

# El cielo único europeo, implicaciones jurídicas

PEDRO ALTABA COSIN  
Teniente Coronel Jurídico  
FLORENCIO SEGURA PIÑEIRO  
Comandante Jurídico

## INTRODUCCIÓN

El programa del Cielo Único Europeo, encuentra su justificación, en las necesidades del transporte aéreo en Europa, transporte que se ha visto sacudido por diversa problemática relativa a la saturación del espacio aéreo, problemas de control y de gestión del tráfico, lo que se ha traducido en una situación cercana al caos, en algunos momentos, con las pérdidas económicas inherentes para Compañías y usuarios del medio aéreo, y con los evidentes y conocidos trastornos para los ciudadanos.

A consecuencia de ello, la Comisión Europea, tras los sucesivos informes de los llamados grupos de alto nivel puso en marcha el ya citado programa de Cielo Único, con base normativa en los cuatro Reglamentos, Reglamento Marco, de Prestación de Servicios, de Espacio Aéreo y de Interoperabilidad.

España, se plantea en la actualidad las implicaciones normativas, que la aprobación de los tan citados Reglamentos ha de tener sobre el ordenamiento jurídico español, motivo por el cual en la actual edición de la Cátedra Kindelán, se consideró oportuno la introducción de un área denominada "implica-

*El teniente coronel Altaba durante su alocución.*

ciones normativas", área integrada por miembros de la Asesoría Jurídica del Aire, en sus funciones de órgano asesor del Estado Mayor del Aire.

## LOS REGLAMENTOS COMUNITARIOS SOBRE CIELO ÚNICO EUROPEO. SU RANGO NORMATIVO

Con carácter previo a abordar específicamente el contenido de los reglamentos comunitarios reguladores de Cielo Único Europeo, parece útil realizar un breve comentario sobre cuál es el rango normativo, trascendencia y naturaleza jurídica de las normas que vamos analizar. Es lo cierto que a diario se habla de las disposiciones que emanan de las Instituciones de la Unión Europea pero, para realizar un posicionamiento adecuado sobre el tema que nos ocupa, se hace necesario iniciar esta exposición aplicando un breve barniz de conceptos básicos que permiten una mejor comprensión del conjunto.

Los Reglamentos del Parlamento y Consejo Europeos sobre Cielo Único constituyen un supuesto de lo que los tratadistas de Derecho comunitario han dado en llamar actos vinculantes típicos, dentro del sistema de fuentes comunitario y forman parte del llamado "derecho derivado" en tanto que encuentran su soporte en la norma constitutiva (Tratado de la Comunidad Europea, que constituye denominado "derecho primario).

La futura Constitución Europea sigue una línea de continuidad jurídica en relación con el Tratado de la Unión Europea y de la Comunidad Europea, de tal forma que se dice expresamente en su texto que "sucede" a los anteriores. (vid. Art. IV-438). El alcance de tal "sucesión" se precisa en dos sentidos de suma importancia: en primer lugar, queda en vigor toda la normativa derivada previa anterior; y, por otro lado, la Jurisprudencia de los Tribunales europeos existente hasta la fecha se considera expresamente como fuente de interpretación del derecho comunitario. Por ello, podemos afirmar que la entrada en vigor de la Constitución Europea en nada afectará, por lo tanto, a la vigencia y aplicabilidad del complejo normativo sobre Cielo Único.



Los actos "legislativos" (entre los que se encuentran los Reglamentos del Parlamento y del Consejo y, en concreto, los relativos a la materia analizada) precisan una serie de elementos formales. En primer lugar, para que sean eficaces, se precisa su publicación. Por otro lado, como requisito para su validez se precisa la motivación, que debe comprender tres elementos:

1.- Mención expresa de los fundamentos jurídicos de competencia en el Tratado, que se articula mediante una fórmula en la que se mencionan los preceptos en que se sustenta la disposición.

