



COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 7.12.2015
COM(2015) 598 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE
LAS REGIONES**

Una estrategia de aviación para Europa

{SWD(2015) 261 final}

I. INTRODUCCIÓN – ELEVAR LA AVIACIÓN A NUEVAS COTAS

1.1 Importancia de la aviación para la UE

La aviación representa en la Unión Europea un factor decisivo para el impulso del crecimiento económico, el empleo, el comercio y la movilidad. Desempeña un papel fundamental en la economía de la Unión y refuerza su posición de liderazgo a nivel mundial. Se necesita una estrategia para garantizar que el sector europeo del transporte aéreo siga siendo competitivo y sepa aprovechar los beneficios de una economía global que se transforma y desarrolla con gran celeridad. La Estrategia de Aviación que aquí se propone constituye, pues, una contribución esencial para la consecución de las prioridades más importantes de la Comisión Europea.

El sector del transporte aéreo de la UE emplea directamente a entre 1,4¹ y 2,0² millones de personas y sustenta globalmente entre 4,8³ y 5,5⁴ millones de empleos. La contribución directa del transporte aéreo al PIB de la Unión asciende a 110 000 millones de euros⁵, y su impacto global, turismo incluido, alcanza los 510 000 millones⁶ gracias al efecto multiplicador. La disponibilidad de vuelos intercontinentales directos desempeña, en efecto, un papel determinante en las decisiones de localización en Europa de las sedes de las grandes empresas: un crecimiento del 10 % en la oferta de vuelos intercontinentales se traduce en un aumento de un 4 % en el número de sedes de esas empresas⁷. De igual forma, todo aumento de un 10 % en el número de pasajeros de salida que embarquen en una región metropolitana determina un incremento de un 1 % en el empleo local del sector servicios⁸.

La liberalización del mercado interior de los servicios aéreos de la UE y el fuerte crecimiento de la demanda que ha registrado el transporte aéreo dentro de la Unión y a escala mundial han traído consigo el gran desarrollo que ha conocido el sector europeo de la aviación en los últimos veinte años. Los usuarios del transporte aéreo disfrutan hoy, a precios competitivos, de una multiplicidad sin precedentes de vuelos alternativos. En estos años, hemos asistido a un aumento sustancial del número y frecuencia de conexiones intraeuropeas e internacionales y del número de pasajeros⁹. Las compañías aéreas de bajo coste europeas figuran hoy entre las aerolíneas más importantes del mundo, tanto en términos de pasajeros como de capitalización bursátil, y la industria europea de la construcción aeronáutica ha dado, asimismo, prueba de gran fortaleza.

En general, el sector de la aviación internacional fuera de Europa ha registrado también una significativa evolución y un fortísimo crecimiento en algunas regiones del mundo. Esto se explica por el desplazamiento al Este, y en particular a Asia, del centro de gravedad de la economía mundial¹⁰. El resultado ha sido la creación de nuevas aerolíneas y nuevos aeropuertos que están planteando a las compañías y a las grandes plataformas aeroportuarias europeas nuevos e importantes retos.

En esta situación es indispensable conciliar el crecimiento del tránsito aéreo de Europa y del resto del mundo con el mantenimiento de unos altos niveles de seguridad y protección aéreas, reduciendo al mismo tiempo la huella ambiental de la aviación y contribuyendo a la lucha contra el cambio climático. En definitiva, es preciso que la aviación crezca de forma sostenible.

1.2 Una estrategia integral para un sector europeo del transporte aéreo más competitivo

¹⁻³⁻⁵⁻⁶ Steer Davies Gleave: «*Study on employment and working conditions in air transport and airports*», Informe final 2015.

²⁻⁴ «*Aviation: Benefits Beyond Borders*», informe elaborado por Oxford Economics para ATAG, abril de 2014.

⁷ Germa Bèl, Xavier Fageda: «*Getting there fast: globalization, intercontinental flights and location of headquarters*», *Journal of Economic Geography* 8 (2008).

