

PROPUESTA, NÚM. 4/2014 DE FECHA 25 DE FEBRERO DE 2014 PARA LA ELABORACIÓN DE UNA ORDEN MINISTERIAL QUE REGULE LA NORMATIVA SOBRE LOS CONTROLADORES AÉREOS, SU FUNCIÓN COMÚN EN LAS FUERZAS ARMADAS Y SU SERVICIO, DESCANSOS Y LA SEGURIDAD DE SU ACTUACIÓN.

CONTROLADORES AÉREOS MILITARES Y LA SEGURIDAD AÉREA

1.- FORMACIÓN DE CONTROLADORES MILITARES

En las Fuerzas Armadas la provisión del servicio de tránsito aéreo que se suministra en el espacio aéreo asociado a una dependencia de control aéreo (aeródromo, aproximación o ruta) está encomendada a los controladores de tránsito aéreo militares.

Los controladores de los tres ejércitos se forman en la Escuela de Tránsito Aéreo de Matacán, del Ejército del Aire. La formación que se imparte en Matacán, bien sea para el control de aeródromo, aproximación o ruta, es exactamente igual para los tres ejércitos. Finalizada la formación reciben las titulaciones y/o licencias de control aéreo según la OM 72/2010. Estas son el Certificado de Aptitud de Controlador Aéreo Militar y la Licencia Europea de Alumno Controlador. Una vez están en posesión de los títulos y licencias, los controladores militares pasan a desempeñar los cometidos específicos en las dependencias de control sin haber diferencia alguna entre ninguno de los tres ejércitos.

Las normas que son de aplicación para la provisión del control del tránsito aéreo en cualquiera de sus tres tipos (aeródromo, aproximación o ruta) provienen básicamente de los acuerdos internacionales con la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), y las que son de aplicación mediante los Reglamentos de la Unión Europea y Eurocontrol como órgano autorizado por la U.E. y a la que España está adherido como estado miembro.

Además de las normas específicas a nivel nacional, todas estas normas en su conjunto no difieren con el resto de países del mundo, siendo el control aéreo, una labor que se desempeña igual en España como en cualquier otro país del mundo.

2.- SEGURIDAD AÉREA

Particularmente, en lo referente a la seguridad aérea, es, si cabe, un elemento común - de extrema consideración- en el desarrollo de las operaciones aéreas allí donde se dé el control de tráfico aéreo.

Miembro de:



SECRETARIA GENERAL

Calle Baeza, 7 • 28002 Madrid
Tel: 91 415 08 30 • Fax: 91 415 08 61
E-mail: aume@aume.org
• Web: www.aume.org

La normativa que emana de los organismos internacionales en regulación de dicha materia es bastante profusa y, en determinados desarrollos, obliga a los países a su adecuación y a la legislación particular manteniéndose unos cánones sobre seguridad muy precisos.

En España la Ley 21/2003 de Seguridad aérea junto con la Ley 1/2011, que modifica en parte la anterior, definen los ámbitos de seguridad y de responsabilidad en torno al control del tránsito aéreo de responsabilidad del estado. Estas leyes con algunos desarrollos como son: el **Real Decreto 1001/2010 de 5 de agosto, por el que se establecen normas de seguridad aeronáutica en relación con los tiempos de actividad y los requisitos de descanso de los controladores civiles de tránsito aéreo, y el Real Decreto-ley 1/2010, de 5 de febrero, por el que se regula la prestación de servicios de tránsito aéreo, se establecen obligaciones a los proveedores civiles de dichos servicios y se fijan determinadas condiciones laborales para los controladores civiles de tránsito aéreo**, constituyen la normativa general que se establece para el control aéreo, siendo para el ámbito de las Fuerzas Armadas, adaptaciones de estas las que han de regular el control aéreo para las aeronaves militares en vuelo operativo.

Así en este sentido la Ley de Seguridad aérea en su Exposición de motivos dice:

“Esta Ley viene a dar respuesta a los problemas enunciados y coincide con la Resolución número 14.4, aprobada por el Pleno del Congreso de los Diputados con motivo del debate sobre el estado de la Nación celebrado los días 26 y 27 de junio de 2001, que instó al Gobierno a complementar la Ley 48/1960 con una norma legal que regule las potestades públicas de ordenación y supervisión de la aviación civil, determine sus fines y dote a la autoridad aeronáutica con los medios necesarios para asegurar la regularidad de los servicios aeronáuticos y el orden y la seguridad del transporte aéreo.”

