

Otra cuestión relacionada con las investigaciones oportunas es la publicación tardía de los informes finales o la ausencia de tal publicación. Una revisión de 1 157 accidentes mortales ocurridos entre 1990 y 2016 con aviones con una masa máxima certificada de despegue (MCTOM) superior a 5 700 kg indica que el 59 % de los informes finales no se habían hecho públicos. Esto es motivo de gran preocupación, pues falta información fundamental para llevar a cabo acciones de seguridad. En algunos casos, los Estados que participaron en las investigaciones eran conscientes de los problemas de seguridad, pero no podían difundir la información, ya que recae en el Estado que realiza la investigación la responsabilidad de tal difusión, en forma de informe final o de una declaración provisional.

¹ Que figurarán como puntos 5.1.3 y 5.3.2 del anexo 13 del Convenio de Chicago.

A este respecto, la «práctica recomendada» propuesta² «facultaría» a los Estados participantes en la investigación a pedir permiso para emitir una declaración con información sobre problemas de seguridad si el Estado que realiza la investigación no publica el informe final ni una declaración provisional en un plazo razonable. Este tipo de mecanismo no figura en el Reglamento (UE) n.º 996/2010, ni sería necesario (véase la consideración anterior relativa a la delegación).

Hay que señalar que estas dos cuestiones mencionadas, presentadas como «prácticas recomendadas», alteran la situación jurídica al respecto, pues afectan a la asignación de tareas entre Estados de la OACI con respecto a la normativa anterior.

El departamento de investigación de accidentes (AIGP/3), como parte de la propuesta de enmienda 17 del anexo 13, ha recomendado cambios en otros ámbitos, como los siguientes: la definición de «representante acreditado», la adaptación de las disposiciones sobre notificación y la difusión de los informes finales, la facilitación de la entrada de los investigadores, los derechos y prerrogativas de un experto, la consulta de los proyectos de recomendaciones de seguridad, la lista de ejemplos de incidentes graves, y la delegación de la investigación.

Por lo que se refiere a la modificación de la definición de «representante acreditado», el texto propuesto se ajusta al artículo 2, apartado 2, del Reglamento (UE) n.º 996/2010, que define «representante acreditado» y establece que un representante acreditado designado por un Estado miembro deberá pertenecer a una autoridad encargada de las investigaciones de seguridad. Todos los Estados miembros de la Unión han establecido una autoridad encargada de las investigaciones de seguridad aérea permanente e independiente.

En cuanto a las disposiciones sobre notificación y a la difusión de los informes finales, las enmiendas propuestas adaptan varias disposiciones al resto del anexo 13. Habría que evaluar el impacto de estos cambios en las normas de la Unión y, en caso necesario, podría notificarse una diferencia.

La propuesta de modificación de la nota 2 del punto 5.24 sobre «la facilitación de la entrada de los investigadores» tiene por objeto recordar a los Estados miembros que el establecimiento de acuerdos previos entre las autoridades de investigación de accidentes y las autoridades aduaneras de un Estado puede acelerar la entrada del personal de investigación y su equipo. El artículo 12 del Reglamento (UE) n.º 996/2010 contribuye a este objetivo previendo que deben establecerse acuerdos previos con otras autoridades que vayan a participar en las actividades relacionadas con la investigación de seguridad, para que las investigaciones técnicas se desarrollen con diligencia y eficacia.

Para evitar posibles confusiones entre los derechos y prerrogativas de un experto y los de un representante acreditado, se propone suprimir del epígrafe del punto 5.27 la palabra «participación», porque ya aparece en el de los puntos 5.18 y 5.23, por los cuales se faculta a los Estados participantes a nombrar un representante acreditado para que participe en la investigación. Habría que evaluar el impacto de este cambio en las normas de la Unión y, en caso necesario, podría notificarse una diferencia.