⁸ Jan K. Brueckner: «*Airline Traffic and Urban Economic Development*», *Urban Studies*, 2003.

⁹ En la actualidad hay más de 3 500 conexiones entre los Estados miembros de la UE y más de 2 500 con países terceros. Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, capítulo 1 sección 2.

¹⁰ Se prevé que la región de Asia-Pacífico registre el crecimiento más rápido y que de aquí a 2034 represente el 40 % del tránsito aéreo mundial. Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, capítulo 1 sección 4.

Dada la importante contribución de la aviación a los buenos resultados globales de la economía de la UE y a la presencia de esta a nivel mundial, es fundamental que el sector europeo del transporte aéreo mantenga su competitividad, conserve su posición de liderazgo y sea capaz de crecer. El transporte aéreo europeo debe estar a la cabeza de la aviación internacional y ha de ser ejemplo mundial de sostenibilidad, con un elevado nivel de servicio y un ambicioso marco normativo. El objetivo que se persigue con esta Estrategia de Aviación es reforzar la competitividad y sostenibilidad de la red de valor del transporte aéreo europeo en su conjunto.

La Comisión ha fijado para ello tres prioridades fundamentales:

- **aprovechar los mercados en expansión**, mejorando los servicios, el acceso al mercado y las oportunidades de inversión en terceros países y garantizando al mismo tiempo una competencia en condiciones de igualdad;
- **suprimir los límites al crecimiento tanto en tierra como en el aire**, reduciendo las restricciones de la capacidad y mejorando la eficiencia y la conectividad;
- **mantener en la UE unos altos niveles de seguridad y protección**, adoptando un enfoque basado en los riesgos y en los resultados.

En este contexto, es preciso también que la UE tome medidas para:

- **reforzar el capítulo social y crear empleos de alta calidad en el sector de la aviación;**
- **proteger los derechos de los pasajeros;**
- **incorporarse a la nueva era de la innovación y de las tecnologías digitales;**
- **contribuir a una Unión de la Energía resiliente y a una política de lucha contra el cambio climático que sepa mirar al futuro.**

La Estrategia de Aviación que aquí se expone ha sido elaborada con las orientaciones obtenidas en una consulta pública¹¹ y las aportaciones recibidas en el marco de un amplio diálogo con los Estados miembros de la UE, el Parlamento Europeo y el Comité Económico y Social Europeo, así como con los interesados. La estrategia se desarrollará de acuerdo con los principios que definen una mejor legislación¹², y todas las medidas que puedan tener efectos significativos se someterán a una consulta y a una evaluación de impacto.

II. CONSEGUIR QUE LA AVIACIÓN DE LA UE VUELVA A ESTAR A LA CABEZA

2.1 Aprovechar los mercados en expansión

Nuevos competidores y mercados emergentes

En un mercado mundial en rápida evolución como el actual, la aviación europea se enfrenta a nuevos retos de competencia como resultado principalmente del desplazamiento al Este que está registrando el crecimiento económico. Los nuevos competidores se benefician del continuo crecimiento económico del conjunto de la región (Asia en especial) y del hecho de que sus países de origen hayan convertido el transporte aéreo en un elemento estratégico de sus políticas de desarrollo económico.

Con unas previsiones de crecimiento anual del 6 %, es probable que el tránsito regular de pasajeros en la región de Asia-Pacífico crezca hasta 2034 más deprisa que en otras regiones y que ese año

¹¹ <http://ec.europa.eu/transport/modes/air/consultations/doc/2015-aviation-package/synopsis-report.pdf>.

¹² Comunicación de la Comisión titulada «Legislar mejor para obtener mejores resultados - Un programa de la UE» [COM(2015) 215 de 19.5.2015].

represente ya el 40 % del tránsito aéreo mundial. Se prevé que China pase a convertirse en el mayor mercado mundial del transporte aéreo y que en 2023 adelante a Estados Unidos en número de pasajeros transportados¹³.