Por otro lado la Ley 1/2011 (seguridad operacional) en su preámbulo establece:

*“Una de las finalidades más importantes, perseguidas con la citada modernización de la normativa aeronáutica, es la **concerniente a la prevención de riesgos y mejora de las condiciones de seguridad operacional.**”*

“Para alcanzar este objetivo se crea el denominado Programa Estatal de Seguridad Operacional para la Aviación Civil, en adelante Programa, conforme a los requisitos establecidos por la Organización Internacional de Aviación Civil y de acuerdo con las directrices de la Unión Europea. Para ello es necesario modificar la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea.”

“El Programa, que aprobará el Gobierno como complemento de las actuaciones inspectoras, constituye un sistema de gestión de la seguridad que, por una parte, definirá la política y los objetivos de seguridad operacional aérea del Estado, y por otra, permitirá el establecimiento de un sistema de captación, recopilación, procesamiento, intercambio y análisis de toda la información relevante sobre la

Miembro de:



SECRETARIA GENERAL

Calle Baeza, 7 • 28002 Madrid
Tel: 91 415 08 30 • Fax: 91 415 08 61
E-mail: aume@aume.org
• Web: www.aume.org

seguridad operacional, la adopción y seguimiento de medidas mitigadoras del riesgo y la promoción de la seguridad.”

“Las Administraciones públicas, civiles y militares, con competencias en materia de seguridad operacional o que incidan en ella, y los órganos competentes para la investigación de accidentes e incidentes de aviación civil, quedarán, en todo caso, vinculados al Programa y deberán actuar coordinadamente.”

De todo lo anterior se puede extraer la importancia que cobra la seguridad en la gestión del tráfico aéreo y la necesidad de una legislación muy precisa que permita la imposición de la seguridad mediante mecanismos de control, verificación, investigación y de regularidad del servicio.

3.- NORMATIVA

Desde fechas recientes se viene modificando la legislación española al respecto, fortaleciendo dos ámbitos esenciales como son los de la gestión y los organismos que tienen la responsabilidad sobre la gestión aérea, y, por otro lado, la seguridad.

En este sentido la Ley de seguridad aérea establece en su Art. 4 –Control de la circulación aérea-:

3. Al Ministerio de Defensa, como responsable principal de la defensa aérea de España, le corresponden:

- ***a) La vigilancia, el control y la defensa del espacio aéreo de soberanía nacional y***
- ***b) El control de la circulación aérea en los supuestos contemplados en el apartado 4.***

4. El Ministerio de Defensa ejercerá siempre el control de la circulación aérea operativa y, en tiempos de conflicto armado, el control de la circulación aérea general. También ejercerá el control de la circulación aérea general en los siguientes casos:

- ***a) Cuando el Presidente del Gobierno decida que esta competencia sea ejercida por el Ministerio de Defensa, por concurrir circunstancias extraordinarias que así lo aconsejen.***
- ***b) Cuando se den situaciones de emergencia, declaradas por el Ministerio de Defensa.***

Además, en los últimos años ha sido de gran relevancia la implementación del paquete normativo sobre el Cielo Único Europeo, cuyos principales reglamentos son:

Miembro de:



SECRETARIA GENERAL

Calle Baeza, 7 • 28002 Madrid
Tel: 91 415 08 30 • Fax: 91 415 08 61
E-mail: aume@aume.org
• Web: www.aume.org

- Reglamento (CE) nº 549/2004, por el que se establece el marco regulador de la normativa sobre cielo único europeo.
- Reglamento (CE) nº 550/2004, sobre provisión de servicios de navegación aérea.
- Reglamento (CE) nº 551/2004, sobre uso y gestión del espacio aéreo.
- Reglamento (CE) nº 552/2004, sobre Interoperabilidad de sistemas y equipos que participan en la gestión del tránsito aéreo.
- Reglamento (CE) nº 2096/2005, sobre el establecimiento de requisitos comunes para la prestación de servicios de navegación aérea.