2.- Propuestas o dictámenes preceptivamente recabados para la elaboración de la norma.

3.- Valoración de la necesidad y objetivos del acto para alcanzarlos.

El artículo 249 del Tratado de la Comunidad Europea establece que el reglamento tendrá un alcance general, añadiendo, acto seguido, que será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro.

No deja de llamar la atención que, a la hora de elegir el instrumento para dar carta de vida al mecanismo de Cielo Único, el legislador Europeo haya elegido, precisamente, la norma técnicamente más acabada y completa, poseedora de una mayor perfección, dentro del sistema de fuentes comunitario.

Hay que resaltar que, a pesar de que los Reglamentos sobre Cielo Único son obligatorios y directamente aplicables, no quiere decir que contengan, en todo caso, una normativa completa; o, dicho de otro modo, no implica que su texto pueda contener reenvíos a normativa posterior de desarrollo.

Son tres, por lo tanto, las características de los Reglamentos sobre Cielo Único:

A) Poseen alcance general. Tienen eficacia "erga omnes". No van dirigidos a alguien en concreto, sino a la generalidad.

B) Son obligatorios en todos sus elementos, de forma que no pueden ser aplicados de forma incompleta o parcial por un Estado, ni ser establecidas cláusulas de reserva.

C) Son directamente aplicables, de forma que no precisan actos posteriores de transposición por parte de los Estados (lo que los diferencia de las directivas europeas). De un lado, crean inmediatamente derechos y obligaciones para los Estados y, de otro lado, queda vedada cualquier actividad que pueda cuestionar la inmediata aplicabilidad del reglamento.



El paquete normativo publicado, regulador del Cielo Único Europeo, está integrado por cuatro reglamentos, a saber:

-Reglamento (CE) nº 549/2.004 de 10 de marzo de 2.004, del Parlamento y del Consejo. Por el que se fija el marco para la creación del cielo único (Reglamento Marco)

-Reglamento (CE) nº 550/2.004 de 10 de marzo de 2.004, del Parlamento y del Consejo. Relativo a la prestación de servicios de navegación aérea en el cielo único europeo. (Reglamento de prestación de servicios).

-Reglamento (CE) nº 551/2.004 de 10 de marzo de 2.004, del Parlamento y del Consejo. Relativo a la organización y utilización del espacio aéreo en el cielo único europeo. (Reglamento de espacio aéreo).

-Reglamento (CE) nº 552/2.004 de 10 de marzo de 2.004, del Parlamento y del Consejo. Relativo a la interoperabilidad de servicios en la red de gestión europea del tránsito aéreo. (Reglamento de interoperabilidad).

### **PRECISIONES DE INTERÉS APLICABLES A LOS REGLAMENTOS COMUNITARIOS (Y, EN ESPECIAL A LOS QUE REGULAN EL CIELO ÚNICO)**

1.- Es perfectamente lícito y admisible que los reglamentos dejen en manos de los Estados miembros el desarrollo legislativo, o las medidas financieras para su aplicación.

2.- No es preciso que los reglamentos sean asumidos como una norma interna por parte de los Estados, por ser de aplicación directa.

3.- No son acordes con el Derecho comunitario la adopción de disposiciones tendentes a reducir la eficacia directa de los reglamentos.

4.- Tampoco lo son las actitudes pasivas, tendente a evitar la efectiva aplicación de los reglamentos.

5.- Son normas de aplicación directa ante los Tribunales.

### **LA DECLARACIÓN SOBRE ASPECTOS MILITARES RELACIONADOS CON EL CIELO ÚNICO EUROPEO**

De forma anexa a los Reglamentos Comunitarios sobre Cielo Único Europeo, fue publicada una declaración sobre aspectos militares relacionados con la materia que analizamos.

