

I. DISPOSICIÓN XERAIS

XEFATURA DO ESTADO

5983 *Lei 9/2010, do 14 de abril, pola que se regula a prestación de servizos de tránsito aéreo, se establecen as obrigas dos provedores civís deses servizos e se fixan determinadas condicións laborais para os controladores civís de tránsito aéreo.*

JUAN CARLOS I

REI DE ESPAÑA

Saiban todos os que a viren e a entenderen que as Cortes Xerais aprobaron e eu sanciono a seguinte lei:

PREÁMBULO

I

A análise do modo en que exerce a función de fornecedor de servizos de tránsito aéreo a entidade pública empresarial Aeroportos Españóis e Navegación Aérea (AENA), actual e único fornecedor deses servizos, levado a cabo recentemente tanto pola Dirección Xeral de Aviación Civil como pola Axencia Estatal de Seguranza Aérea, desvelou unha serie de importantes deficiencias organizativas e falta de eficiencia económica no ente público que evidencian as claras dificultades que actualmente ten AENA para garantir tanto a continuidade na prestación dos servizos de tránsito aéreo como a súa sustentabilidade económica e financeira.

A Dirección Xeral de Aviación Civil puxo de manifesto que os actuais custos de navegación aérea de AENA son os máis elevados do ámbito europeo. Os informes emitidos polo citado centro directivo sinalan unha paulatina desviación das magnitudes económicas de AENA, que se vén traducindo nun continuo incremento dos custos de prestación do servizo, nunha baixa produtividade por controlador e no incremento desmedido dos custos destes empregados públicos en comparación cos restantes controladores europeos, até facer da tarifa nacional que se cobra ás compañías aéreas a máis cara de Europa, e do custo por hora de controlador aéreo, o máis caro do continente.

Pola súa parte, a Intervención Xeral da Administración do Estado vén pondo de manifesto desde o ano 2002, nos seus sucesivos informes de auditoría de contas, que os incrementos retributivos dos controladores ao servizo de AENA se realizan sen as preceptivas autorizacións. En concreto, no informe correspondente ao exercicio 2008, a Intervención Xeral afirma que «a retribución media real por controlador ascendeu en 2007 a 304.874 euros e excede en 210.316 euros a que resultaría de actualizar cos correspondentes IPC anuais a retribución de 1999 (...). Nos últimos exercicios estes incrementos están a incidir significativamente nas tarifas de ruta, que en 2008 foron as máis caras de Europa».

Efectivamente, AENA recoñeceu que os elevados custos de navegación aérea se deben fundamentalmente aos custos de persoal. En concreto, obedecen á obriga de aboar como horas «de ampliación laboral», cuxo valor é de 2,65 veces o da hora ordinaria, un montante de horas que, ben que forma parte da súa xornada habitual, están formalmente configuradas como de libre aceptación polos controladores nunha serie de pactos extraestatutarios subscritos por AENA con eles, horas que nin foron incorporadas ao convenio colectivo nin foron autorizadas conforme o previsto nas leis de orzamentos xerais do Estado de cada ano.

A este respecto, cabe sinalar que os controladores de tránsito aéreo ao servizo de AENA son empregados públicos que prestan un servizo público esencial para a nosa

sociedade, como é o control do tránsito aéreo. O seu carácter de empregados públicos determina, así mesmo, unha especial suxeición aos principios e normas que o Estado dite para a regulación da prestación deses servizos. Ao mesmo tempo, a natureza xurídico-pública da súa relación laboral determina que os seus acordos colectivos deban axustarse aos principios e regras contidos no Estatuto básico do empregado público e ao disposto, no concernente ás súas retribucións, nas leis de orzamentos de cada ano, que condicionan a subscripción de convenios, pactos ou instrumentos similares de que deriven incrementos retributivos á existencia de informe previo e favorable do Ministerio de Economía e Facenda.

Por convenio colectivo, os controladores ao servizo de AENA soamente están obrigados a realizar 1.200 horas ordinarias de traballo, que son claramente insuficientes para a dimensión do noso sistema de navegación aérea. O resto das horas necesarias para garantir a continuidade na prestación do servizo, cunha media de 600 horas por controlador, realízanse de forma habitual e de maneira programada os propios controladores con tres meses de anticipación, de tal forma que, na práctica, traballan unhas 1.800 horas de media, das cales entre un trinta e tres e un cincuenta por cento son de descanso. Ademais, as citadas 600 horas teñen artificialmente a condición de voluntarias e abóanse irregularmente a prezo moito máis alto do previsto no Estatuto dos traballadores para as horas extraordinarias, o que é a causa principal do encarecemento desmedido do custo do servizo.

A principal fonte das dificultades que afronta AENA á hora de garantir a continuidade na prestación do servizo de tránsito aéreo deriva da translación do conxunto das facultades inherentes ao poder de dirección da empresa aos seus controladores que tivo lugar en virtude dos dereitos recoñecidos a estes no I convenio colectivo profesional subscrito en 1999. Deste modo, son os propios controladores ao servizo de AENA, e non esta entidade, os que deciden asuntos esenciais para o seu funcionamento que minguan decisivamente a súa capacidade operativa e organizativa como responsable da prestación dos servizos de navegación aérea, tales como a determinación da configuración operativa dos aeródromos e das súas instalacións e servizos técnicos, ou a fixación do persoal necesario para a prestación dos servizos, coa facultade inherente de organización das súas quendas de traballo, horarios e descansos.

Existen outros elementos do convenio colectivo que tamén poñen en perigo a continuidade na prestación do servizo, tales como, esencialmente, a posibilidade de obter unha licenza especial retribuída ao cumprir os cincuenta e dous anos. Esta licenza permítelle ao traballador deixar de traballar cobrando o salario ordinario fixo e aínda que isto perturbe gravemente a continuidade e sustentabilidade do servizo.

Tomado en consideración todo o anterior, a Dirección Xeral de Aviación Civil chega á conclusión de que actualmente AENA, tanto no relativo á súa organización, poder de dirección e xornadas de traballo, como no referente aos custos de navegación aérea que xera, ten serias dificultades para cumprir os regulamentos comunitarios do «Ceo Único Europeo».