En referencia a los controladores de tránsito aéreo, el Ministerio de Defensa se comprometió a cumplir con los requisitos para la obtención, mantenimiento y renovación de la licencias de controlador de tránsito aéreo, hecho este que culminó con la publicación de la Orden Ministerial 72/2010, de 17 de diciembre de 2010, por la que se desarrolla el Real Decreto 1516/2009, de 2 de octubre, por el que se regula la licencia comunitaria de controlador de tránsito aéreo, y se establece el certificado de aptitud de controlador militar.

El Ejército del Aire, mediante la Directiva del JEMA 12/07, determina las líneas de acción para implantar los requisitos recogidos en los distintos Reglamentos comunitarios relativos a la implantación del Cielo Único Europeo, así como la legislación nacional derivada de ellos.

España es el único país de la U.E. que dispone de una Autoridad Aeronáutica de Supervisión Militar para la Unión Europea, el Segundo General Jefe del Estado Mayor del Aire (SEJEMA). Es esta autoridad la que tiene encomendada la misión de supervisar la correcta aplicación de las normativas europeas relacionadas en la provisión de servicios de navegación aérea a la aviación general.

Entre la normativa europea contenida en los reglamentos de la U.E., tiene especial relevancia la implementación y aplicación de las ESARR (Requisitos Reglamentarios de Seguridad) :

- ESARR 1: Vigilancia de la seguridad en ATM (Air Traffic Management o gestión de tránsito aéreo)
- ESARR 2: Presentación de informes y evaluación de las incidencias de seguridad en ATM
- ESARR 3: Uso de sistemas de gestión de la seguridad por proveedores de servicios ATM
- ESARR 4: Evaluación de riesgos y mitigación en ATM
- ESARR 5: Requisitos reglamentarios de seguridad para el personal de los servicios ATM
- ESARR 6: Software en los sistemas de ATM.

Los proveedores militares de navegación aérea que prestan servicio a la aviación general tienen la obligación de cumplir con dichos requisitos de seguridad.

Miembro de:



SECRETARIA GENERAL

Calle Baeza, 7 • 28002 Madrid
Tel: 91 415 08 30 • Fax: 91 415 08 61
E-mail: aume@aume.org
• Web: www.aume.org

4.- SITUACIÓN ACTUAL

Podemos establecer como puntos principales para la propuesta que a continuación realizamos los siguientes:

- El objetivo principal de toda normativa sobre la circulación aérea general es LA SEGURIDAD AÉREA.
- Toda legislación y reglamentación sobre la gestión de la circulación aérea y la seguridad establecen una gestión y administración del servicio exquisita, de cara a garantizar un servicio seguro, eficiente y perfectamente estratificado en cuanto a las responsabilidades de cada parte.
- Las Fuerzas Armadas no son ajenas a la legislación que en su mayor parte emana de organismos internacionales (OACI y Parlamento Europeo), y son parte activa en la elaboración e implementación de aquella. La propia legislación española prevé que exista una legislación específica sobre el control en el ámbito militar, a efectos de gestión, administración y asunción de responsabilidades, pero manteniendo un nivel de cumplimiento como mínimo igual al que determina la normativa europea y OACI para la aviación civil

Mediante Instrucción 22/2011, de 11 de abril, del Jefe de Estado Mayor del Ejército del Aire, se estableció el procedimiento de designación de los proveedores militares de servicios de navegación aérea de los Ejércitos y de la Armada. Adquiriendo así la responsabilidad para la provisión de servicios de navegación aérea a la aviación aérea general y en consecuencia garantizar la seguridad de las operaciones con los propios medios técnicos y personal, entre ellos los controladores de tránsito aérea.

Actualmente en las Fuerzas Armadas existen dependencias ATS en aeródromos de los tres ejércitos y en los centros de control de civiles (ACCs) las denominadas Escuadrillas CAO. ,

No existe una política común en los tres proveedores militares de navegación aérea. Cada uno determina las necesidades y requisitos para el mantenimiento de la competencia de los controladores aéreos militares, la cual si está perfectamente definida a nivel europeo e internacional. No sólo falta legislación común sino que, además, en algún caso es inexistente o la que hay está totalmente desfasada.