Dicha declaración, en esencia, prevé los siguientes aspectos

- La cooperación entre los Estados para que el concepto "uso flexible del espacio aéreo" se aplique igual en todos los países miembros y para todos los usuarios,

- Que representantes militares estén presentes en todo el proceso de desarrollo, toma de decisiones y aplicación del Cielo Único Europeo y participen en el Comité (art. 5 Reglamento marco)

- La participación de personal militar en organismos reconocidos en materia de prestación de servicios (Art 3 Reglamento 550/2004).

- Los Estados tendrán en cuenta la importancia de Eurocontrol

- Un Aumento de la cooperación civil y militar.

Tal Declaración es de indudable trascendencia, en tanto que da luz sobre la postura de los Estados atendiendo la realidad y necesidad de la coexistencia de las Aviación civil y la Aviación militar. La ubicación sistemática de dicha Declaración implica que no se pueda considerar una norma jurídica, al quedar fuera del texto de los Reglamentos, pero, en cualquier caso, da luz acerca de la interpretación que debe seguirse a la hora de abordar la aplicación de las disposiciones sobre

Cielo Único, que, de forma necesaria, afectan al ámbito aéreo castrense.

### **IMPLICACIONES NORMATIVAS**

Como punto de partida hay que manifestar que el Reglamento Marco sobre Cielo Único Europeo, excluye a la aviación militar operativa y de entrenamiento de su aplicación en su artículo 1.2, ello no quiere decir que la utilización del espacio aéreo por la aviación militar, pueda sustraerse en su integridad, de la aplicación de parte del paquete normativo del programa de Cielo Único, ello es debido a la necesidad de armonizar las normas comunitarias con la legislación nacional, mediante la creación de normas conexas, realizando, tal y como es la voluntad del legislador, la necesaria armonización entre la normativa civil y la militar.

Por otra parte hay que tener en cuenta igualmente, que las normas emanadas de Eurocontrol, si bien requieren una transposición a nuestro ordenamiento jurídico, crean implicaciones para el Ejército del Aire, poniendo como ejemplo de ello la normativa relativa a la titulación, licencia y habilitación de los controladores militares, o la normativa relativa a la provisión de servicios, provisión en la que el Ejército del Aire actúa de forma activa, teniendo en cuenta las especiales circunstancias de utilización del espacio aéreo en nuestro país, tanto por parte de la aviación general como de la militar.

En este sentido, es necesario recordar las especiales particularidades del espacio aéreo español en cuanto a la utilización del mismo, existiendo en la actualidad un sistema de bases y aeropuertos compartidos entre el Ejército del Aire y la aviación comercial, lo que genera en cierta medida problemas de coexistencia sobre todo en el aspecto del control y la gestión del tráfico aéreo.

Desde el punto de vista de la legalidad el parcialmente derogado Decreto 6/78, establecía que el Jefe de Estado Mayor del Ejército del Aire, como autoridad aeronáutica, era el responsable de la gestión y el control del espacio aéreo español, delegando dicha competencia en tiempo de paz, en la Dirección General de Aviación Civil.

Por su parte la Ley 21/03, de Seguridad Aérea ha venido a separar de forma clara las competencias en cuanto a la aviación civil y militar estableciendo que la autoridad aeronáutica civil corresponde a la Dirección General de Aviación Civil, y habiendo sustraído a la aviación militar, de sus disposiciones, lo que por una parte ha despejado el panorama legislativo, pero por otra hace más necesaria que nunca una coordinación normativa en materia aeronáutica civil y militar.

### **SITUACIÓN ACTUAL**

El pasado día 17 de noviembre de 2004, y por parte de la Ministra de Fomento, a raíz de una inter-

pelación parlamentaria, se formuló una declaración en el siguiente sentido: subrayar la intención del Ministerio de Fomento de cooperar con el Sector Militar en el desarrollo de nuevos sistemas tecnológicos estableciendo un grupo de trabajo, del que forman parte representantes militares, con el encargo de que realicen una adaptación del marco normativo comunitario a las necesidades de nuestro país, así como se comprometió la Ministra en impulsar el desarrollo del sistema SACTA, y de los programas EGNOS y GALILEO todos ellos de gran interés para el Ejército del Aire.