La nota que se propone para el punto 6.8 tiene por objeto indicar al Estado que realiza una investigación que puede coordinar los proyectos de recomendaciones en materia de seguridad con los Estados que participaron en la investigación. Esto se ajusta al artículo 17 del Reglamento (UE) n.º 996/2010, que establece que, en cualquier fase de la investigación de seguridad, la autoridad de la Unión encargada de las investigaciones de seguridad aérea, previa oportuna consulta a las partes que corresponda, recomendará las acciones que considere necesarias a fin de mejorar la seguridad.

² Que figurará como punto 6.6.1 del anexo 13 del Convenio de Chicago.

Con las modificaciones propuestas del adjunto C, «Lista de ejemplos de incidentes graves», se persigue ayudar a las autoridades encargadas de las investigaciones de seguridad aérea a evaluar si un suceso es un accidente, un incidente grave o un incidente. La lista no es exhaustiva e irá evolucionando para tener en cuenta nuevos peligros, tales como las aeronaves no pilotadas o las infracciones de ciberseguridad. También contiene una breve guía para que las autoridades encargadas de las investigaciones de seguridad aérea apliquen un enfoque de análisis basado en el riesgo cuando sea necesario determinar si un incidente ha constituido un incidente grave. Se propone incluir en el adjunto C una versión simplificada de la matriz de clasificación del riesgo de un suceso, del sistema ARMS (soluciones de gestión del riesgo en aviación).

El anexo «Lista de ejemplos de incidentes graves» del Reglamento (UE) n.º 996/2010 contiene ejemplos característicos de incidentes que podrían ser graves. La lista no es exhaustiva y solo se proporciona como orientación respecto a la definición de «incidente grave». En este sentido, la Unión acoge con satisfacción cualquier iniciativa que pueda contribuir a determinar de modo armonizado lo que constituye un incidente grave. Los añadidos que se proponen no corresponden a puntos concretos del anexo del Reglamento (UE) n.º 996/2010, si bien parecen razonables y responden al mismo espíritu que los elementos que ya figuraban en la lista. No obstante, si alguno de estos elementos constituye un problema, todavía pueden notificarse diferencias en una fase posterior.

La modificación que se propone del adjunto F, «Acuerdos de delegación de la investigación», se refiere a acuerdos por los que se delega total o parcialmente la investigación de seguridad. La propuesta aborda la importancia de diferenciar entre la institución y la realización de una investigación, y las responsabilidades del Estado en el que se ha delegado la investigación. Introduce la posibilidad de delegarla en una organización regional de investigación de accidentes e incidentes (RAIO, por sus siglas en inglés).

Varios artículos del Reglamento (UE) n.º 996/2010 se ocupan de este particular. El artículo 6 trata de la cooperación entre las autoridades encargadas de las investigaciones de seguridad, que están facultadas para delegar la tarea de realizar la investigación de un accidente o un incidente grave en otra autoridad encargada de las investigaciones de seguridad, previo acuerdo mutuo. Mediante el artículo 7 se crea la Red europea de autoridades encargadas de la investigación de la seguridad en la aviación civil («la Red»), que recibe de la Comisión Europea el apoyo necesario y uno de cuyos objetivos es prestar, a petición de las autoridades encargadas de las investigaciones de seguridad y a los efectos de la aplicación del artículo 6, asistencia adecuada, que incluirá, aunque sin limitarse a ella, una lista de los investigadores, equipos y capacidades disponibles en otros Estados miembros que pueda utilizar la autoridad que lleva a cabo una investigación. A título informativo, la Red ya ha sido incluida en la lista de RAIO del registro de la OACI. No obstante, el Reglamento (UE) n.º 996/2010 no permite que las autoridades encargadas de las investigaciones de seguridad deleguen en una RAIO (la Red).

3.2. Posición que debe adoptarse en nombre de la Unión

Se propone que la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión sea la de apoyar la enmienda propuesta en su totalidad.

Es cierto que, paralelamente a los casos en que la legislación de la Unión ya está en consonancia con los cambios que propone la enmienda 17, hay algunos puntos en los que no hay tal correspondencia, o no es segura.