La normativa sobre horas de trabajo y descansos que en el ámbito civil ha sido perfectamente regulado, no ha sido trasladada al ámbito militar para aquellos controladores que prestan servicio a la aviación general. Solo en el Ejército del Aire se desarrolló una Instrucción General sobre turnos de trabajo y descanso muy superficial y con muchas lagunas, si se compara con la homóloga existente en el ámbito civil en España y otros países de la U.E. Esta situación preocupante se vuelve extrema si tenemos en cuenta que

Miembro de:



SECRETARIA GENERAL

Calle Baeza, 7 • 28002 Madrid
Tel: 91 415 08 30 • Fax: 91 415 08 61
E-mail: aume@aume.org
• Web: www.aume.org

existen nueve bases aéreas abiertas al tráfico civil (compartidas con aeropuertos civiles) cuyos servicios de control de la circulación aérea son prestados por controladores militares.

En la Armada nos encontramos con una norma también sobrepasada por la legislación actual:

- IPO Rota 1002. Del año 2009. Curiosamente tiene como referencia el Real Decreto 294/2004, relativo al tiempo de trabajo en la Aviación Civil, con lo que claramente se encuentra ya desfasado.

En el Ejército de Tierra la normativa solamente se contempla a nivel de cada base aérea, aplicándose en cada caso lo interpretable por la jefatura de las mismas y lo que la normativa sobre mando y régimen interior permite respecto a la regulación de servicios en general.

Las normas europeas ya trasplantadas a nivel nacional y que mediante la Directiva 12/07 el Ejército del Aire supuestamente ha venido implantando, llevan un considerable retraso en aspectos tan importantes como la Seguridad Operacional (Reglamento U.E. 2096/2005), Manuales Operativos, Planes de Contingencia, Análisis y Mitigación de Riesgos y Planes para la Gestión de la Seguridad Operacional. A esta falta de normativa común hemos de añadir que el propio trabajo desarrollado por los controladores militares se contempla en cada ejército de forma muy distinta. Así mientras que en el ejército del aire el personal que desempeña las funciones de controlador aéreo, lo hace desde una especialidad fundamental, en la Armada y el ET lo realizan desde la capacitación de un curso más de los que se pueden realizar desde una especialidad fundamental.

De todo ello podemos deducir una situación totalmente caótica respecto a la normativa y a la organización del trabajo de estos profesionales –los controladores aéreos militares- que realizan una actividad que, por otro lado, conlleva una gran responsabilidad y que se circunscribe genéricamente en la Seguridad del espacio aéreo y de los usuarios.

La seguridad aérea es el fin primero del control de la circulación aérea es necesario que las Fuerzas Armadas cuenten con una normativa suficiente y actualizada que provea de las suficientes garantías de seguridad. Son, precisamente, los controladores aéreos los actores principales en la cadena de seguridad

La propia Ley de Seguridad aérea establece en su Art.2 :

2. Las aeronaves militares, los sistemas aeroportuarios y de navegación aérea y los servicios, actividades e instalaciones adscritos a la defensa nacional, así como su personal, están excluidos del ámbito de aplicación de esta Ley y quedarán sujetas a su legislación específica. Sin perjuicio de anterior, lo dispuesto en el título II, capítulo I, será de aplicación en las instalaciones militares y sistemas de navegación aérea adscritos a la defensa nacional que presten servicios a la aviación civil.

También cabe añadir otro aspecto que, por ser de otro ámbito, no deja de ser igualmente importante. El apartado Veinticuatro del Artículo único de la Ley 1/2011, de 4 de

Miembro de:



SECRETARIA GENERAL

Calle Baeza, 7 • 28002 Madrid
Tel: 91 415 08 30 • Fax: 91 415 08 61
E-mail: aume@aume.org
• Web: www.aume.org

marzo, por la que se establece el Programa Estatal de Seguridad Operacional para la Aviación Civil y se modifica la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea dice:

Veinticuatro. Se añade una nueva disposición adicional undécima con la siguiente redacción:

«Disposición adicional undécima. Bases aéreas militares abiertas al tráfico civil y aeródromos de utilización conjunta civil y militar.