### ASPECTOS DE LA REGLAMENTACIÓN DE ESPECIAL INTERÉS PARA EL EJÉRCITO DEL AIRE

Del examen de los Reglamentos Comunitarios sobre Cielo Único Europeo podemos señalar diversos aspectos, que guardan un especial interés para el Ejército del Aire, y que en cierto modo pueden afectar a sus actividades.

En primer lugar el concepto de bloque funcional puede afectar a la soberanía de los diferentes Estados, y es innegable que obligará a modificar determinadas actividades del Ejército del Aire, incidiendo igualmente en los conceptos de territorio nacional y compromiso de defensa.

Por otra parte parece necesario definir con claridad la situación del Ejército del Aire como proveedor de servicios, y su necesaria sujeción en tal caso a la normativa emanada de Eurocontrol; igualmente el concepto de Autoridad Nacional de Supervisión, exige un desarrollo legal de la misma, debiéndose optar por una única Autoridad, o como parece más lógico en un sistema compartido como el español, por dos Autoridades, con las implicaciones que esta decisión pueda traer.

Igualmente, en el caso de que se considerase al Ejército del Aire como un proveedor de servicios para la navegación aérea, quedarían por resolver aspectos tales como las inspecciones sobre los medios del Ejército del Aire, el cobro de tasas, y la necesidad de establecer Certificaciones.

Por último, hay que decir que es absolutamente necesaria una coordinación normativa entre Eurocontrol, la Unión Europea y los distintos Estados miembros, en aspectos de la importancia de los bloques funcionales, y las cláusulas de salvaguarda, aspectos estos que de no desarrollarse suficientemente, podrían suponer un obstáculo a la aplicación práctica de las disposiciones emanadas de los distintos Reglamentos comunitarios sobre el Cielo Único Europeo.

### CONCLUSIONES

1.- Los Reglamentos Comunitarios que rigen el Cielo Único Europeo son leyes que están vigentes



*El comandante Segura en el momento de recoger su metopa.*

en la actualidad y son de directa e inmediata aplicación en todos los estados miembros de la Comunidad Europea y no necesitan ser trasladadas a sus sistemas legales integrales correspondientes

2.- La declaración de los estados miembros de la Comunidad Europea en lo que se refiere a los aspectos militares del Cielo Único Europeo, aunque esos aspectos no estén incluidos en los reglamentos, es de gran importancia en cuanto reflejan el espíritu que debe subrayar las reglas de aplicación que serán especificadas por esta legislación y que requerirán una eficiente coordinación civil y militar.

3.- El Reglamento Marco es su artículo 1.2 no es de aplicación en las operaciones militares y en el entrenamiento.

Sin embargo los Reglamentos CUNE son aplicables a la aviación militar cuando no sean explícitamente excluidos.

4.- Podría parecer apropiado, que en la creación de reglamentos nacionales que resultan de la aplicación del programa de las respectivas fuerzas aéreas debería desempeñar un papel a fin de alcanzar el objetivo de una mayor interoperabilidad entre usuarios civiles y militares del cielo único.

La creación del Comité Español del Cielo Único podría ser vista como una valiosa respuesta a este respecto.

5.- Podría también ser apropiado que cualquier medida que pudiera ser adoptada por los estados con respecto a la creación de reglamentos internos en posteriores desarrollos de los reglamentos relacionados con el Cielo Único Europeo, debería ser armonizado al mismo tiempo dentro del marco comunitario de modo que establezca el apropiado y eficiente marco legal con el que podría abordar aquellas situaciones en las que los miembros de diversas fuerzas armadas podrían mirar hacia sus papeles como regulador, usuario del espacio aéreo y proveedor de servicios, especialmente en el área del control de tráfico aéreo. •