Neste senso, o Regulamento 2096/2005/CE, do 20 de decembro, polo que se establecen requisitos comúns para a prestación de servizos de navegación aérea, impón aos provedores destes servizos o deber de seren capaces de prestar servizos de forma segura, eficaz, continuada e sustentable económica e financeiramente, debendo axustarse a un nivel razoable de demanda xeral nun espazo aéreo determinado. Igualmente, a citada norma dispón que o provedor establecerá e xestionará a súa organización de acordo cunha estrutura que apoie unha prestación segura, eficaz e continuada dos servizos.

Do mesmo modo, a necesidade de reducir os custos do sistema de navegación aérea faise máis perentoria, se cabe, despois da recente adopción do Regulamento 1070/2009/CE, do 21 de outubro, que modifica o primeiro paquete regulamentario do Ceo Único Europeo e polo cal se establece un sistema de avaliación do rendemento dos provedores de servizos de navegación aérea. O EUROCONTROL xa sinalou que a actual situación de AENA, particularmente en materia de custo-eficiencia, deita uns resultados tan afastados da media europea que imposibilitan, no caso de permanecer invariada, o logro dos

obxectivos que a Comisión Europea fixará para a rede de xestión do tráfico aéreo a partir de 2011, coas indesexables consecuencias que isto carretará non só para España, senón para toda a rede europea, dada a importancia do noso país no tráfico aéreo continental.

Os regulamentos comunitarios reguladores do denominado Ceo Único Europeo exigen tamén que exista unha clara diferenciación entre os diversos axentes que interveñen no campo da navegación aérea e a xestión aeroportuaria, polo que se require que a nosa regulación diferencie claramente entre os órganos reguladores, de supervisión da seguranza e de xestión de infraestruturas e servizos. Esta diferenciación foi difusa no noso ordenamento, na medida en que AENA, como entidade única encargada da xestión aeroportuaria e a navegación aérea, foi dotada de facultades administrativas que deben corresponder á autoridade. Por iso, cómpre que, de conformidade coa normativa comunitaria, se marque a diferenciación entre: 1) un organismo regulador que determine a política aeroportuaria e de navegación aérea e represente o Estado ante organismos internacionais e da Unión Europea; 2) unha autoridade administrativa de supervisión, que vixie e garanta o cumprimento das regras e normas de seguranza e; 3) unha serie de provedores de servizos aeroportuarios ou de navegación aérea, sometidos á supervisión, inspección e potestade sancionadora da autoridade de supervisión.

No caso español, despois da creación da Axencia Estatal de Seguranza Aérea e a súa diferenciación da Dirección Xeral de Aviación Civil, debemos entender que o organismo regulador e director da política aeronáutica é a Dirección Xeral, e que os labores de supervisión e inspección da seguranza corresponden á Axencia Estatal de Seguranza Aérea como autoridade nacional de supervisión, á cal lle corresponderá, igualmente, a competencia sancionadora. Pola súa parte, AENA, como xestor aeroportuario ou provedor de servizos de navegación aérea, igual que calquera outro xestor aeroportuario ou provedores de servizos de navegación aérea que poidan comezar a súa actividade en España, débese entender sometido, en todo caso, ás facultades reguladoras da Dirección Xeral de Aviación Civil e, especialmente, á competencia inspectora, supervisora e sancionadora da Axencia Estatal de Seguranza

Posta de manifesto esta situación á entidade pública, AENA argumentou que, a pesar dos seus constantes intentos de solucionar as deficiencias advertidas por medio da negociación colectiva, esta vía resultou infrutuosa.

En efecto, desde o 31 de decembro de 2004, data en que finalizou a vixencia do convenio colectivo de controladores de tránsito aéreo, AENA intentou reiteradamente a modificación da situación descrita, orientando as súas propostas dentro da negociación colectiva, entre outros asuntos, á garantía da continuidade do servizo, mediante a recuperación da capacidade de organización do traballo, ao incremento da produtividade, e ao axuste dos seus custos para aproximalos ao ámbito europeo. Para tal efecto, mantivo coa representación dos controladores, a Unión Sindical de Controladores Aéreos (USCA), sesenta e cinco reunións da mesa negociadora para o II convenio colectivo. Fronte ás dez propostas presentadas por AENA, todas elas baseadas nos obxectivos derivados da normativa do Ceo Único Europeo, a USCA só formulou seis propostas, a última das cales, presentada o 28 de xaneiro de 2010, é unha proposta de convenio colectivo completa que, resumidamente, propón condicións que non supoñen unha redución do custo actual, inclúe medidas que incrementan a produtividade pero que se acompañan da proposta simultánea de novos conceptos retributivos, non incorpora modificacións relativas aos aspectos organizativos e de xestión que o I convenio colectivo conferiu aos controladores, e propón o incremento doutras prestacións e a mellora das condicións de acceso á xubilación. Esta circunstancia, unida ao amplo período de tempo transcorrido, cinco anos, poñen de manifesto que a vía negociadora non resulta por si soa suficiente para contribuír á mudanza que demanda sen máis demora a realidade do mercado aéreo internacional e dos servizos de navegación aérea no contexto europeo.

A garantía da seguranza e continuidade na prestación de servizos de tránsito aéreo, a viabilidade económica do noso sistema de navegación aérea no marco europeo, ben como o cumprimento dos requisitos impostos polos regulamentos comunitarios sobre Ceo Único Europeo, exigen que se adopten medidas inmediatas e urxentes en relación coa entidade

pública AENA. Cómpre que o ente público, en primeiro lugar, recupere o poder de organización e dirección da súa actividade e, en segundo lugar, poida exixir ao seu persoal de control que realice as horas de traballo que actualmente está a realizar, retribuíndoas conforme a súa auténtica natureza, é dicir, como horas ordinarias de traballo.

Ademais de todo o anteriormente exposto, a Dirección Xeral de Aviación Civil puxo de manifesto que, aínda que as anteriores medidas son esenciais para garantir a continuidade e sustentabilidade do noso sistema de navegación, o novo marco regulatorio europeo e a evolución dos servizos de tránsito aéreo exixen unha reestruturación do noso actual sistema de navegación aérea, dótándoo de estabilidade e garantías de futuro.

Por un lado, AENA presta servizos de control en aeródromos de escaso volume de tráfico en que resulta factible que o tránsito aéreo se realice mediante os denominados servizos de información de voo de aeródromo (AFIS), tal e como ten establecido a Organización Internacional de Aviación Civil (OACI). Estes servizos de información de voo, ao non requiriren controladores de tránsito aéreo, resultan moito máis eficientes economicamente e igualmente seguros.

