Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la notificación de sucesos en la aviación civil, que modifica el Reglamento (UE) nº 996/2010 y por el que se derogan la Directiva 2003/42/CE, el Reglamento (CE) nº 1321/2007 de la Comisión y el Reglamento (CE) nº 1330/2007 de la Comisión

[COM(2012) 776 final — 2012/0361 (COD)]

(2013/C 198/12)

Ponente: **Raymond HENCKS**

Los días 17 y 24 de enero de 2013, el Parlamento Europeo y el Consejo respectivamente, de conformidad con el artículo 100, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la notificación de sucesos en la aviación civil, que modifica el Reglamento (UE) nº 996/2010 y por la que se derogan la Directiva 2003/42/CE, el Reglamento (CE) nº 1321/2007 de la Comisión y el Reglamento (CE) nº 1330/2007 de la Comisión

COM(2012) 776 final – 2012/0361 (COD).

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 3 de abril de 2013.

En su 489º pleno de los días 17 y 18 de abril de 2013 (sesión del 17 de abril de 2013), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 195 votos a favor, 1 en contra y 1 abstención el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE felicita a la Comisión por las medidas de prevención de accidentes en el ámbito de la aviación civil y el refuerzo del flujo de información sobre sucesos o incidentes que ponen en peligro o que, si no se corrigen, pondrían en peligro a los pasajeros o a cualquier otra persona o aeronave.

1.2 Con el fin de determinar y prevenir los riesgos de accidente en la aviación civil, es crucial que todos los profesionales del sector tengan que señalar todos los sucesos que puedan suponer un riesgo para la seguridad, incluidos errores que los propios agentes del sector hayan cometido, a los que hayan contribuido o imputables a compañeros de trabajo.

1.3 Un sistema de notificación de estas características no funcionará eficazmente a menos que:

— el único objetivo de la notificación de sucesos sea prevenir futuros accidentes e incidentes, en lugar de determinar faltas o responsabilidades y

— se aplique en el marco de una «cultura de la equidad» que proteja a los agentes a los que afecte cualquier acción entablada en su contra por parte de su empleador y que los proteja contra cualquier perjuicio o persecución judicial por errores involuntarios, excepto en caso de negligencia grave deliberada claramente identificada como tal.

1.4 El CESE estima que aún pueden reforzarse o completarse las medidas de protección de fuentes de información existentes o adicionales previstas en el reglamento objeto de examen. A este fin el CESE:

— reitera su propuesta de crear una Carta europea de la «cultura de la equidad»;

— propone que se precise expresamente que no solo los Estados miembros, sino también las organizaciones del sector de la aviación civil, deben abstenerse de incoar acciones legales respecto de infracciones no premeditadas o involuntarias que lleguen a su conocimiento exclusivamente por haber sido comunicadas;

— solicita que las normas internas que describen cómo se garantizan y aplican los principios de la cultura de la equidad, que establecerán las organizaciones del sector, sean aprobadas por la autoridad pública competente antes de su puesta en marcha.

1.5 Habida cuenta de la importancia crucial de una cultura de la equidad que proteja eficazmente a los notificadores, en el claro interés de prevenir todo riesgo de accidente, el CESE ha encargado a un experto externo que realice un estudio en la materia, cuyas conclusiones comunicará sin falta a las partes interesadas.

1.6 El CESE expresa sus reservas sobre la nueva medida que prevé que, a partir de ahora, los notificadores podrán transmitir sus notificaciones o a su empleador o a la autoridad pública competente, mientras que hasta ahora solo estaba prevista una transmisión a la autoridad pública. Estima que en caso de transmitir la notificación directamente al empleador, en aras de una mayor neutralidad y para evitar cualquier ingerencia ulterior del empleador en la formulación de los hechos por parte del notificador, el notificador debería enviar obligatoria y simultáneamente una copia de la notificación a la autoridad pública competente.

1.7 El CESE lamenta que el reglamento no prevea expresamente una notificación de incidentes por parte de los pasajeros, pese a que estos a menudo tienen un enfoque más atento sobre los riesgos de la seguridad de las infraestructuras y los servicios, y observan deficiencias que los profesionales del sector, por la rutina, ven desde un punto de vista diferente. Esto también es válido para las personas con movilidad reducida, que son las que mejor pueden evaluar los factores de riesgo relativos a su situación específica. En este sentido, el CESE propone que se prevean procedimientos para integrar a todos los pasajeros en el flujo de información de los sucesos que hay que notificar.

1.8 Por último, el CESE estima que los sucesos o deficiencias constatados durante las operaciones de embarque, especialmente durante los controles de seguridad efectuados a los pasajeros, deberían figurar entre los sucesos que hay que notificar obligatoriamente.

