

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Política exterior de aviación de la UE: responder a desafíos futuros**

[COM(2012) 556 final]

(2013/C 198/08)

Ponente: **Thomas McDONOGH**

El 19 de diciembre de 2012, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

*Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones – Política exterior de aviación de la UE: responder a desafíos futuros*

COM(2012) 556 final.

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

En su 489º pleno de los días 17 y 18 de abril de 2013 (sesión del 17 de abril de 2013), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 165 votos a favor, 1 en contra y 7 abstenciones el presente dictamen.

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité acoge favorablemente la Comunicación de la Comisión sobre la política exterior de aviación. Habida cuenta de la creciente dependencia de Europa del comercio exterior y la importancia de los aeropuertos en la conexión de nuestro continente con el resto del mundo, el CESE respalda plenamente un programa ambicioso en el ámbito de la aviación.

1.2 En particular, el CESE se congratula de ver un rápido avance hacia una zona de aviación única ampliada que incluya a nuestros vecinos de Oriente Próximo, Europa Oriental, Rusia, Turquía y el norte de África, al otro lado del Mediterráneo. Esto ofrecería oportunidades de desarrollo a aeropuertos secundarios y regionales gracias a la proximidad geográfica de estos mercados y al hecho de que muchos de ellos están experimentando un crecimiento económico significativo.

1.3 El CESE también respalda firmemente un ambicioso programa de liberalización con los países BRIC y de la ASEAN para brindar la oportunidad a las compañías aéreas europeas de incrementar su cooperación con otras compañías aéreas y aumentar su tráfico en los aeropuertos europeos.

1.4 La Comisión acierta al señalar que es necesario alcanzar condiciones de competencia equitativas para el sector de la aviación. Entre los factores que se deberían abordar, la Comunicación acierta al identificar las tasas aéreas, las ayudas estatales inadecuadas, la congestión aeroportuaria y del espacio aéreo, las obligaciones en materia de protección de los consumidores y el coste de las emisiones de carbono.

1.5 El CESE comparte la preocupación de la Comisión en lo relativo a la necesidad de invertir en la capacidad de los aeropuertos. Urge garantizar la capacidad aeroportuaria en la Unión Europea para no perder competitividad en comparación con otras zonas que están creciendo y, por tanto, evitar un transvase de tráfico hacia zonas vecinas.

## 2. Introducción y antecedentes

2.1 El Comité acoge favorablemente la Comunicación de la Comisión sobre la política exterior de aviación.

2.2 El Comité está plenamente de acuerdo con que el sector de la aviación desempeña un papel fundamental en la economía europea, tanto para los ciudadanos como para las empresas. Proporciona empleo a 5,1 millones de personas y aporta 365 000 millones de euros al PIB europeo (el 2,4 %), por lo que su contribución es vital para el crecimiento económico y el empleo de la UE.

2.3 Gracias a los esfuerzos de la Comisión Europea y la UE, se han celebrado aproximadamente 1 000 acuerdos bilaterales de servicios aéreos con 117 países no pertenecientes a la UE. También se han conseguido logros en el desarrollo de una zona común de aviación con países vecinos, gracias a los acuerdos firmados con los Balcanes Occidentales, Marruecos, Jordania, Georgia y Moldavia.

2.4 Sin embargo, la transición de una situación en la que solo había relaciones bilaterales entre los Estados miembros de la UE y países socios a otra en la que existe una combinación de relaciones bilaterales y a escala de la UE ha creado en algunos casos confusión entre los países socios, y los intereses de la UE no siempre se han definido ni defendido de una manera óptima.

2.5 Además, la fragmentación nacional implica que el sector de la aviación aún está demasiado sujeto a los intereses locales y depende excesivamente de iniciativas *ad hoc* basadas en autorizaciones de negociación individuales para crear las condiciones para una buena entrada en el mercado y para el crecimiento. El ritmo con el que está teniendo lugar una liberalización no coordinada del mercado entre los Estados miembros y algunos

países no pertenecientes a la UE, y la intención que parecen tener algunos Estados miembros de seguir concediendo sin contrapartida derechos bilaterales de tráfico aéreo a terceros países o sin tener en cuenta las implicaciones a nivel de la UE es tal que si no actuamos ahora para establecer una política exterior más ambiciosa y efectiva, dentro de pocos años puede ser ya demasiado tarde.