Por outro lado, tal e como exixen os regulamentos de Ceo Único Europeo, resulta necesario permitir que outros provedores de servizos, debidamente certificados por unha autoridade europea de supervisión, poidan prestar servizos de control de tránsito aéreo nos nosos aeródromos. Con isto, ademais de cumprir cos requisitos comunitarios, introdúcese a competencia neste sector, o cal, necesariamente, deberá producir unha mellora nas condicións técnicas e económicas en que se prestan estes servizos.

A substitución dos servizos de control nos aeródromos de menor volume polo sistema AFIS e a entrada de novos provedores de servizos en réxime de competencia no resto de aeroportos permitirán que AENA poida reorganizar mellor os seus recursos humanos e materiais e garantir dunha maneira máis eficaz e eficiente a prestación dos servizos de tránsito aéreo en ruta ou zona, ámbito no cal acreditou unha excelente cualificación técnica e que debe conservar, en todo caso, pola súa vinculación á soberanía do Estado.

É, por tanto, vontade do Goberno garantir e potenciar a prestación de servizos de navegación aérea en ruta por parte da AENA, dada a súa destacada presenza en diversas iniciativas do Ceo Único Europeo, como o proxecto Galileo ou o programa SESAR. Pola contra, considérase necesario para a sustentabilidade do noso sistema permitir a entrada de novos provedores de servizos no control do tránsito aéreo que se leva a cabo nos aeródromos.

Finalmente, débese tomar en consideración que a reestruturación do noso sistema de navegación aérea obrigará a AENA a se ir adaptando ao novo cadro xurídico, adaptación que forzosamente debe ser progresiva e ordenada a fin de garantir a seguranza e continuidade na prestación dos servizos de tránsito aéreo.

II

En virtude de canto antecede, resulta necesario e urxente adoptar as medidas imprescindibles que posibiliten, por un lado, a apertura da prestación de servizos de navegación aérea a novos provedores certificados e, por outro, a modificación transitoria de certas condicións laborais dos controladores de AENA para garantir que esa entidade, en canto continúe a ser o provedor único de servizos, sexa capaz de prestalos de forma segura, eficaz, continuada e economicamente sustentable, en todo o seu ámbito de competencia.

Comezando polo primeiro bloque de medidas que contén esta lei, a apertura a novos provedores certificados de servizos de navegación aérea, introdúcese un conxunto de disposicións reguladoras de aspectos esenciais da prestación destes servizos aplicables ao sector no seu conxunto. Así, en primeiro lugar, declárase a competencia do Ministerio de Fomento para a designación dos novos provedores de servizos, sempre que se encontren debidamente certificados por unha autoridade nacional de supervisión dun Estado membro da Unión Europea. No suposto concreto dos servizos de tránsito aéreo de aeródromo, a designación efectuarase por solicitude do xestor aeroportuario, que a cursará

con plena autonomía de decisión en función das características técnicas e económicas do aeroporto e a normativa aplicable.

Así mesmo, imponse, como elemento esencial da prestación dos servizos de tránsito aéreo, a obriga de todos os provedores de garantir a súa realización de forma segura, eficaz, continuada e económica e financeiramente sustentable. Consecuentemente, como necesaria contrapartida da citada obriga, asegurando con isto que os provedores de servizos poidan cumprila, atribúenselles en exclusiva e con carácter indispoñible as facultades de organización, planificación, dirección, xestión, supervisión e control da súa prestación.

A seguir, e por canto a seguraza é un dos obxectivos chave na prestación dos servizos de tránsito aéreo, resulta necesario establecer determinadas regras relativas ao tempo de actividade e descanso do persoal dedicado ao control do tránsito aéreo. Isto non obstante, débense complementar estas regras mediante o seu desenvolvemento regulamentario, logo de negociación cos sindicatos máis representativos a nivel estatal, polo que, na disposición derradeira terceira, se habilita o Goberno para que, mediante real decreto, regule estes puntos.

A importancia que ten o cumprimento por parte do provedor de servizos de navegación aérea das obrigas de garantir a prestación segura, eficaz, continuada e economicamente sustentable exige concretar dunha maneira certa o réxime xenérico de infraccións e sancións previsto na Lei de 21/2003, do 7 de xullo, de seguridade aérea. Por isto, no artigo 4 da lei especificase que todas as obrigas impostas no presente texto legal aos provedores de servizos de navegación aérea formarán parte das obrigas específicas enumeradas no artigo 37 da Lei de seguridade aérea e que, en consecuencia, en aplicación do sinalado no artigo 44 deste mesmo texto legal, serán sancionables pola Axencia Estatal de Seguraza Aérea. Aos criterios de graduación das infraccións como moi graves previstos no número terceiro do artigo 44 débense engardir, no entanto, outra serie de criterios máis axustados á realidade dos provedores de servizos de navegación aérea. Por iso, tipifícanse como moi graves os incumprimentos que impidan ou menoscaban a seguraza ou continuidade na prestación dos servizos. Ao mesmo tempo, coa finalidade de obrigar tamén o persoal ao servizo dos provedores de tránsito aéreo, considérase como causa de despedimento disciplinario calquera actuación do seu persoal que afecte negativamente a seguraza ou menoscabe de forma grave ou reiterada a eficacia ou continuidade do servizo. Finalmente, débese ter en conta que todos os provedores de servizos de tránsito aéreo, incluída AENA, deberán axustar a súa actividade ao novo enfoque preventivo da seguraza operacional que vai introducir o Estado no noso ordenamento xurídico mediante a próxima modificación da Lei de seguridade aérea, en que se regulará o Programa de seguraza operacional do Estado e se introducirá a denominada doutrina da «cultura xusta de seguraza» ou «just culture», en terminoloxía anglosaxoa.

Estas medidas complétanse coas contidas na disposición adicional segunda, que ordena o proceso a través do cal entrarán novos provedores de tránsito aéreo no mercado español. Este proceso iníciase coa implantación inmediata, despois dos correspondentes estudos de seguraza, de servizos de información de voo de aeródromo (AFIS) naqueles de menor volume de tráfico, e culminará coa selección, en función das características do aeródromo e dos estudos de seguraza pertinentes, dos novos provedores para aqueles outros que se determinen por orde do Ministerio de Fomento.