2. **Introducción**

2.1 Desde la creación del mercado único de la aviación en 1992, el respeto de exigencias reglamentarias cada vez más estrictas en materia de seguridad aérea relativas a una aeronave registrada en un Estado miembro o utilizada por una empresa establecida en un Estado miembro, respaldado por investigaciones profundas e independientes sobre los accidentes, se ha traducido en una disminución importante y casi constante de la tasa de accidentes aéreos mortales.

2.2 Sabemos por experiencia que, a menudo, antes de que ocurra un accidente, surgen determinados incidentes o deficiencias que señalan la existencia de un riesgo para la seguridad. Se ha puesto rápidamente de manifiesto que cada vez es más difícil aumentar la seguridad aérea siguiendo únicamente el enfoque «reactivo» utilizado hasta ahora y que consiste en reaccionar y extraer conclusiones únicamente como respuesta a los accidentes.

2.3 Por consiguiente, la Unión Europea no podía conformarse con su papel de legislador, sino que también se ha visto obligada a preocuparse del tratamiento sistemático de los riesgos ligados a la seguridad aérea. Mediante su Directiva 2003/42/CE relativa a la notificación de sucesos en la aviación civil, ha adoptado un enfoque complementario «proactivo».

2.4 El sistema de notificación se basa en una relación de confianza entre, por un lado, el notificador de estos incidentes o deficiencias y, por otro, la entidad responsable de la recopilación y la evaluación de los datos correspondientes.

2.5 Desde 2007 la Unión Europea cuenta con un «depósito central europeo», repertorio que agrupa todos los sucesos de la aviación civil recabados por los Estados miembros; actualmente se almacenan unos 600 000 sucesos en ese depósito.

2.6 Habida cuenta de su naturaleza sensible, la información recabada es confidencial y solo puede utilizarse con fines de las actividades de los participantes y los destinatarios. Para evitar temores y reacciones infundadas, la información dirigida al público debe ponerse a disposición de manera agregada y casi siempre limitarse a un informe anual sobre el nivel general de seguridad en la aviación.

2.7 Además del sistema de notificación obligatorio, los Estados miembros pueden poner en marcha un sistema de notificación voluntario para recabar y analizar los problemas observados en la aviación civil que no entran dentro del ámbito de aplicación de las notificaciones obligatorias.

2.8 La obligación de notificar se aplica al conjunto de la cadena de transporte aéreo, concretamente los operadores aéreos, los operadores de aeródromos certificados, las empresas de asistencia en tierra, etc.

2.9 Las distintas categorías de personal que trabaja en la aviación civil y que observan sucesos de interés para la prevención de accidentes están obligadas a notificarlos.

2.10 En las notificaciones deben suprimirse todos los datos personales referentes al notificador y los datos técnicos que podrían permitir identificarlo. Los Estados miembros deben velar por que los trabajadores que notifiquen incidentes no sufran ningún perjuicio por parte de su empleador; no se podrá imponer ninguna sanción administrativa, disciplinaria o profesional a alguien que notifique un suceso de estas características, excepto en caso de negligencia grave o infracciones intencionadas.

3. **El contenido del nuevo reglamento**

3.1 Según la Comisión Europea, la transmisión de las notificaciones sobre sucesos ocurridos en la UE y el uso del depósito central europeo aún sufren algunas lagunas que limitan la utilidad e hipotecan seriamente el intercambio de experiencias para prevenir los accidentes. Para remediar esta situación, la Comisión propone las siguientes medidas.

3.1.1 *Mejor recopilación de sucesos*

La propuesta establece el marco para garantizar que se notifiquen todos los sucesos que pongan en peligro o puedan poner en peligro la seguridad aérea. Junto al sistema obligatorio, la propuesta impone la creación de sistemas voluntarios.

La propuesta contiene asimismo disposiciones para alentar a los profesionales de la aviación a informar, protegiéndolos de sanciones, salvo en casos de negligencia grave.

3.1.2 *Clarificación del flujo de información*

Todas las organizaciones activas en el ámbito de la aviación también deberán, junto a la autoridad pública, poner en marcha un sistema de notificación.

3.1.3 *Mayor calidad y exhaustividad de los datos*

Los informes de sucesos deberán incluir una información mínima para lo que se definen unos campos de datos obligatorios determinados. Los sucesos deberán clasificarse en cuanto al riesgo, según un sistema europeo común de clasificación de riesgos. Además, deberán aplicarse procesos de comprobación de la calidad de los datos.

3.1.4 *Mayor intercambio de información*

El acceso de los Estados miembros y de la AESA a los datos del depósito central europeo se amplía a todos los datos y a toda la información contenida en la base de datos. Todas las notificaciones deben ser compatibles con el programa informático de la Unión Eccairs.

