COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 19.2.2024
COM(2024) 78 final

2024/0042 (NLE)

Propuesta de

DECISIÓN DEL CONSEJO

relativa a la posición que se ha de adoptar en nombre de la Unión Europea en el 231.º período de sesiones del Consejo de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) por lo que se refiere a la enmienda prevista del anexo 13, «Investigación de accidentes e incidentes de aviación»

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETO DE LA PROPUESTA

La presente propuesta se refiere a:

i) la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión en el 231.º período de sesiones del Consejo de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) por lo que respecta a la enmienda 19 del anexo 13 prevista, «Investigación de accidentes e incidentes de aviación»;

ii) la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión después de que la OACI anuncie la adopción de la enmienda 19 del anexo 13, «Investigación de accidentes e incidentes de aviación», del Convenio sobre Aviación Civil Internacional mediante comunicaciones a los Estados, en las que invitará a los correspondientes Estados contratantes a notificar posibles diferencias o el cumplimiento de las medidas adoptadas.

2. CONTEXTO DE LA PROPUESTA

2.1. Convenio sobre Aviación Civil Internacional

El Convenio sobre Aviación Civil Internacional («el Convenio de Chicago») tiene por objeto regular el transporte aéreo internacional. Este Convenio entró en vigor el 4 de abril de 1947 y por medio de él se creó la Organización de Aviación Civil Internacional.

Todos los Estados miembros de la Unión son partes en el Convenio de Chicago.

2.2. 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 planificación y el desarrollo del transporte aéreo internacional.

El Consejo de la OACI es un órgano permanente de esta Organización, 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 2022-2025, seis Estados miembros de la UE están representados en el Consejo de la OACI.

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

De conformidad con el artículo 90 del Convenio de Chicago, todo anexo o enmienda a uno de ellos debe surtir efecto a los tres meses de ser transmitido a los Estados contratantes de la OACI o a la expiración de un período mayor que prescriba el Consejo de la OACI, a menos que en el ínterin la mayoría de los Estados contratantes de dicha Organización registren su desaprobación.

Tras la adopción de tales medidas, los Estados de la OACI deben cumplirlas o notificar su desaprobación, o bien cualquier diferencia entre sus métodos y ellas, antes de que entren en vigor y pasen a ser jurídicamente vinculantes.

De conformidad con el artículo 38 del Convenio de Chicago, cualquier Estado que considere impracticable cumplir, en todos sus aspectos, con cualesquiera de tales normas o procedimientos internacionales, o concordar totalmente sus reglamentaciones o métodos con alguna norma o procedimiento internacionales, o que considere necesario adoptar reglamentaciones o métodos que difieran en cualquier aspecto particular de lo establecido por

una norma internacional, debe notificar inmediatamente a la OACI las diferencias entre sus propios métodos y lo establecido por la norma internacional.

2.3. Acto previsto de la OACI y relación con las normas vigentes de la Unión

Se prevé que, en el transcurso de su 231.º período de sesiones o en un período de sesiones posterior, el Consejo de la OACI examine y adopte lo siguiente:

– La enmienda 19 del anexo 13, «Investigación de accidentes e incidentes de aviación», que se menciona en la comunicación a los Estados AN 6/1.2-22/85 y que emana de las deliberaciones de la sexta reunión del Grupo de expertos sobre investigación de accidentes (AIGP/6). Esta enmienda se refiere a las investigaciones relacionadas con aeronaves no tripuladas, a la publicación de información sobre las investigaciones, al uso del Sistema Mundial de Socorro y Seguridad Aeronáuticos (GADSS, por sus siglas en inglés), a la reducción del período de consultas en relación con el informe final, así como a la obligación de publicar en formato electrónico.

– La enmienda mencionada puede influir en el Derecho de la UE, como se explica con más detalle a continuación.

La enmienda prevista abarca los siguientes ámbitos:

– Con respecto a las investigaciones relacionadas con aeronaves no tripuladas: para distinguir entre aeronaves tripuladas y aeronaves pilotadas a distancia (RPA, por sus siglas en inglés), el anexo 13 aclarará qué tipos de sucesos relacionados con RPA deben investigarse. Además, la enmienda propone aclarar en el anexo 13 los principales elementos de los sucesos relacionados con RPA que deba conocer el investigador encargado durante las investigaciones.