En consonancia con isto impóñense a AENA tres obrigas esenciais: presentar os pertinentes estudos de seguraza e iníciar os procedementos de selección de novos provedores de servizos nos prazos que se indican; ofrecer un posto de traballo aos controladores de tránsito aéreo que viñesen prestando os seus servizos nas dependencias afectadas polo proceso; e continuar prestando os servizos de control de tránsito aéreo até se producir o inicio efectivo da prestación de servizos polos novos provedores.

O segundo bloque de medidas entraña unha modificación transitoria de certas condicións laborais dos controladores de AENA para garantir a súa capacidade de prestación segura, suficiente e continuada dos servizos de control de tránsito aéreo, en canto se implementa a reforma e continúa a ser o provedor único ou maioritario destes

servizos. En tal sentido, impóñense exclusivamente aquelas modificacións que resultan inescusables para asegurar que AENA sexa capaz de cumprir coas súas obrigas como fornecedor de tales servizos e polo tempo mínimo imprescindible.

Así, dispónse que, durante o prazo de tres anos desde a entrada en vigor da presente lei, queda suspendido o dereito a obter a licenza especial retribuída e, consecuentemente, non se producirá ningunha nova incorporación, fose ou non solicitada á entrada en vigor desta lei, a esa situación, que permite aos controladores deixar de traballar unha vez cumpridos os cincuenta e dous anos de idade e continuar percibindo o salario ordinario fixo até alcanzar a idade de xubilación, sen que este privilexio estea condicionado ás necesidades do servizo nin suxeito á conformidade do empregador. A negación de novas incorporacións a tan singular situación durante o prazo de tres anos desde a entrada en vigor da presente lei resulta totalmente imprescindible para que AENA poida seguir dispoñendo dun número suficiente de controladores para cumprir coas súas obrigas como fornecedor destes servizos, mentres conclúe o proceso de reforma dirixido á apertura da prestación de servizos de navegación aérea a novos fornecedores certificados. É máis, de non se impedir temporalmente a saída dos controladores de AENA cara á referida situación de licenza especial retribuída, porfíase en grave risco a continuidade e seguranza da prestación dos servizos de tránsito aéreo e con ela a viabilidade do conxunto das medidas que se establecen na presente lei.

Polo que respecta á xornada dos controladores de tránsito aéreo que prestan os seus servizos en AENA, está acreditado que estes controladores realizaron de maneira efectiva unha xornada de 1.744 horas en 2006, 1.799 en 2007, 1.802 en 2008 e 1.750 en 2009.

Pois ben, coa finalidade igualmente de asegurar a sustentabilidade e a continuidade na prestación dos referidos servizos, establécese que todos os empregados públicos que desempeñan funcións de control de tránsito aéreo ao servizo de AENA deben realizar de maneira inescusable a xornada necesaria para garantir a continuidade e sustentabilidade. Para estes efectos, dispónse que a xornada máxima necesaria é a media da efectivamente realizada polos controladores de tránsito aéreo ao servizo de AENA durante o ano 2009, que, como se indicou, ascendeu, incluído o tempo de descanso durante a xornada e as gardas localizadas e descontando a previsión de 80 horas extras anuais, a 1.670 horas.

Finalmente, e con idéntico fundamento ao exposto respecto das medidas anteriores, fáculase a AENA, mentres non se acorde e publique un novo convenio colectivo, para acordar o desprazamento temporal dos seus traballadores fóra do centro de traballo conforme o sinalado no Estatuto dos traballadores, ben que con certas limitacións ou garantías para os empregados públicos afectados por estas medidas. Tamén se faculta o ente público para cambiar a xornada por necesidades do servizo ou pola variación dos horarios operativos das dependencias e modificar a hora de entrada dunha quenda no centro de traballo. Os períodos de disfrute de permisos, vacacións e licenzas débense acomodar, en todo caso, ás necesidades do servizo, tal e como ocorre con carácter xeral en todas as empresas e, finalmente, resulta necesario que sexa o empregador e non o empregado o que constate a posible falta de adaptación dun controlador ás modificacións técnicas ou tecnolóxicas do seu posto de traballo, para os efectos que procedan, como é, singularmente, o seu paso a funcións non operativas de control de tránsito aéreo.

A modificación transitoria das condicións laborais dos controladores de AENA que se acaba de expor e que é a mínima e imprescindible para garantir os obxectivos que persegue a presente lei, non resulta posible nin no marco do I convenio colectivo dos controladores de AENA nin no marco do artigo 41 do Estatuto dos traballadores. En efecto, aínda que o citado precepto faculta a dirección da empresa para acordar tales modificacións cando existan probadas razóns económicas, técnicas, organizativas ou de produción, despois do esgotamento dun período de consultas cos representantes legais dos traballadores, o convenio colectivo dos controladores de AENA exige para estes efectos obter o acordo expreso da organización sindical. Pois ben, á vista da ruptura do proceso negociador o pasado día 2, xa non cabe dúbida ningunha sobre a imposibilidade da vía negociadora para alcanzar este obxectivo.

En consonancia con canto antecede, incorpóranse ademais certas medidas extraordinarias tendentes a asegurar a efectividade do conxunto das disposicións que establece a presente lei e, por tanto, a seguranza e continuidade da prestación dos servizos de tránsito aéreo. Nste senso facúltase a Axencia Estatal de Seguranza Aérea para aprobar de maneira inmediata, conforme a normativa comunitaria de aplicación, os plans urxentes de formación que resulten necesarios para facilitar a obtención das correspondentes licenzas, habilitacións e anotacións de unidade de controladores de tránsito aéreo, nos cales se establecerá a validación dos coñecementos e experiencia do persoal técnico aeronáutico, tales como pilotos ou controladores.

Así mesmo, facúltase a citada Axencia para certificar novos provedores de servizos de tránsito aéreo conforme os regulamentos comunitarios, empregando un procedemento preferente e simplificado, e para certificar como provedores de formación de información de voo os actuais provedores de formación de control de tránsito aéreo, ben como para validar os cursos de formación que impartisen axustándose á normativa comunitaria.

O conxunto das medidas expostas non empece a viabilidade de cantas outras están xa previstas no ordenamento xurídico e que se poidan considerar de necesaria aplicación, entre outras, a establecida no artigo 4.4 a) da Lei 21/2003, do 7 de xullo, de seguridade aérea.