En las bases aéreas militares abiertas al tráfico civil y en los aeródromos de utilización conjunta civil y militar donde la prestación de servicios de navegación aérea sea competencia del Ministerio de Defensa, se celebrará un convenio entre «Aena Aeropuertos S.A.» y el Ministerio de Defensa en el que se determinen los costes que la sociedad pública ha de compensar, en su caso, al Departamento Ministerial por los servicios que éste preste al tráfico civil, pudiendo acordarse los mecanismos compensatorios que se estimen pertinentes y, preferentemente, por vía de mantenimiento de los servicios e instalaciones militares de uso conjunto civil y militar.»

Este convenio puede proveer perfectamente la necesaria compensación que los controladores militares de la circulación aérea han de tener por el servicio que se presta a la aviación aérea general.

Es por todo ello por lo que AUME realiza la siguiente propuesta:

1.- Elaboración de una Orden Ministerial que regule, en el ámbito militar, la normativa obligada sobre materia de seguridad aérea y requisitos para el desempeño de las funciones de control aéreo, unificando de ese modo a los tres ejércitos de forma que no existan diferencias ni en los aspectos de la seguridad aérea ni en la situación profesional y de servicio del militar que ejerce como controlador aéreo.

Acelerar la trasposición de la normativa internacional (OACI) y europea, de uso en el ámbito civil, es materia obligada como así se constata en numerosas referencias normativas. La regulación de los servicios de control de la circulación aérea ha de ser en todo momento respetuoso con la seguridad y con la propia actividad del controlador aéreo militar.

Dicha orden deberá establecer mecanismos que garanticen una necesaria gestión común de los servicios de control de la circulación aérea en el ámbito del ministerio de defensa, bien por ejércitos o unificados mediante un órgano común a todos ellos. La provisión de los servicios de navegación aérea está en constante evolución, y también sujeto a situaciones de emergencia nacional, como ocurrió con la militarización del espacio aéreo en diciembre de 2010, o la asunción de responsabilidades en la provisión de servicios ATS en misiones internacionales como así sucede en Afganistán.

Es indispensable una centralización de la administración y gestión de todo lo relativo al servicio de la navegación aérea.

Miembro de:



SECRETARIA GENERAL

Calle Baeza, 7 • 28002 Madrid
Tel: 91 415 08 30 • Fax: 91 415 08 61
E-mail: aume@aume.org
• Web: www.aume.org

2.- Estudio de la posible creación de un Cuerpo común de controladores.

La Ley Orgánica de la Defensa Nacional establece en su Exposición de motivos:

“Para incrementar la eficacia de las Fuerzas Armadas la Ley concreta su organización con criterios que posibiliten la acción conjunta de los Ejércitos. A diferencia de la anterior, que atribuía misiones a cada Ejército, ésta considera a las Fuerzas Armadas como una entidad única e integradora de las distintas formas de acción de sus componentes y que posibilita el empleo óptimo de sus capacidades, sin que aquéllos vean mermada su especificidad.”

Y en su Art. 11- Organización básica-:

*4. Para alcanzar el funcionamiento de ambas estructuras (orgánica operativa) con criterios de eficacia y economía de medios, se **unificarán los servicios cuyos cometidos no deban ser exclusivos de un Ejército y se organizarán de manera centralizada la logística común y la adquisición de recursos.***

La Ley, por tanto, permite la creación de un Cuerpo Común de Controladores. Este cuerpo cumpliría a la perfección con las expectativas que se pretenden abarcar tanto a nivel estratégico como ante situaciones imprevistas que requiera de la capacidad de un cuerpo de controladores aéreos capaz de asumir el control del servicio ATS en todo el territorio nacional y en las misiones internacionales que se le encomiende. Y todo ello con la SEGURIDAD como elemento esencial para la provisión de un servicio eficiente y seguro.

Madrid, 25 de febrero de 2014.

Miembro de:



SECRETARIA GENERAL

Calle Baeza, 7 • 28002 Madrid
Tel: 91 415 08 30 • Fax: 91 415 08 61
E-mail: aume@aume.org
• Web: www.aume.org