– Con respecto a las orientaciones para las autoridades de investigación: la enmienda propone considerar la publicación de información en una fase temprana de las investigaciones de los accidentes e incidentes que atraigan una mayor atención pública, según proceda, y posteriormente de manera más formal mediante un informe preliminar escrito.

– Por lo que se refiere a la disponibilidad para la investigación de las grabaciones procedentes de los registradores fijos instalados en las aeronaves: la enmienda exige que dichas grabaciones se faciliten sin demora y garantiza que no se divulguen sin el consentimiento del Estado que lleve a cabo la investigación.

– Por lo que se refiere al período de consultas de cara a los proyectos de informe final: la enmienda propone reducir el actual período de consultas a treinta días, con la posibilidad de ampliarlo a sesenta días.

– Por último, la enmienda propone sensibilizar sobre la biblioteca electrónica de informes finales e introduce la preferencia de que los informes finales se presenten a la OACI en formato electrónico.

Está previsto que la enmienda sea aplicable a partir del 28 de noviembre de 2024, excepto en el caso de las disposiciones sobre las investigaciones relacionadas con aeronaves no tripuladas, que se prevé que sean aplicables a partir del 26 de noviembre de 2026.

La mayoría de las enmiendas propuestas están en consonancia con lo dispuesto en el Reglamento (UE) n.º 996/2010[1], aunque podría ser necesario realizar algunos ajustes respecto a la aplicación de dicho Reglamento. En particular, podría ser necesario complementar o modificar adecuadamente los procedimientos de trabajo de las autoridades de la UE encargadas de las investigaciones de seguridad. El actual marco legislativo de la UE, el Reglamento (UE) n.º 996/2010 especifica, en su artículo 16, apartado 4, que la autoridad encargada de las investigaciones de seguridad aplicará las normas y métodos recomendados internacionales, lo que garantiza el cumplimiento del anexo 13.

La evaluación anterior se ha elaborado sobre la base de una contribución de la Red europea de autoridades encargadas de la investigación de la seguridad en la aviación civil. La Red, que se creó en virtud del artículo 7, apartado 1, del Reglamento (UE) n.º 996/2010, está compuesta por los responsables de las autoridades encargadas de las investigaciones de seguridad de cada Estado miembro, o, si se trata de una autoridad multimodal, por el responsable de la sección de aviación, o por su representante. La Red tiene, entre otros, el deber de preparar sugerencias, así como de asesorar, a las instituciones de la Unión sobre todos los aspectos relacionados con el desarrollo y la aplicación de las políticas y normas de la Unión relativas a las investigaciones de seguridad y la prevención de accidentes e incidentes.

3. POSICIÓN QUE DEBE ADOPTARSE EN NOMBRE DE LA UNIÓN

3.1. Enmiendas propuestas y relación que guardan con la normativa vigente de la Unión

Enmienda 19 del anexo 13

La enmienda propuesta a la que se hace referencia en la comunicación a los Estados AN 6/1.2-22/85 abarca las disposiciones del Reglamento (UE) n.º 996/2010 y está en consonancia con el Derecho de la Unión.

El objeto de las enmiendas previstas es competencia exclusiva de la Unión, de conformidad con la última parte del artículo 3, apartado 2, del TFUE.

La enmienda propuesta contribuiría a mejorar la seguridad aérea garantizando un alto nivel de eficiencia, diligencia y calidad de las investigaciones de seguridad en la aviación civil europea, cuyo único objetivo es la prevención de accidentes e incidentes futuros, sin determinar culpabilidades o responsabilidades. La Unión reconoce la necesidad de mejorar las investigaciones de accidentes e incidentes, incluida la publicación de los informes relativos a estas, mediante la introducción de algunos cambios en el anexo 13, «Investigación de accidentes e incidentes de aviación».