2.6 El Consejo también autorizó a la Comisión a negociar acuerdos globales con Australia y Nueva Zelanda. Las negociaciones con estos países aún no han concluido. Actualmente solo hay dos compañías aéreas europeas con vuelos a Australia: British Airways y Virgin Atlantic. Anteriormente había muchas más compañías europeas que ofrecían este servicio.

2.7 El CESE acoge favorablemente las extensas Conclusiones del Consejo <sup>(1)</sup> sobre la propuesta de la Comisión, pero considera que los Estados miembros podrían respaldar más explícitamente algunas de las negociaciones clave de la UE, como conceder un mandato más fuerte a la Comisión para «normalizar» las tensas relaciones con Rusia en materia de aviación.

2.8 América Latina es un mercado que está creciendo rápidamente y la fusión de Lan y Tam supone una verdadera amenaza comercial para Iberia, Tap y otras compañías aéreas europeas con vuelos a América Latina. Es urgente concluir con rapidez el acuerdo con Brasil.

### 3. La importancia de los centros de distribución (*hubs*)

3.1 Pese al aumento de compañías aéreas de bajo coste que han empezado a operar en aeropuertos secundarios (*non-hub airports*), los centros de distribución (*hubs*) europeos son muy importantes en la aviación mundial y las relaciones exteriores, debido a que los acuerdos de tráfico a menudo se centran en ellos.

3.2 El aumento de grandes centros de distribución en lugares como Abu Dabi y Dubái supone una importante amenaza para la competitividad de los servicios de larga distancia de la UE. Por ejemplo, el reciente acuerdo entre Qantas y Emirates supone una seria amenaza para el sector del transporte aéreo europeo.

3.3 Para que un *hub* sea viable, es preciso que haya una fuerte demanda local y una extensa red de servicios de enlace; por eso, los mejores centros de distribución suelen estar situados en los aeropuertos de grandes ciudades, cada vez más saturados e incapaces de expandirse principalmente por cuestiones medioambientales.

3.4 Algunos grandes aeropuertos europeos ya están limitando, debido a una falta de capacidad, el número de líneas de conexión que pueden operar, algo que tiene que solucionarse para mantener la competitividad europea.

### 4. Crear una competencia leal y abierta

4.1 La competitividad de las compañías de la UE, muchas de las cuales están sufriendo graves dificultades financieras, se ve comprometida cuando las cargas económicas que incrementan los costes unitarios de producción son más altas que las de las compañías de otras partes del mundo.

4.2 Hay que tener en cuenta toda la cadena de valor del sector aéreo (aeropuertos, proveedores de servicios de navegación aérea, fabricantes, sistemas informatizados de reserva, servicios de asistencia en tierra, etc.), así como las estructuras de costes, el grado de exposición a la competencia en otras partes de la cadena de valor y los mecanismos de financiación de infraestructuras en otros grandes mercados, a la hora de evaluar la competitividad del sector de la aviación de la UE y, en particular, de las compañías de la Unión a nivel internacional.

4.3 En la UE, no se han logrado crear condiciones de competencia equitativas a nivel local/regional o de los Estados miembros debido a que, por ejemplo, no se han evitado los muchos casos en los que aeropuertos pequeños ofrecen tarifas no comerciales a compañías aéreas sin respetar el principio del inversor privado. Las investigaciones exhaustivas sobre posibles casos de ayudas estatales de aeropuertos regionales a compañías aéreas en varios Estados miembros de la Unión que se han iniciado recientemente destacan la necesidad de actuar urgentemente para concluir las directrices de la Comisión Europea sobre ayudas estatales para aeropuertos, cuya conclusión sufre continuas demoras. La reciente adopción de normas de la UE en materia de seguridad social para trabajadores móviles en la UE, como el personal de vuelo, también mejorará el funcionamiento del mercado interior. La Comisión ha tomado medidas en muchos casos en los que se ha percibido competencia desleal.