En fin, débese subliñar o efecto que na economía nacional teñen as medidas previstas nesta lei en relación coa situación de crise que atravesamos a nosa economía. Así, cabe mencionar que o obxectivo inmediato que perseguen as medidas que se establecen nesta norma, a garantía da prestación segura, eficaz, continuada e economicamente sustentable dos servizos de tránsito aéreo, responde, pola súa vez, a un obxectivo máis amplo que é a garantía do adecuado funcionamento do sector aeroportuario que, polo seu carácter dinamizador, é esencial para o desenvolvemento e funcionamento do resto dos sectores produtivos e, especialmente, do sector turístico. Non se pode esquecer que a xestión adecuada dos aeródromos está directamente condicionada pola do tráfico aéreo, por canto a ineficiencia dos sistemas de tránsito aéreo afecta de maneira inmediata a capacidade aeroportuaria, o importe das taxas de navegación aérea, os custos soportados polas compañías aéreas e, finalmente, o prezo que pagan os pasaxeiros por voaren nesas compañías. É máis, cabe destacar que, como obxectivo ulterior, non por isto de menor importancia, se encontra a garantía do dereito fundamental á libre circulación dos cidadáns, que non se pode ver menoscabado polas disfuncionalidades e rixideces dun modelo concreto de prestación de servizos de navegación aérea como o existente en AENA no momento da aprobación desta lei.

Artigo 1. *Designación de provedores civís de servizo de tránsito aéreo.*

1. Os servizos de tránsito aéreo de control de área e control de aproximación, ben como os de información de voo, de alerta e de asesoramento asociados aos volumes de espazo aéreo en que se prestan tales servizos, continuaraos prestando directamente a entidade pública empresarial Aeroportos Españóis e Navegación Aérea (AENA), como entidade designada para esa función.

2. Corresponde ao Ministerio de Fomento designar, dentro de bloques específicos de espazo aéreo, provedores civís de servizos de tránsito aéreo de aeródromo debidamente certificados por unha autoridade nacional de supervisión da Unión Europea. A resolución de designación especificará os requisitos técnicos e operativos que o provedor de servizos deberá cumprir para iniciar a súa actividade de acordo coa normativa comunitaria. A designación por parte do Ministerio de Fomento deberá ir precedida dun informe da comunidade autónoma afectada no caso de que se trate de designar novos provedores de tránsito aéreo de aeródromo para aeroportos de competencia autonómica.

3. A designación do provedor de servizos de tránsito aéreo de aeródromo polo Ministerio de Fomento farase por proposta do xestor aeroportuario. A proposta concretará o tipo de servizos de tránsito aéreo que solicita para o aeródromo, de acordo coas súas características técnicas, económicas e a normativa aplicable, ben como, se for o caso, a empresa ou entidade provedora.

A proposta do xestor aeroportuario formará parte do seu poder de organización, sen que en ningún caso teñan carácter vinculante para aquel nin os informes que deban acompañar a súa proposta nin os acordos ou pactos que deban precedela, calquera que for a norma que os estableceu ou os exixa.

O inicio na prestación de servizos por parte do fornecedor de servizos de tránsito aéreo designado requirirá en todo caso a supervisión previa e o informe favorable por parte da Axencia Estatal de Seguranza Aérea.

4. As tarefas que non sexan propiamente de tránsito aéreo, como a dirección de plataforma, poderán ser realizadas directamente polo xestor aeroportuario ou ser encomendadas por este aos fornecedores civís de servizos de tránsito aéreo de aeródromo.

Artigo 2. *Garantía na prestación de servizos de tránsito aéreo.*

1. O fornecedor civil de servizos de tránsito aéreo designado para un bloque específico de espazo aéreo está obrigado a garantir a prestación segura, eficaz, continuada e sustentable económica e financeiramente deses servizos, que non poderá ser reducida ou suspendida sen a autorización previa da autoridade competente.

A obriga establecida no parágrafo anterior comprende tamén a obriga de asegurar a adecuada coordinación técnica e operativa con outros fornecedores de servizos de tránsito aéreo e a posta á disposición destes fornecedores da información necesaria para identificar os movementos das aeronaves no espazo aéreo baixo a súa responsabilidade.

2. Corresponde en exclusiva ao fornecedor civil de servizos de tránsito aéreo a organización, planificación, dirección, xestión, supervisión e control da prestación deses servizos.

Para tal efecto, o fornecedor civil de servizos queda facultado para adoptar as medidas que en cada caso resulten necesarias e, entre outras, as seguintes:

a) Determinar a configuración operativa conforme a demanda de tráfico e os condicionantes técnicos e meteorolóxicos concorrentes.

b) Determinar as instalacións, servizos técnicos e persoal necesario para a adecuada prestación de servizos de tránsito aéreo, respectándose as regras e criterios de seguranza establecidos para o efecto pola autoridade competente.

c) Determinar a súa organización directiva mediante a identificación e valoración adecuada dos postos directivos encargados das funcións de seguranza, calidade, protección e recursos financeiros e humanos.

d) Efectuar a selección e formación de unidade e continuada dos controladores de tránsito aéreo.

e) Organizar as quendas, horarios e descansos do persoal.

f) Vixiar e controlar o traballo realizado polo seu persoal e impor as sancións adecuadas en caso de incumprimento, de acordo coa normativa aplicable.

3. As facultades enumeradas neste artigo son indispoñibles para o fornecedor civil de servizos de tránsito aéreo. Neste senso, ningún posto de traballo ou órgano poderá ter atribuída ou desempeñar ningunha función que limite ou menoscabe o exercicio desas facultades, sen prexuízo das atribucións inherentes ás licenzas de controlador de tránsito aéreo de conformidade co establecido no Real decreto 1516/2009, do 2 de outubro, polo que se regula a licenza comunitaria de controlador de tránsito aéreo.

A disposición de forma voluntaria por parte do fornecedor de servizos destas facultades determinará a revogación da designación obtida de conformidade co disposto no número 2 do artigo 1.

Artigo 3. *Tempo de actividade e descanso dos controladores civís de tránsito aéreo.*

Para garantir a prestación segura dos servizos de tránsito aéreo e o necesario descanso dos controladores civís de tránsito aéreo dispónse o seguinte:

1. A xornada a quendas terá unha duración non superior a doce horas por servizo.
2. O número de horas extraordinarias non será superior a oitenta ao ano, de conformidade co establecido no Estatuto dos traballadores.
3. O tempo de descanso durante a xornada será dun vinte e cinco por cento do tempo de duración da xornada diúrna e dun trinta e tres por cento da duración da xornada nocturna. Non obstante, nas torres de control monoposición os controladores terán un descanso dunha hora por servizo.