El objetivo de los cambios propuestos es doble: por una parte, ayudar a las autoridades de los Estados miembros encargadas de las investigaciones de seguridad a llevar a cabo sus investigaciones, determinando los tipos de incidentes de RPA que deben investigarse y poniendo a disposición sin demora los datos de los registradores fijos instalados en las aeronaves, previa autorización del Estado que lleve a cabo la investigación. Además, la enmienda reconoce el aumento de las expectativas del público y de los medios de comunicación y, por lo tanto, la necesidad de facilitar información con mayor celeridad durante las investigaciones de accidentes e incidentes que atraen una mayor atención pública, así como de difundir los informes finales en formato electrónico. Por último, el uso de las

[1] 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).

nuevas tecnologías debería contribuir a reducir el período de consultas, lo que acelerará la publicación del informe final y las recomendaciones de seguridad (en su caso) que este contenga, con el consiguiente beneficio para la seguridad aérea.

El actual marco legislativo de la UE, el Reglamento (UE) n.º 996/2010, especifica en su artículo 16, apartado 4, que la autoridad encargada de las investigaciones de seguridad aplicará las normas y métodos recomendados internacionales, lo que garantiza el cumplimiento del anexo 13. No parece necesario modificar el Reglamento (UE) n.º 996/2010 ni adoptar un nuevo acto legislativo. La correcta aplicación de la propuesta de enmienda 19 del anexo 13 puede lograrse mediante la adaptación de los procedimientos de trabajo actuales de las autoridades encargadas de las investigaciones de seguridad.

Los representantes de los Estados miembros de la UE y la Agencia de la Unión Europea para la Seguridad Aérea (AESA), como miembros y observadores del Grupo de Trabajo 7 de la Red europea de autoridades encargadas de la investigación de la seguridad en la aviación civil responsables de coordinar los puntos de vista de las autoridades encargadas de las investigaciones en lo que respecta a las comunicaciones a los Estados de la OACI sobre investigaciones de seguridad, contribuyeron al desarrollo de la propuesta relativa a la enmienda 19.

Por tanto, la posición que se ha de adoptar en nombre de la Unión es apoyar dicha enmienda.

Por consiguiente, la posición que se ha de tomar en nombre de la Unión, siempre que el Consejo de la OACI adopte sin cambios sustanciales la propuesta de enmienda 19 del anexo 13, «Investigación de accidentes e incidentes de aviación», del Convenio de Chicago, será la de no notificar desaprobación alguna y cumplir las medidas adoptadas en respuesta a la comunicación a los Estados de la OACI correspondiente. En caso de que la legislación de la Unión se desvíe de las normas de la OACI recientemente adoptadas tras la fecha prevista de su aplicación, los Estados miembros deben notificar a la OACI la posición de la Unión sobre las diferencias con esas normas concretas, sobre la base de un documento preparatorio presentado a su debido tiempo por la Comisión al Consejo para su debate y aprobación, y en el que se establezcan las diferencias detalladas durante el tiempo necesario para completar la aplicación.

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 independientemente de que la Unión sea miembro del organismo o parte en el acuerdo[2].

[2] Sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de octubre de 2014, Alemania/Consejo, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, apartado 64.

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 «influyen de manera determinante [en] el contenido de la normativa adoptada por el legislador de la Unión»[3]. Como se ha explicado anteriormente, la enmienda propuesta entra en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión [es decir, del Reglamento (UE) n.º 996/2010].

4.1.2. Aplicación al presente asunto

El Consejo de la OACI es un organismo creado por un acuerdo, a saber, el Convenio sobre Aviación Civil Internacional («Convenio de Chicago»).

De conformidad con el artículo 54 del Convenio de Chicago, el Consejo de la OACI adopta normas y métodos recomendados internacionales, designados como anexos del Convenio de Chicago. Se trata de actos que surten efectos jurídicos. De hecho, una vez que se adoptan y surten efecto, las normas y métodos recomendados adoptados por la OACI son vinculantes para todos los Estados contratantes de dicha Organización, con arreglo al artículo 90, letra a), del Convenio de Chicago, que dispone lo siguiente: «La adopción por el Consejo de los Anexos previstos en el párrafo l) del Artículo 54 requerirá el voto de dos tercios del Consejo en sesión convocada a ese fin; luego serán sometidos por el Consejo a cada Estado contratante. Todo Anexo o enmienda a uno de ellos, surtirá efecto a los tres meses de ser transmitido a los Estados contratantes o a la expiración de un período mayor que prescriba el Consejo, a menos que en el ínterin la mayoría de los Estados contratantes registren en el Consejo su desaprobación• • ». Como se ha explicado anteriormente, la enmienda prevista del anexo 13 puede influir de manera determinante en el contenido de la legislación de la Unión. En concreto, la enmienda haría necesario adaptar los procedimientos de trabajo actuales de las autoridades encargadas de las investigaciones de seguridad regulados por el Reglamento (UE) n.º 996/2010. .