### 5. Una estrategia de crecimiento basada en la idea de «más Europa»

5.1 En un estudio independiente encargado por la Comisión se ha calculado que podrían obtenerse beneficios económicos muy considerables (más de 12 000 millones de euros al año) si se desarrollaran a nivel de la UE acuerdos generales de transporte aéreo con los países vecinos y los principales socios, sobre todo en mercados de acceso restringido o de rápido crecimiento.

5.2 Reviste una importancia estratégica para la UE mantener un sector de la aviación fuerte y competitivo que conecte la Unión con el mundo. Hoy, los mercados que registran un crecimiento más rápido se encuentran fuera de Europa, con lo cual es fundamental que la industria europea tenga la oportunidad de crecer también en esos mercados.

5.3 Es preciso velar por que, a lo largo del tiempo, surja de este proceso una zona común de aviación realmente integrada, en la que las relaciones entre los propios países vecinos sean también más abiertas e integradas. Ya no tiene ningún sentido que el Consejo tenga que autorizar la negociación de acuerdos con cada país. Sería mucho más eficaz conceder a la Comisión una autorización única para negociar con los países vecinos restantes, aunque siempre país por país.

5.4 En cuanto al tercer pilar (acuerdos globales con los principales socios), se han negociado importantes acuerdos. En este ámbito, sin embargo, quedan algunos grandes objetivos por lograr, especialmente en el marco de los acuerdos entre la UE y los Estados Unidos y entre la UE y Canadá, en relación con la liberalización de la propiedad y el control de las compañías aéreas.

5.5 La mayoría de los países siguen manteniendo unas normas que obligan a que la propiedad y el control de las compañías aéreas estén en manos de sus propios nacionales, negando

<sup>(1)</sup> Conclusiones de la sesión n° 3213 del Consejo de Transporte, Telecomunicaciones y Energía, celebrada en Bruselas el 20 de diciembre de 2012.

así el acceso a otros inversores y mercados financieros. Como consecuencia de esas normas, se ha impuesto al sector del transporte aéreo una estructura artificial que no existe en otros sectores. Por ejemplo, la participación extranjera en compañías aéreas de los Estados Unidos está limitada a un máximo del 25 % de las acciones con derecho a voto. Esas restricciones nacionales sobre propiedad y control han propiciado la aparición de tres alianzas mundiales del sector aéreo (Star Alliance, SkyTeam y Oneworld) y, más en concreto, de las empresas conjuntas creadas entre algunos de sus miembros en algunas rutas, que se asemejan mucho a compañías aéreas globales.

5.6 Con la legislación actual de la UE, sin embargo, las compañías aéreas de la Unión no están sujetas a restricciones nacionales de propiedad y control y pueden pertenecer a cualquier inversor de la UE.

5.7 La tendencia europea a la concentración es única, puesto que las fusiones y adquisiciones transfronterizas solo están autorizadas en la UE, mientras que los regímenes de propiedad y control permanecen fundamentalmente anclados en el estado en que fueron negociados en el Convenio de Chicago de 1944. Las dificultades que plantean las disposiciones actuales de propiedad y control son muchas y requieren negociaciones con países vecinos y estructuras de gobierno extremadamente complejas. Los miembros de una alianza cooperan mejor y más estrechamente para ofrecer a los clientes un servicio de red multicentros mundial, integrado y sin interrupciones.

5.8 Ha llegado el momento de adoptar las medidas complementarias previstas en el acuerdo de transporte aéreo entre la UE y los Estados Unidos para liberalizar la propiedad y el control de las compañías aéreas, de manera que puedan atraer a inversores independientemente de su nacionalidad.

## 6. Principios rectores de la futura política exterior de aviación de la UE

6.1 La UE debe seguir promoviendo con audacia una mayor apertura y liberalización en el sector de la aviación, garantizando, al mismo tiempo una convergencia normativa satisfactoria. En las negociaciones con los países socios, es preciso también prestar la debida atención a las normas laborales y medioambientales y al cumplimiento de las convenciones y acuerdos internacionales en esos dos ámbitos para evitar el falseamiento del mercado e impedir una carrera de mínimos. Es importante que las compañías aéreas que operan en Europa respeten las normas y los reglamentos de la OIT.