Sin embargo, hay argumentos importantes para apoyar la enmienda que se presenta, sabiendo que puede decidirse más adelante si debe modificarse el Reglamento (UE) n.º 996/2010 en

determinados detalles o si las diferencias deben notificarse de conformidad con el artículo 38 del Convenio de Chicago.

La primera razón para apoyar la enmienda es que representa un consenso internacional alcanzado por expertos procedentes de un amplio espectro de Estados miembros de la OACI, incluidos varios expertos de los Estados miembros de la Unión Europea. El objetivo común de los diversos elementos de la enmienda consiste en mejorar el sistema internacional de investigación de accidentes e incidentes aéreos. Adoptar la posición de que los Estados miembros de la Unión no den su respaldo a la enmienda propuesta podría socavar los esfuerzos internacionales al respecto. En segundo lugar, es esencial apoyar la enmienda 17 en su totalidad, ya que introduce cambios interrelacionados. Al decidir prestar únicamente apoyo a partes de la enmienda 17 se perturbaría la lógica interna de la enmienda propuesta y se correría el riesgo de introducir desajustes en las normas del anexo 13. Por último, hay que subrayar que, si bien cabe considerar que el marco jurídico europeo de las investigaciones de seguridad aérea es exhaustivo y eficaz, este no es el caso en otros Estados miembros de la OACI.

Como ya se ha dicho, lo anterior se entiende sin perjuicio de que ulteriormente se evalúe si la Unión debe modificar su propia normativa o decidir que las diferencias deben notificarse. En cualquiera de los casos, la Comisión adoptaría las iniciativas necesarias. En particular, si viera la necesidad de notificar una diferencia, presentaría la correspondiente propuesta de decisión con arreglo al artículo 218, apartado 9, del TFUE.

4. BASE JURÍDICA

4.1. Base jurídica procedimental

4.1.1. Principios

El artículo 218, apartado 9, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) prevé la adopción de decisiones por las que se establezcan «las posiciones que deban adoptarse en nombre de la Unión en un organismo creado por un acuerdo, cuando dicho organismo deba adoptar actos que surtan efectos jurídicos, con excepción de los actos que completen o modifiquen el marco institucional del acuerdo».

El artículo 218, apartado 9, del TFUE es de aplicación tanto si la Unión es miembro del organismo o parte en el acuerdo como si no lo es³.

La noción de «actos que surtan efectos jurídicos» incluye los actos que surten efectos jurídicos en virtud de las normas de Derecho internacional por las que se rija el organismo de que se trate. Incluye asimismo aquellos instrumentos que no tienen fuerza vinculante con arreglo al Derecho internacional, pero que «pueden influir de manera determinante en el contenido de la normativa adoptada por el legislador de la Unión»⁴.

4.1.2. Aplicación al presente caso

La Organización de Aviación Civil Internacional es un organismo creado por un acuerdo, que es el Convenio sobre Aviación Civil Internacional.

El acto que debe adoptar la Organización de Aviación Civil Internacional constituye un acto con efectos jurídicos. El acto previsto tiene efectos jurídicos, ya que modifica normas que pueden crear una obligación jurídica vinculante en virtud del Derecho internacional.

³ Sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de octubre de 2014, República Federal de Alemania/Consejo de la Unión Europea, Asunto C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, apartado 64.

⁴ Sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de octubre de 2014, República Federal de Alemania/Consejo de la Unión Europea, Asunto C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, apartados 61 a 64.

Además, la enmienda introduce cambios denominados «recomendaciones». A pesar de esta denominación, estas «recomendaciones», por su naturaleza, alteran la situación jurídica con respecto a la normativa anterior.

El acto previsto no completa ni modifica el marco institucional del acuerdo.

Por lo tanto, la base jurídica procedimental de la Decisión propuesta es el artículo 218, apartado 9, del TFUE.