Los actos previstos ni completan ni modifican el marco institucional del Acuerdo.

Por lo tanto, la base jurídica procedimental de la Decisión propuesta sobre la posición acerca de tales notificaciones 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 solamente 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 asunto

El objetivo principal y el contenido del acto adoptado están relacionados con la política común de transportes.

[3] Sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de octubre de 2014, Alemania/Consejo, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, apartados 61 a 64.

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 del Consejo propuesta es el artículo 100, apartado 2, del TFUE, en relación con el artículo 218, apartado 9, del TFUE.

2024/0042 (NLE)

Propuesta de

DECISIÓN DEL CONSEJO

relativa a la posición que se ha de adoptar en nombre de la Unión Europea en el 231.º período de sesiones del Consejo de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) por lo que se refiere a la enmienda prevista del anexo 13, «Investigación de accidentes e incidentes de aviación»

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 su 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. Mediante dicho Convenio se creó 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 categoría de observadora en determinados órganos de la OACI. Hay seis Estados miembros representados en el Consejo de la OACI.

(3) De conformidad con el artículo 54 del Convenio de Chicago, el Consejo de la OACI puede adoptar normas y métodos recomendados internacionales, y designarlos como anexos del Convenio de Chicago.

(4) El Consejo de la OACI, durante su 231.º período de sesiones, tiene previsto adoptar la enmienda 19 del anexo 13, «Investigación de accidentes e incidentes de aviación», del Convenio de Chicago.

(5) La principal finalidad de la enmienda 19 del anexo 13, «Investigación de accidentes e incidentes de aviación», del Convenio de Chicago es mejorar la seguridad aérea garantizando un alto nivel de eficiencia, diligencia y calidad de las investigaciones de seguridad de la aviación civil.

(6) Los cambios propuestos tienen por objeto alcanzar estos objetivos ayudando a las autoridades de los Estados miembros encargadas de las investigaciones de seguridad a llevar a cabo sus investigaciones relacionadas con aeronaves pilotadas a distancia (RPA) y facilitando sin demora la información y los datos de los registradores instalados en las aeronaves. La enmienda también reconoce las expectativas de estar informados que tienen el público y los medios de comunicación y, por lo tanto, incluye disposiciones para proporcionar información objetiva oportuna durante las investigaciones de seguridad. Además, el uso de tecnologías modernas puede facilitar la reducción del período de consultas, acelerando así la publicación del informe final. Por último, el envío de los informes finales en formato electrónico ayudará a subirlos a la base de datos central de la OACI.

(7) La Red europea de autoridades encargadas de la investigación de la seguridad en la aviación civil, creada en virtud del artículo 7 del Reglamento (UE) n.º 996/2010[1] y cuya responsabilidad es, entre otras cosas, asesorar a las instituciones de la Unión sobre todos los aspectos relacionados con el desarrollo y la aplicación de las políticas y normas de la Unión relativas a las investigaciones de seguridad y la prevención de accidentes e incidentes, ha contribuido al desarrollo de la propuesta relativa a la enmienda 19.

(8) Procede establecer la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión en el Consejo de la OACI, ya que la enmienda 19 del anexo 13, «Investigación de accidentes e incidentes de aviación», del Convenio de Chicago será vinculante con arreglo al Derecho internacional de conformidad con el artículo 90, letra a), del Convenio de Chicago y puede influir de manera determinante en el Derecho de la Unión, en particular en el Reglamento (UE) n.º 996/2010.