6.2 Habida cuenta de que Europa depende cada vez más del comercio exterior y de la importancia de los aeropuertos en la conexión de nuestro continente con el resto del mundo, el CESE respalda plenamente un programa ambicioso en el ámbito de la liberalización de la aviación.

6.3 Para maximizar los beneficios, es importante que la UE avance rápidamente (antes de que los esfuerzos de liberalización entre los mercados emergentes aumenten) y, así, aproveche la ventaja del que empieza antes. Esto protegería y reforzaría la posición del mercado europeo de la aviación en la escena mundial. En caso contrario, la UE correría el riesgo de quedar totalmente al margen de los futuros flujos de tráfico aéreo mundial.

6.4 Ser el primero en empezar en la liberalización de la aviación también sería importante en la diseminación de las normas técnicas europeas, lo que tendría posibles beneficios significativos para el sector aeronáutico europeo.

6.5 Hace tiempo que el CESE respalda la supresión de las restricciones de propiedad y control <sup>(2)</sup> para ofrecer a las compañías aéreas acceso a una amplia gama de mercados de inversores y de capital. Debido al peso de ambos mercados, las primeras acciones de esta política deben centrarse en presentar más enmiendas a los acuerdos entre la UE y EE.UU. Esto puede establecer un punto de referencia para una nueva era post Chicago en la aviación.

6.6 La Comisión deberá demostrar que, en comparación con los acuerdos bilaterales, el enfoque coordinado de las negociaciones surtirá efecto más rápidamente, de manera que no se incurrirá en retrasos injustificados cuando se presenten las oportunidades. Actualmente asistimos a un lamentable retraso en la firma del acuerdo bilateral con Brasil. Asimismo, cabe mencionar que los Estados miembros comparten la responsabilidad de reforzar la política de aviación exterior europea y que la Comisión necesita fuertes mandatos de negociación, en particular para recomendar las normas del mercado de la UE en estados y regiones donde la aviación opera según normas muy diferentes.

6.7 La posición del sector europeo se erosionaría aún más si una de las compañías aéreas de Oriente Próximo adquiriera una de las compañías aéreas indias que tienen problemas económicos.

## 7. Mejorar las relaciones con los socios principales

7.1 Dadas sus características especiales, las empresas europeas de carga y transporte urgente, en particular, se están viendo afectadas en todo el mundo por acuerdos bilaterales de servicios aéreos restrictivos, y se les debería dar mucha prioridad cuando se supriman los obstáculos que impiden el acceso al mercado.

7.2 En particular, el CESE se congratula de ver un rápido avance hacia una zona de aviación única ampliada que incluya a nuestros vecinos de Oriente Próximo, Europa Oriental, Rusia, Turquía y el norte de África, al otro lado del Mediterráneo. Esto ofrecería oportunidades de desarrollo a aeropuertos secundarios y regionales, gracias a la proximidad geográfica de estos mercados y al hecho de que muchos de ellos están experimentando un crecimiento económico significativo. Una agenda de cooperación positiva y pragmática con Turquía permitiría avanzar en beneficio mutuo en la resolución de problemas regionales específicos. En concreto, debe promoverse un acuerdo de seguridad bilateral.

7.3 El CESE también respalda firmemente un ambicioso programa de liberalización con los países BRIC y de la ASEAN. Estas naciones se están convirtiendo rápidamente en los proveedores mundiales dominantes tanto de materias primas como de bienes manufacturados y servicios, y su población tiende a viajar cada vez más. Se ha demostrado que los acuerdos globales de

<sup>(2)</sup> Dictamen del CESE sobre el tema «Relaciones transatlánticas entre la UE y los países de América del Norte en el sector del transporte aéreo: una verdadera convergencia regulatoria», DO C 306 de 16.12.2009, pp. 1-6.

transporte aéreo entre la UE y China, la India, Japón y América Latina pueden proporcionar beneficios considerables, por lo que habría que impulsarlos. La liberalización del tráfico aéreo brindaría la oportunidad a las compañías europeas de incrementar su cooperación con otras compañías aéreas y aumentar su tráfico en los aeropuertos europeos.