Artigo 4. *Incumprimentos.*

1. As obrigas impostas aos provedores de servizos de tránsito aéreo en virtude da presente lei terán a consideración de obrigas específicas dos provedores de servizos de navegación aérea para os efectos do establecido nos artigos 37 e 44 da Lei 21/2003, do 7 de xullo, de seguridade aérea. As infraccións consideraranse moi graves cando o incumprimento impidise ou menoscabase a seguranza ou a continuidade na prestación dos servizos de tránsito aéreo.

2. Os incumprimentos do persoal ao servizo do provedor civil de servizos de tránsito aéreo cualificaranse como moi graves cando afecten negativamente a seguranza ou menoscaben de forma grave ou reiterada a eficacia ou a continuidade da prestación dos servizos, dando lugar ás sancións determinadas na Lei 21/2003, do 7 de xullo, de seguridade aérea, e ás responsabilidades civís que procedan.

Así mesmo, estas condutas serán causa de despedimento disciplinario por parte do provedor de servizos de tránsito aéreo. Se o provedor de servizos tiver que tramitar un expediente previo ao despedimento disciplinario, o acordo de incoación poderá dispor a suspensión provisoria de emprego e soldo do traballador afectado.

Disposición adicional primeira. *Medidas extraordinarias.*

1. Para a garantía de prestación segura e continuada dos servizos de navegación aérea, a Axencia Estatal de Seguranza Aérea poderá adoptar calquera das seguintes medidas extraordinarias:

a) Aprobar de maneira inmediata, conforme a normativa comunitaria de aplicación, os plans de formación que resulten necesarios para facilitar a obtención das licenzas, habilitacións e anotacións de unidade de controladores de tránsito aéreo que se requiran. Os plans de formación que presenten os centros de formación deberán incluír cursos teóricos e prácticos, exercicios de simulación, se procede, determinando a súa duración e o sistema de avaliación mediante exames ou mediante avaliación continuada. Estes plans preverán a validación de coñecementos básicos de persoal técnico aeronáutico tales como pilotos e controladores e débese garantir en todo caso unha adecuada avaliación dos seus coñecementos e capacidades.

b) Certificar novos provedores de servizos de tránsito aéreo conforme os regulamentos comunitarios, empregando un procedemento preferente e simplificado que, en todo caso, deberá garantir o cumprimento dos requisitos establecidos pola normativa de aplicación.

c) Certificar como provedores de formación de servizos de información de voo de aeródromo (AFIS) os actuais provedores de formación de control de tránsito aéreo e validar os cursos de formación que impartisen axustándose á normativa comunitaria, logo de acreditación da suficiencia e da actualización das ensinanzas que se van impartir.

2. A entidade pública empresarial Aeroportos Españois e Navegación Aérea e o persoal ao seu servizo deberán facilitar a inmediata aplicación do previsto no artigo 4.4.a) da Lei 21/2003, do 7 de xullo, de seguridade aérea, sen que ningún posto de traballo, órgano directivo ou organización poida dificultar ou impedir a súa efectividade. O incumprimento desta obriga será sancionado de conformidade co disposto no artigo 4 da presente lei, sen prexuízo das demais responsabilidades civís ou penais a que haxa lugar.

3. As medidas previstas neste artigo adoptaranse tomando en especial consideración a necesidade de garantir a seguranza e continuidade na prestación de servizos de tránsito aéreo nas illas Canarias, illas Baleares, Ceuta e Melilla.

Disposición adicional segunda. *Servizos de tránsito aéreo prestados por Aeroportos Españóis e Navegación Aérea.*

1. Nos aeródromos xestionados na actualidade por AENA os servizos de tránsito aéreo poderán ser prestados pola citada entidade ou por calquera outro fornecedor de servizos de tránsito aéreo debidamente certificado por unha autoridade nacional de supervisión da Unión Europea.

2. Nos dous meses seguintes á entrada en vigor desta lei, AENA deberá presentar ao Ministerio de Fomento os estudos de seguranza que permitan identificar en que aeródromos dos que xestiona se comezará a prestar o servizo de tránsito aéreo baixo a modalidade de servizo de información de voo de aeródromo (AFIS). O Ministerio de Fomento determinará mediante orde en que aeródromos se prestará ese servizo de información de voo.

No prazo que se estableza nas citadas ordes, AENA, ou o xestor aeroportuario que a suceda, conforme a Lei 31/2007, do 30 de outubro, deberá iniciar os procedementos para a selección dos correspondentes provedores civís de servizos de información de voo de aeródromo.

3. Para aqueles aeródromos que se determinen por orde do Ministerio de Fomento e no prazo que nesas ordes se estableza, AENA, ou o xestor aeroportuario que a suceda, deberá igualmente iniciar os procedementos para a selección de novos provedores civís de servizos de tránsito aéreo de aeródromo, de acordo co establecido na Lei 31/2007, do 30 de outubro. En función das características do aeródromo e dos estudos de seguranza pertinentes, estes servizos poderán prestarse baixo a modalidade de control, información de voo, ou ambas, segundo se determine nas referidas ordes ministeriais.

4. Os controladores de tránsito aéreo que viñesen prestando os seus servizos para AENA nas dependencias a que se refiren os parágrafos precedentes, cando se inicie a prestación do servizo polos novos provedores de servizos de tránsito aéreo, poderán optar, sempre no marco do Estatuto do traballador, entre aceptar o posto de traballo que debe ofrecerlles AENA, ou dar por extinguido o seu contrato de traballo, co dereito a percibir, neste último caso, as indemnizacións que procedan, ou ben, á vontade do controlador, quedar subrogados no novo fornecedor de servizos, conforme as condicións económicas e laborais aplicables ao novo fornecedor.

5. Nos aeródromos a que se refiren os números 2 e 3 da presente disposición AENA continuará a prestar os servizos de control de tránsito aéreo até se producir o inicio efectivo da prestación de servizos polos novos provedores.

Disposición adicional terceira. *Formación de persoal de tránsito aéreo.*

1. A sociedade estatal Servizos e Estudos para a Navegación Aérea e a Seguranza Aeronáutica, S.A., como actual fornecedor de formación de tránsito aéreo, deberá presentar á Axencia Estatal de Seguranza Aérea os plans de formación que resulten necesarios para dotar o sistema do persoal requirido para levar a efecto as disposicións contidas na presente lei.