4.2. Base jurídica sustantiva

4.2.1. Principios

La base jurídica sustantiva de las decisiones adoptadas con arreglo al artículo 218, apartado 9, del TFUE depende principalmente del objetivo y del contenido del acto previsto respecto del cual se adopta una posición en nombre de la Unión. Si el acto previsto persigue un doble objetivo o tiene un componente doble y si uno de dichos objetivos o componentes puede calificarse de principal, mientras que el otro solo es accesorio, la decisión adoptada con arreglo al artículo 218, apartado 9, del TFUE debe fundarse en una única base jurídica sustantiva, a saber, la que exija el objetivo o componente principal o preponderante.

4.2.2. Aplicación al presente caso

El objetivo principal y el contenido del acto previsto atañen a la política común de transportes.

Por lo tanto, la base jurídica sustantiva de la Decisión propuesta es el artículo 100, apartado 2, del TFUE.

4.3. Conclusión

La base jurídica de la Decisión propuesta debe ser el artículo 100, apartado 2, del TFUE, leído en relación con el artículo 218, apartado 9, del TFUE.

Propuesta de

DECISIÓN DEL CONSEJO

relativa a la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión Europea en el Consejo de la Organización de Aviación Civil Internacional en relación con la adopción de la enmienda 17 del anexo 13

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 100, apartado 2, en relación con el artículo 218, apartado 9,

Vista la propuesta de la Comisión Europea,

Considerando lo siguiente:

- (1) El Convenio sobre Aviación Civil Internacional («el Convenio de Chicago»), que regula el transporte aéreo internacional, entró en vigor el 4 de abril de 1947 y estableció la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI).
- (2) Los Estados miembros son Estados contratantes del Convenio de Chicago y miembros de la OACI, mientras que la Unión tiene estatuto de observador en algunos órganos de la OACI.
- (3) De conformidad con el artículo 54 del Convenio, el Consejo de la OACI puede adoptar normas y métodos recomendados internacionales.
- (4) En su 216.º período de sesiones, que comienza el 14 de febrero de 2019, el Consejo de la OACI debe adoptar la enmienda 17 del anexo 13 del Convenio de Chicago, relativo a la notificación y la investigación oportuna de accidentes e incidentes.
- (5) Procede establecer la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión en el Consejo de la OACI, ya que la enmienda propuesta tiene efectos jurídicos y puede, en su totalidad o en parte, influir de manera determinante en el contenido del Derecho de la Unión, concretamente el Reglamento (UE) n.º 996/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo⁵.
- (6) La enmienda tiene por objeto introducir cambios en los ámbitos siguientes: la investigación oportuna de accidentes e incidentes graves y la publicación del informe final, la definición de «representante acreditado», la adaptación de las disposiciones sobre notificación y la difusión de los informes finales, la facilitación de la entrada de los investigadores, los derechos y prerrogativas de un experto, la consulta de los proyectos de recomendaciones de seguridad, la lista de ejemplos de incidentes graves, y la delegación de la investigación.
- (7) La Unión apoya firmemente estos esfuerzos de la OACI por mejorar la seguridad aérea garantizando un alto nivel de eficiencia, celeridad y calidad de las investigaciones de seguridad en la aviación civil.

⁵ Reglamento (UE) n.º 996/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de octubre de 2010, sobre investigación y prevención de accidentes e incidentes en la aviación civil y por el que se deroga la Directiva 94/56/CE (DO L 295 de 12.11.2010, p. 35).

- (8) La posición de la Unión debe ser expresada por los Estados miembros de la Unión que son miembros del Consejo de la OACI.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

La posición que debe adoptarse en nombre de la Unión en el 216.º período de sesiones del Consejo de la Organización de Aviación Civil Internacional («OACI») será la de apoyar la enmienda 17 propuesta del anexo 13 del Convenio sobre Aviación Civil Internacional («el Convenio de Chicago»), sin perjuicio del derecho a notificar diferencias de conformidad con el artículo 38 del Convenio de Chicago.

Artículo 2

La posición a la que se refiere el artículo 1 será expresada por los Estados miembros de la Unión que son miembros del Consejo de la OACI.

Artículo 3

Los destinatarios de la presente Decisión son los Estados miembros.

Hecho en Bruselas, el

*Por el Consejo
El Presidente*