3.1.5 *Mayor protección contra el uso indebido de la información sobre seguridad*

Además de la obligación de garantizar la confidencialidad de los datos recogidos, solo deben ponerse a disposición y utilizarse para mantener o mejorar la seguridad aérea. Deben concluirse acuerdos con las autoridades judiciales para reducir el efecto negativo del uso de estos datos con fines judiciales.

3.1.6 *Mayor protección del notificador para garantizar que se disponga de forma permanente de información sobre seguridad (cultura de la equidad)*

Se reafirman las reglas relativas a la protección de los notificadores y la obligación de «desidentificar» las notificaciones y limitar el acceso a datos identificados a un restringido número de personas. Se refuerza la norma por la que los trabajadores no pueden ser objeto de represalias por parte de su empleador por la información que hayan comunicado, salvo en caso de negligencia grave. Las organizaciones activas en el ámbito de la aviación civil deberán adoptar un documento que describa cómo se garantiza la protección de los trabajadores. Además, cada Estado miembro debe designar a un responsable de la puesta en marcha de las disposiciones sobre la protección de las fuentes a quien los notificadores puedan notificar las infracciones de las normas correspondientes. Si procede, el responsable propondrá a su Estado miembro la adopción de sanciones contra los empleadores que hayan infringido estas normas.

3.1.7 *Introducción de requisitos para el análisis de la información y adopción de medidas de seguimiento a escala nacional*

La propuesta incorpora en la legislación comunitaria las normas sobre análisis y seguimiento de los sucesos recogidos que hayan sido acordadas a escala internacional.

3.1.8 *Refuerzo del análisis a escala de la UE*

Este principio de análisis por parte de la AESA y los Estados miembros de la información almacenada en el depósito central europeo se ve reforzado y la colaboración actual se formaliza con una red de analistas de la seguridad aérea presidida por la AESA.

3.1.9 *Mayor transparencia hacia el público en general*

Respetando la confidencialidad necesaria, los Estados miembros publicarán un informe anual, de forma agregada, con información sobre las medidas adoptadas para mejorar la seguridad aérea.

4. **Observaciones generales**

4.1 El CESE felicita a la Comisión por las medidas de prevención de accidentes en el ámbito de la aviación civil y el refuerzo del flujo de información sobre sucesos que ponen en peligro o que, si no se corrigen, pondrían en peligro a los pasajeros o a cualquier otra persona o aeronave.

4.2 Asimismo acoge favorablemente la simplificación de la normativa en la medida en que reagrupa en un único texto una antigua directiva y dos reglamentos.

4.3 Teniendo en cuenta que los Estados miembros suelen superar los plazos de transposición de las directivas –algo que ocurrió con la Directiva 2003/42/CE relativa al tema que aquí se trata– y que una detección lo más rápida posible de posibles problemas de seguridad puede evitar catástrofes y salvar vidas humanas, el CESE coincide con la Comisión en que lo más apropiado para alcanzar los objetivos que se persiguen es recurrir a un acto legislativo de aplicación directa, concretamente un reglamento.

4.4 Sin poner en tela de juicio la aprobación general de la propuesta de reglamento objeto de examen, el CESE se pregunta las siguientes cuestiones:

4.5 A partir de ahora, los notificadores podrán transmitir sus notificaciones o a su empleador o a la autoridad pública competente, mientras que hasta ahora solo estaba prevista una transmisión a la autoridad pública. Cuando las notificaciones se envíen directamente al empleador, este debe comunicárselas a la autoridad pública competente. Ahora bien, según el artículo 7, apartado 3, del proyecto de reglamento, las organizaciones del sector establecerán procedimientos de control de la calidad de los datos, especialmente para garantizar la coherencia entre los distintos datos contenidos en un informe de suceso y los datos iniciales sobre el suceso comunicados por el notificador.

El CESE deduce que los datos relativos a los sucesos inicialmente comunicados por el notificador no son necesariamente los mismos que los reenviados a la autoridad pública, algo que no puede respaldar.

El CESE expresa sus reservas sobre las notificaciones transmitidas directamente al empleador. En aras de una mayor neutralidad y para evitar cualquier ingerencia ulterior del empleador en la formulación de los hechos por parte del notificador, el notificador debería enviar simultáneamente una copia de la notificación a la autoridad pública competente.

4.6 El CESE constata que en la relación de los incidentes que deben notificarse obligatoriamente (véase el anexo I del reglamento), no figuran los relativos a las operaciones previas al embarque. Es decir, que las deficiencias que se produzcan durante el control de seguridad previo al embarque deben, a lo sumo, señalarse en el marco de las notificaciones voluntarias. Ahora bien, este tipo de deficiencias puede acarrear consecuencias desastrosas hasta el punto de que el CESE estima que deberían figurar entre los sucesos que hay que señalar obligatoriamente.