(9) La posición de la Unión en el 231.º período de sesiones del Consejo de la OACI, o en cualquier período de sesiones posterior, con respecto a la adopción de la enmienda 19 prevista del anexo 13, «Investigación de accidentes e incidentes de aviación», del Convenio de Chicago debe ser la de apoyar y cumplir dichas enmiendas en su totalidad.

(10) Con arreglo al artículo 38 del Convenio de Chicago, cualquier Estado que considere impracticable cumplir, en todos sus aspectos, con cualesquiera de tales normas o procedimientos internacionales, o concordar totalmente sus reglamentaciones o métodos con alguna norma o procedimiento internacionales, o que considere necesario adoptar reglamentaciones o métodos que difieran en cualquier aspecto particular de lo establecido por una norma internacional, debe notificar inmediatamente a la OACI las diferencias entre sus propios métodos y lo establecido por la norma internacional.

(11) De conformidad con el artículo 90 del Convenio de Chicago, todo anexo o enmienda a uno de ellos surtirá efecto a los tres meses de ser transmitido a los Estados contratantes de la OACI o a la expiración de un período mayor que prescriba el Consejo de la OACI, a menos que en el ínterin la mayoría de los Estados contratantes de dicha Organización registren su desaprobación.

(12) La posición de la Unión tras la adopción de la enmienda 19 del anexo 13, «Investigación de accidentes e incidentes de aviación», del Convenio de Chicago por el Consejo de la OACI, que será anunciada por el secretario general de la OACI mediante el procedimiento de comunicación a los Estados de la OACI, debe ser la de no registrar desaprobación alguna y cumplir las enmiendas. En caso de que la legislación de la Unión se desvíe de las normas y métodos recomendados internacionales recientemente adoptados tras la fecha prevista de su aplicación, debe notificarse a la OACI cualquier diferencia con esas normas y métodos concretos. La posición de la Unión con respecto a esa diferencia debe basarse en un documento escrito presentado por la Comisión al Consejo para su debate y aprobación.

(13) Todos los Estados miembros de la Unión, actuando conjuntamente en interés de la Unión, deben manifestar tal posición.

---

[1] 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).

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

1) La posición que ha de adoptarse en nombre de la Unión en el 231.º período de sesiones del Consejo de la OACI, o en cualquier período de sesiones posterior, será la de apoyar la enmienda propuesta del anexo 13, «Investigación de accidentes e incidentes de aviación», del Convenio de Chicago en su totalidad.

2) La posición que se ha de tomar en nombre de la Unión, siempre que el Consejo de la OACI adopte sin cambios sustanciales la propuesta de enmienda del anexo 13, «Investigación de accidentes e incidentes de aviación», del Convenio de Chicago contemplada en el apartado 1, será la de no registrar desaprobación alguna y notificar el cumplimiento de la medida adoptada en respuesta a la comunicación a los Estados de la OACI correspondiente. Cuando la legislación de la Unión se desvíe de las normas y métodos recomendados internacionales recientemente adoptados tras la fecha prevista de su aplicación, se notificará a la OACI, de conformidad con el artículo 38 del Convenio de Chicago, cualquier diferencia con esas normas y métodos concretos.

   En caso de que la legislación de la Unión difiera de las normas contenidas en el anexo 13 del Convenio de Chicago, la Comisión, a su debido tiempo y al menos dos meses antes de cualquier plazo fijado por la OACI para la notificación de diferencias, presentará al Consejo, para su debate y aprobación, un documento preparatorio en el que exponga la posición de la Unión sobre las diferencias detalladas que los Estados miembros deben notificar a la OACI en nombre de la Unión.

Artículo 2

Los Estados miembros de la Unión que sean miembros del Consejo de la OACI, actuando conjuntamente en interés de la Unión, manifestarán la posición a la que se refiere el artículo 1, apartado 1.

La posición a que se refiere el artículo 1, apartado 2, será expresada por todos los Estados miembros de la Unión, actuando conjuntamente en interés de la Unión.

Artículo 3

Los destinatarios de la presente Decisión son los Estados miembros.

Hecho en Bruselas, el

Por el Consejo
La Presidenta / El Presidente