A diferencia de otros sectores, el transporte aéreo padece una serie de restricciones que, afectando a la inversión y al acceso al mercado, obstaculizan el crecimiento sostenible y dinámico del sector. Estos obstáculos se han eliminado en gran medida dentro de la Unión Europea con la creación de su mercado único de la aviación. Así, por ejemplo, en Europa no se impone ninguna limitación de derechos de tránsito a las compañías aéreas europeas que hayan obtenido una licencia de explotación de la UE. Las compañías aéreas pueden volar a cualquier destino europeo para responder a las necesidades de los pasajeros en Europa. Tampoco hay ninguna limitación para que los inversores de la UE puedan invertir en aerolíneas de la Unión. En cambio, fuera de Europa y en el contexto de los servicios internacionales y de los mercados de terceros países, las restricciones y obstáculos siguen siendo muy habituales. Así, por ejemplo, las compañías aéreas europeas siguen sufriendo restricciones para acceder a los mercados de terceros países o a otras fuentes de inversión (particularmente extranjeras), y no les es posible, sin que se vean afectados sus derechos de tráfico, fusionarse y crear grandes grupos de aerolíneas plenamente integrados.

Una ambiciosa política exterior de la UE en el ámbito del transporte aéreo orientada a los mercados en expansión

El sector europeo de la aviación debe ser autorizado para explotar los nuevos mercados en expansión y las notables oportunidades económicas que estos ofrecerán en las próximas décadas. La geografía no es el único factor que determina dónde se sitúan las compañías aéreas y las plataformas aeroportuarias internacionales de mayor éxito. También desempeñan aquí un importante papel la existencia de una infraestructura adecuada, las características de los regímenes económico, fiscal y reglamentario y los vínculos históricos, culturales y comerciales¹⁴. Estos parámetros pueden gestionarse, y Europa dispone de todos los instrumentos necesarios para hacerlo.

La experiencia ha demostrado que negociar a nivel de la UE acuerdos de aviación integrales con terceros países constituye un instrumento eficaz. Por ejemplo, desde la firma del acuerdo de transporte aéreo de la UE con los Estados de los Balcanes occidentales, casi se ha triplicado el número de pasajeros. En el caso del acuerdo con Marruecos, ese número se ha duplicado. Y, tras la celebración de los acuerdos con Estados Unidos y Canadá, el crecimiento combinado del número de pasajeros entre la Unión y esos mercados ha superado los 3 millones.

Adoptando una ambiciosa política exterior de aviación por la que se negocien acuerdos integrales y se ponga un énfasis especial en los mercados en expansión, la UE puede contribuir a mejorar para la aviación europea las oportunidades de inversión y el acceso a importantes mercados extranjeros, aumentando así la conectividad internacional de Europa y garantizando para las compañías aéreas de la UE unas condiciones de mercado equitativas y transparentes. La experiencia obtenida en el mercado del transporte aéreo de la UE indica que la apertura del mercado resultante de esos acuerdos favorecerá la emergencia de nuevos operadores y de nuevos modelos comerciales. La Comisión se esforzará por garantizar que las negociaciones futuras avancen con rapidez, asegurando un crecimiento continuo del sector aeronáutico europeo.

Por otra parte, para apoyar a escala mundial el comercio de aeronaves y productos asociados, la UE debe ampliar el alcance de los acuerdos bilaterales en materia de seguridad aérea con el fin de lograr el reconocimiento mutuo de las normas de certificación en esa materia. Tales acuerdos reducen de forma significativa los costes de transacción derivados de la exportación de aeronaves, al tiempo que garantizan en los países socios unos altos niveles de seguridad y contribuyen a armonizar a nivel mundial las normas aplicables a los productos. Tras haber celebrado con éxito esos acuerdos con

¹³ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, capítulo 1, sección 4.

¹⁴ (UK) Airports Commission, Informe final, julio de 2015.

Estados Unidos, Brasil y Canadá, la UE debe proseguir ahora sus negociaciones con otros socios aeronáuticos fundamentales, particularmente China y Japón.