Igualmente, AENA deberá presentar á Axencia Estatal de Seguranza Aérea os plans de formación de unidade e de formación continuada que resulten necesarios para complementar os citados no parágrafo anterior.

Os plans de formación que presente a sociedade «Servizos e Estudos de Navegación Aérea e a Seguranza Aeronáutica, S.A.» deberán incluír cursos teóricos e prácticos, exercicios de simulación, se procede, determinando a súa duración, e o sistema de avaliación mediante exames ou mediante avaliación continuada. Estes plans preverán a validación de coñecementos básicos de persoal técnico aeronáutico, tales como pilotos e controladores, e débese garantir en todo caso unha adecuada avaliación dos seus coñecementos e capacidades.

2. Os restantes provedores civís de formación inicial poderán presentar tamén os plans de formación que consideren oportunos unha vez que fosen debidamente certificados como provedores civís de formación. Estes plans poderán prever a validación dos coñecementos e experiencia do persoal técnico aeronáutico, tales como pilotos ou controladores.

Disposición adicional cuarta. *Límites ao desempeño de funcións operativas, situación de reserva activa e xubilación.*

1. Os controladores de tránsito aéreo deberanse someter de maneira continuada a controis psicofísicos de acordo coa normativa aplicable que permitan constatar o mantemento da súa capacidade para realizar funcións operativas de control de tránsito aéreo.

2. Os controladores de tránsito aéreo que alcancen os 57 anos de idade deixarán de desempeñar funcións operativas de control de tránsito aéreo e o provedor de servizos deberalle ofertar outro posto de traballo que non implique o exercicio desas funcións. Este novo posto de traballo será retribuído de acordo coas funcións que efectivamente realice o controlador.

Cando o provedor de servizos non poida ofertar un posto que non implique funcións operativas de control de tránsito aéreo conforme o previsto no parágrafo anterior, o controlador pasará a unha situación de reserva activa até atinxir a idade de xubilación forzosa.

A retribución correspondente á situación de reserva activa será acordada mediante negociación colectiva cos representantes dos traballadores.

A percepción desta retribución é incompatible con calquera outro traballo por conta propia ou allea, excepto a realización de labores de formación aeronáutica ou labores de inspección aeronáutica no ámbito da Unión Europea. A realización doutro traballo por conta propia ou allea suporá a rescisión da relación contractual co provedor de servizos de tránsito aéreo por renuncia do traballador.

O controlador que se encontre en situación de reserva activa continuará dado de alta na seguridade social, contribuíndose da mesma maneira que antes de entrar nesta situación.

3. Os controladores civís de tránsito aéreo deberán xubilarse de maneira forzosa aos 65 anos de idade.

Disposición adicional quinta. *Integración dos custos dos servizos de tránsito aéreo de aeródromo nos custos do xestor aeroportuario.*

1. O contrato que se subscriba entre o xestor aeroportuario e o provedor de servizos de tránsito aéreo de aeródromo deberá determinar a contraprestación que aquel aboará ao provedor de servizos.

2. O xestor aeroportuario poderá repercutir nos usuarios do aeroporto os custos dos servizos de tránsito aéreo de aeródromo de acordo co establecido na normativa comunitaria de aplicación e calquera que sexa a natureza xurídica da contraprestación.

Se o xestor aeroportuario for o ente público AENA, os custos dos servizos de tránsito aéreo de aeródromo, calquera que sexa o ente ou entidade prestadora, integraranse na contía da taxa de aterraxe prevista no artigo 11 da Lei 14/2000, do 29 de decembro, de medidas fiscais, administrativas e da orde social, de conformidade co que para o efecto estableceza na Lei de orzamentos xerais do Estado.

Disposición adicional sexta. *Enfoque preventivo da seguranza e introdución da doutrina da cultura xusta de seguranza.*

No prazo de tres meses o Goberno aprobará un proxecto de lei en que, a través da regulación do Programa estatal de seguranza operacional, se incorpore ao noso ordenamento un enfoque preventivo da seguranza operacional e a doutrina da cultura xusta de seguranza.

Disposición transitoria primeira. *Medidas transitorias en relación ao actual prestador de servizos de tránsito aéreo.*

Para garantir a seguranza, eficacia, continuidade e sustentabilidade económica da prestación dos servizos de tránsito aéreo e en canto non se produce a apertura do mercado a novos provedores de servizos, ademais das restantes previsións desta lei, resultarán aplicables ao réxime dos controladores civís de tránsito aéreo ao servizo de AENA as seguintes disposicións:

1. Até transcorren tres anos desde a entrada en vigor da presente lei:

a) Queda suspendido o dereito a obter a licenza especial retribuída, sen que se poida producir ningunha nova incorporación, fose ou non solicitada, a esa situación. Durante o período de suspensión da licenza especial retribuída deberase establecer mediante un novo convenio colectivo o réxime aplicable a esa licenza suxeito aos seguintes parámetros:

1. O paso á situación de licenza especial retribuída desde os 52 até os 57 anos de idade estará determinado pola falta de capacidade psicofísica dos controladores de tránsito aéreo e implica a asignación de funcións non operativas de control de tránsito aéreo.

2. Cando se alcancen os 57 anos de idade será de aplicación o réxime previsto no punto segundo da disposición adicional cuarta.

3. As retribucións que se pacten para as situacións de licenza especial retribuída ou de reserva activa deberán respectar o sinalado no parágrafo segundo do número 2.

4. No suposto de non se alcanzar un convenio colectivo unha vez transcorrido o período de suspensión de 3 anos, aplicarase o réxime da licenza especial retribuída previsto nos tres primeiros puntos desta letra.

b) En canto non se leve a efecto o sinalado na disposición derradeira terceira, todos os empregados públicos que desempeñen funcións de control de tránsito aéreo ao servizo de AENA deberán realizar de maneira inescusable a xornada necesaria para garantir a continuidade e sustentabilidade dos servizos.

Para estes efectos, a xornada non poderá superar a media da efectivamente realizada polos controladores de tránsito aéreo ao servizo de AENA durante o ano 2009, descontando a previsión de 80 horas extras anuais, que foi de 1.670 horas, incluídos os períodos de descanso durante a xornada, as gardas localizadas e os tempos requiridos para cubrir posibles incidencias.