4.7 Asimismo, el proyecto de reglamento no prevé expresamente una notificación de incidentes por parte de los pasajeros, aunque tampoco la excluye, pues indica que los sistemas de notificación voluntaria deben permitir la recopilación de información por parte de personas diferentes de los profesionales del sector sujetos a una notificación obligatoria.

Ahora bien, los pasajeros a menudo tienen un enfoque más atento sobre los riesgos de la seguridad de las infraestructuras y los servicios, y observan deficiencias que los profesionales del sector, por la rutina, ven desde un punto de vista diferente. En este sentido, el CESE propone que se prevean procedimientos para integrar a los pasajeros en el flujo de información de los sucesos que hay que notificar. Esto también es válido para las

personas con movilidad reducida, a las que, de acuerdo con el anexo 4.3 del reglamento, se las trata en igualdad de condiciones que la gestión de los equipajes y la carga, aunque los factores de riesgo son totalmente diferentes.

5. **Cultura de la equidad**

5.1 Con el fin de determinar y prevenir los riesgos de accidente en la aviación civil, es crucial que todos los profesionales del sector tengan que señalar todos los sucesos que puedan suponer un riesgo para la seguridad.

5.2 Si procede, las personas implicadas deberán notificar los errores que ellas mismas han cometido, a los que han contribuido o imputables a sus compañeros de trabajo.

5.3 Es evidente que un sistema de notificación de estas características solo podrá funcionar de manera eficaz en el marco de una «cultura de la equidad» que proteja a las personas implicadas de acciones iniciadas contra ellas por parte del empleador y que las proteja contra cualquier perjuicio o persecución judicial por errores involuntarios, excepto en caso de negligencia grave deliberada claramente identificada como tal.

5.4 En consecuencia, el CESE acoge favorablemente que se haga hincapié en que el objetivo exclusivo de las notificaciones de los sucesos sea la prevención de los accidentes e incidentes, y no la determinación de faltas o de responsabilidades, y que la propuesta de reglamento reafirme y complete las medidas de protección del notificador que, no obstante, podrían reforzarse más.

5.5 Por consiguiente, en su dictamen sobre el reglamento sobre investigación y prevención de accidentes e incidentes en la aviación civil [1], el CESE ya destacó que se precisan más acciones en el ámbito de la Unión Europea para garantizar que todos los Estados miembros modifiquen sus sistemas jurídicos penales nacionales para garantizar una cultura de la equidad e insistió en la importancia de crear una Carta de la UE sobre la cultura de la equidad con el objetivo de evitar castigar errores no deliberados.

5.6 El CESE lamenta que esta propuesta no se haya incluido en la propuesta de reglamento objeto de examen; la propuesta de reglamento prevé una cooperación entre las autoridades judiciales y de seguridad en forma de acuerdos previos (Artículo 15, apartado 4: «Dichos acuerdos previos procurarán garantizar un equilibrio adecuado entre la necesidad de una administración adecuada de la justicia y la necesidad de que se disponga de forma permanente de información sobre seguridad.»), lo que constituye un paso en la buena dirección, aunque estos acuerdos solo conciernen a la «debida» confidencialidad de la información y no protegen a los notificadores ante un procedimiento judicial.

5.7 Por lo que respecta a la protección del notificador, la disposición según la cual «los Estados miembros se abstendrán de incoar acciones legales respecto de infracciones no premeditadas o involuntarias que lleguen a su conocimiento exclusivamente por haber sido comunicadas» también debería aplicarse al empleador del notificador: el artículo 16, apartado 3, de la propuesta de reglamento debería completarse en consecuencia.

5.8 En cuanto a la disposición según la cual cada organización del sector debe adoptar normas internas que describen cómo se garantizan y aplican los principios de la cultura de la equidad, el CESE propone que el organismo responsable en cada Estado miembro de la puesta en marcha de las disposiciones de la UE en materia de protección de las fuentes apruebe previamente estas normas.

5.9 Aunque todos los elementos del reglamento son obligatorios y directamente aplicables el vigésimo día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea, algunos de ellos (en especial, las normas internas que describen cómo las organizaciones garantizan y aplican los principios de la cultura de la equidad o las normas aplicables en caso de infracción del reglamento), aún no se han establecido o, en su caso, traspuesto a la legislación nacional. El CESE habría preferido que el reglamento previera una fecha límite para la puesta en marcha de estos elementos.

5.10 Habida cuenta de la importancia crucial de una cultura de la equidad que proteja eficazmente a las personas implicadas, en el claro interés de prevenir todo riesgo de accidente, el CESE ha encargado a un experto externo que realice un estudio en la materia, cuyas conclusiones comunicará sin falta a las partes interesadas.

Bruselas, 17 de abril de 2013.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

[1] DO C 21 de 21.1.2011, p. 62-65.