7.4 También es importante que cualquier acuerdo tenga una naturaleza recíproca y aporte beneficios tanto a la UE como a los terceros países. En este contexto, Rusia debe demostrar con urgencia su compromiso con el acuerdo de 2011 y aplicar los «Principios acordados para la modernización del sistema actual de utilización de las rutas transiberianas». La Comisión, respaldada por los Estados miembros, debería tomar las medidas necesarias si no se respetan los compromisos.

7.5 En los últimos años, las relaciones con los Estados del Golfo han sido, en gran medida, un proceso en sentido único de apertura de los mercados de la UE a las compañías del Golfo, lo cual ha creado grandes desequilibrios en cuanto a oportunidades. Debido a la posibilidad de que se produzcan más fugas de tráfico, no se recomienda que las negociaciones se centren inmediatamente en los países del Golfo.

## 8. Invertir en los aeropuertos

8.1 El CESE comparte la preocupación de la Comisión en lo relativo a la necesidad de invertir en la capacidad de los aeropuertos. No obstante, esta parte de la propuesta tiene que aclararse más, en concreto cuáles son las acciones propuestas para alcanzar los objetivos, y la relación con la anterior propuesta de paquete aeroportuario <sup>(3)</sup> de la Comisión debe ser más explícita.

8.2 Urge garantizar la capacidad aeroportuaria en la Unión Europea para no perder competitividad en comparación con otras zonas que están creciendo y, por tanto, evitar un transvase de tráfico hacia zonas vecinas.

8.3 El daño a la economía europea empezará mucho antes de que la demanda supere la oferta. Según Eurocontrol, cuando los centros de distribución superan el 75 % de su capacidad máxima teórica, se reduce rápidamente su habilidad para hacer frente de manera eficaz a las inclemencias del tiempo y a los retrasos por motivos operativos, así como para proporcionar una conexión de vuelos fiable.

8.4 Además, a las horas punta los pasajeros pagan más de lo que pagarían si hubiera una mayor capacidad. Por ejemplo, el Comité de Transporte de la Cámara de los Comunes del Reino Unido recientemente ha informado de que, de aquí a 2030, los pasajeros podrían gastarse 1 200 millones de libras esterlinas en billetes de avión si no se amplían los aeropuertos en el Sureste de Inglaterra.

8.5 Hay que supervisar, a escala de la UE, la capacidad aeroportuaria y hay que elaborar directrices de la UE que ofrezcan a los entes locales un marco común global para cuando consideren esquemas de ampliación de aeropuertos.

8.6 Mientras que a largo plazo es imprescindible aumentar la capacidad de los aeropuertos principales, también es necesario utilizar mejor la capacidad existente, en particular en lo que concierne a las franjas horarias de los aeropuertos. Hay que conferir a los aeropuertos poderes para que puedan responder

a los cambios de oferta y demanda y para que puedan gestionar sus franjas horarias con el fin de alcanzar un resultado económico óptimo. En este contexto es importante que el elemento de las franjas horarias del actual paquete aeroportuario <sup>(4)</sup> continúe facilitando que se haga un mejor uso de la capacidad aeroportuaria teniendo en cuenta las circunstancias locales en la concesión de franjas horarias, ya que, en el futuro, esta será la única manera de crecer de algunos aeropuertos. En los principales aeropuertos, en muchos casos se utilizan las pistas a la capacidad máxima, mientras que en aeropuertos regionales cercanos hay mucha capacidad disponible.