2. A xornada que deben realizar os controladores de tránsito aéreo ao servizo de AENA de conformidade co sinalado no número anterior, retribuirase de conformidade co que se acorde mediante negociación colectiva e logo de informe favorable do Ministerio de Economía e Facenda, e débense respectar en todo caso os seguintes parámetros:

a) A negociación colectiva partirá da retribución resultante do sinalado no I convenio colectivo profesional subscrito en 1999, e actualizarase ao ano 2010, de conformidade coas porcentaxes de incrementos retributivos establecidos para o persoal ao servizo do sector público na Lei de orzamentos xerais do Estado de cada ano.

b) Para o persoal en activo ao servizo de AENA en 5 de febreiro de 2010 poderase acordar na negociación colectiva un complemento persoal transitorio non absorbible por adaptación á nova xornada.

Todo acordo de contido económico que se alcance mediante negociación colectiva estará suxeito á consecución dos obxectivos de adecuación das taxas de navegación aérea previstos na disposición derradeira segunda desta lei.

3. Desde a entrada en vigor desta lei, e en canto non se acorde e publique un novo convenio colectivo, AENA queda facultada para:

a) Acordar o desprazamento temporal dos seus traballadores fóra do centro de traballo de conformidade co disposto no artigo 40 do Estatuto dos traballadores, sempre que isto sexa necesario para asegurar a seguranza e a continuidade na prestación do servizo, por un período máximo dun ano e sen prexuízo do dereito á percepción das indemnizacións por causa do desprazamento que procedan.

b) Cambiar a xornada por necesidades do servizo ou pola variación dos horarios operativos da dependencia, ben como modificar a hora de entrada dunha quenda nun centro de traballo, de até unha hora, sempre que non pasen de dúas as veces que se realice nun ano natural.

c) Aprobar e publicar as quendas por meses naturais e cunha anticipación de dez días.

d) Acomodar ás necesidades derivadas da obriga de garantir a seguranza, eficacia e continuidade da prestación do servizo os períodos de desfrute de permisos, vacacións e licenzas, que quedan suxeitos á autorización previa de AENA.

e) Constatar a posible falta de adaptación dun controlador ás modificacións técnicas ou tecnolóxicas do seu posto de traballo, para os efectos que procedan e, singularmente, para establecer o seu paso a funcións non operativas de control de tránsito aéreo.

O novo posto de traballo será retribuído de acordo coas funcións, operativas ou non, que efectivamente realice o controlador.

4. Así mesmo, desde a entrada en vigor desta lei AENA poderá contratar novos controladores de tránsito aéreo baixo calquera das modalidades previstas no Estatuto dos traballadores.

Disposición transitoria segunda. *Supervisión pola Axencia Estatal de Seguranza Aérea.*

Durante os tres anos seguintes á entrada en vigor da presente lei, e sen prexuízo das funcións de inspección e supervisión que legalmente ten atribuídas a Axencia Estatal de Seguranza Aérea, esta Axencia deberá supervisar de forma permanente o seu grao de cumprimento por AENA.

Disposición derogatoria única. *Derrogación normativa.*

Queda derogado o Real decreto lei 1/2010, do 5 de febreiro, e todas aquelas outras disposicións que se opoñan, contradigan ou resulten incompatibles co disposto na presente lei.

Disposición derradeira primeira. *Título competencial.*

Esta lei dítase ao abeiro da competencia exclusiva que atribúe ao Estado o artigo 149.1.20.^a e 149.1.7.^a da Constitución, en materia de control do espazo aéreo, tránsito e transporte aéreo e en materia de lexislación laboral.

Disposición derradeira segunda. *Adecuación das taxas de navegación aérea.*

1. Durante os anos 2010 a 2012 AENA propondrá unha redución progresiva da taxa de ruta de forma que poida quedar establecida para o ano 2013 na media que resulte aplicable aos cinco principais provedores de servizos europeos.

2. O Goberno incluírá no proxecto de Lei de orzamentos xerais do Estado para os anos 2011 e 2012 as pertinentes previsións de redución da taxa de aproximación congruentes coa eliminación do seu déficit e co obxectivo da súa equiparación á media dos cinco grandes países da Unión Europea.

Disposición derradeira terceira. *Desenvolvemento regulamentario do tempo de actividade e descanso no sector dos servizos de tránsito aéreo.*

1. Mediante real decreto e logo de consulta aos sindicatos máis representativos a nivel estatal e ás organizacións profesionais sectoriais, regularase o tempo de actividade e descanso dos controladores de tránsito aéreo.

Despois da entrada en vigor do real decreto a que se refire o número anterior, todos os provedores de servizos de tránsito aéreo designados polo Ministerio de Fomento, incluído o ente público Aeroportos Españois e Navegación Aérea, deberán axustar o tempo de actividade, descanso e quedas do persoal ao seu servizo ao que nesa norma se estableza.

2. O incumprimento das regras sobre actividade e descanso no sector dos servizos de tránsito aéreo considerarase infracción aeronáutica para os efectos do sinalado na Lei 21/2003, do 7 de xullo, de seguridade aérea.

Esta infracción considerarase grave cando afectase de maneira grave e reiterada a continuidade na prestación do servizo e moi grave cando afectase a seguranza.

Unha vez que o regulamento previsto nos números anteriores fose publicado e transcorridos os períodos transitorios de aplicación, quedarán derogadas as previsións do artigo 3, excepto o límite máximo de 80 horas extraordinarias conforme o establecido no Estatuto dos traballadores.

Disposición derradeira cuarta. *Obrigas de reserva dos aeroportos de interese xeral non xestionados por AENA.*

Aqueles aeroportos que, tendo sido declarados mediante a orde ministerial correspondente como de interese xeral, non están a ser xestionados por AENA, quedan exentos de cumprir as obrigas de reserva que lles son impostas en virtude de artigo terceiro do Real decreto 2858/1981, do 27 de novembro, sobre cualificación de aeroportos civís.

Disposición derradeira quinta. *Entrada en vigor.*

Esta lei entrará en vigor o mesmo día da súa publicación no «Boletín Oficial del Estado».

Por tanto,

Mando a todos os españois, particulares e autoridades, que cumpran e fagan cumprir esta lei.

Madrid, 14 de abril de 2010.

JUAN CARLOS R.

O presidente do Goberno,
JOSÉ LUIS RODRÍGUEZ ZAPATERO