8.7 Los aeropuertos secundarios también pueden desempeñar un papel importante en la reducción de la congestión de los principales centros de distribución europeos, permitiendo así que el sector aeroportuario europeo mantenga su posición de liderazgo. Habida cuenta de los largos plazos para llevar a cabo cualquier ampliación de las pistas o las terminales en los aeropuertos principales, un mayor uso de los aeropuertos secundarios y una inversión adecuada en los mismos puede proporcionar un alivio inmediato a los problemas de capacidad. Una red bien desarrollada de este tipo de aeropuertos secundarios y regionales mejoraría también la seguridad de los pasajeros, garantizando, entre otras cosas, la disponibilidad de una red de aeropuertos de emergencia o alternativos para el caso de que las condiciones meteorológicas sean adversas o se produzcan otras eventualidades.

8.8 El CESE también reitera su solicitud de que se introduzca un control de seguridad único sin más demora, ya que esto conllevaría un gran ahorro económico para las compañías aéreas y de tiempo para los pasajeros. En consecuencia, este asunto debe considerarse una prioridad y abordarse como tal con los interlocutores clave.

## 9. Cielo ÚNICO / SESAR

9.1 Se necesitan bloques funcionales de espacio aéreo para que el Cielo Único Europeo avance. Estaba previsto que todos los bloques funcionales de espacio aéreo estuvieran operativos el 4 de diciembre de 2012. Habida cuenta de la importancia de este asunto para optimizar la disposición de los servicios de navegación aérea y la gestión eficaz del volumen de tráfico aéreo, es imperativo que la Comisión interponga recurso ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea contra aquellos Estados miembros que no han respetado el plazo.

9.2 Una aplicación rápida y consistente de las propuestas de la Comisión puede ayudar al sector a crecer de manera sostenible y, así, contribuir plenamente a la recuperación de la economía europea.

## 10. Instrumentos que deberán aplicarse

10.1 Los acuerdos globales de servicios aéreos con países vecinos y con los socios más importantes que compartan la misma visión deben abordar y sincronizar las condiciones reglamentarias para una competencia leal y para un sector de la aviación sostenible, fundamentalmente en aspectos tan importantes como la seguridad, la protección, el medio ambiente y la reglamentación económica.

<sup>(3)</sup> COM(2011) 823 final; DO C 277, 13.9.2012, pp. 110–124.

<sup>(4)</sup> COM(2011) 827 final/2 - 2011/0391 (COD).

10.2 Aún no está claro qué forma adoptarán exactamente los nuevos instrumentos propuestos para proteger los intereses europeos ante las prácticas desleales, pero deberían parecerse a un procedimiento de presentación de reclamaciones más amplio para abordar las «ayudas encubiertas» que se reflejan en el precio de los billetes. Supuestamente, esto ganaría peso jurídico a través de las «cláusulas de competencia leal» que la Comisión quiere firmar con estos terceros países.

10.3 La Comisión acierta al señalar que es necesario alcanzar condiciones de competencia equitativas a nivel internacional y realizar un esfuerzo similar en Europa. El sector europeo de la aviación está sujeto a cada vez más cargas reglamentarias e incoherencias. Entre los factores que se deberían abordar, la Comunicación acierta al identificar las tasas aéreas, las ayudas estatales inadecuadas, la congestión aeroportuaria y del espacio

aéreo, las obligaciones en materia de protección de los consumidores y el coste de las emisiones de carbono.

10.4 Cabe destacar especialmente el régimen de comercio de derechos de emisión de la UE. Este régimen ha demostrado ser un asunto muy polémico en el contexto de un debate sobre la política exterior de la aviación. China y la India se han negado a someterse a él, mientras que el Congreso de EE.UU. ha aprobado leyes según las cuales es ilegal que sus compañías aéreas cumplan las normas de la UE. Aunque garantizar la sostenibilidad medioambiental es crucial, la UE necesita ofrecer a la Organización de la Aviación Civil Internacional (OACI) la oportunidad de presentar una propuesta para un solución global con la que todos los países socios puedan estar de acuerdo en la Asamblea de la OACI de otoño de 2013, en lugar de poner a la aviación de la UE en una situación de desventaja competitiva <sup>(5)</sup>.

Bruselas, 17 de abril de 2013.

*El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo*

Henri MALOSSE

---

<sup>(5)</sup> Véase también el dictamen del CESE sobre el «RCDE en la aviación», COM(2012) 697 final - 2012/0328 (COD) Cat. B1.