Acceso al mercado en condiciones de igualdad

Para que el sector del transporte aéreo de la UE siga siendo competitivo, es esencial que el acceso al mercado se base en un marco normativo que, además de promover los valores y las normas de la Unión, abra oportunidades recíprocas e impida distorsiones de la competencia.

Dado que no existe actualmente ningún marco jurídico para combatir las posibles prácticas comerciales desleales en el ámbito de la aviación internacional, es importante, a la vez que legítimo, que la UE haga frente a esas prácticas a fin de garantizar una competencia justa y sostenible. Aunque este problema se aborda en el Reglamento (CE) n° 868/2004, relativo a la protección contra las subvenciones y las prácticas tarifarias desleales¹⁵, los interesados consideran que, en su redacción actual, dicho Reglamento carece de efectividad. El problema, en realidad, debe abordarse en el contexto de las negociaciones de los acuerdos integrales de transporte aéreo de la UE e intensificando para su solución la acción política en el seno de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI). La Comisión, además, está estudiando proponer lo antes posible en 2016 nuevas medidas de la UE para luchar contra las prácticas desleales¹⁶.

Las disposiciones en materia de propiedad y de control constituyen una parte fundamental del marco reglamentario internacional actual. Las compañías aéreas, en efecto, ofrecen un interés cada vez mayor para inversores y fondos de inversión de nivel mundial. Esas disposiciones, sin embargo, incluyen ciertos aspectos relativos a la nacionalidad y el control que pueden desalentar la inversión de los inversores extranjeros.

Los inversores extranjeros pueden invertir en aerolíneas de la UE, pero su participación no puede superar el 49 %¹⁷ y el control de las compañías debe mantenerse en manos de la Unión. En los últimos años han tenido lugar en cuantías importantes varias inversiones extranjeras en compañías aéreas de la UE que han llevado a las autoridades de la aviación civil y a la propia Comisión Europea a revisar las normas de la inversión para garantizar que el control de esas compañías siga respetando el Derecho de la Unión. Todavía hoy siguen en curso las investigaciones de varios casos, y estas investigaciones ponen de manifiesto la necesidad de que las autoridades cooperen y de que se adopte un enfoque común en la forma de evaluar y de aplicar los criterios de control.

Teniendo en cuenta la importancia comercial y financiera de numerosas aerolíneas y las considerables necesidades financieras que tienen en sus inicios muchas de ellas para operar con eficacia en un medio altamente competitivo, será preciso examinar detenidamente la pertinencia e importancia de los requisitos que establece el Reglamento (CE) n° 1008/2008¹⁸ en materia de propiedad y control. La Comisión proseguirá la flexibilización de las normas en esa materia sobre la base de una efectiva reciprocidad en el marco de acuerdos bilaterales comerciales y de servicios aéreos. Su objetivo a largo plazo, sin embargo, es que esa flexibilización se haga a nivel multilateral.

La Comisión:

- recomienda al Consejo que dé su **autorización para negociar a nivel de la UE acuerdos de transporte aéreo integrales** con los países y regiones siguientes: China, la ASEAN (Asociación de Naciones del Sudeste Asiático), Turquía, Arabia Saudí, Baréin, los EAU (Emiratos Árabes Unidos), Kuwait, Qatar, Omán, México y Armenia;
- recomienda que la UE negocie nuevos **acuerdos bilaterales en materia de seguridad aérea** con países destacados en el ámbito de la construcción aeronáutica, como China y Japón;

¹⁵ Reglamento (CE) n° 868/2004, de 21 de abril de 2004 (DO L 162 de 30.4.2004, p. 1).

¹⁶ Esas propuestas legislativas deberán responder a las exigencias de la Comisión en materia de mejora de la legislación.

¹⁷ La participación de los Estados miembros de la UE o de sus nacionales en la propiedad de las compañías debe superar el 50 %.

¹⁸ Reglamento (CE) n° 1008/2008, de 24 de septiembre de 2008 (DO L 293 de 31.10.2008, p. 3).

- propone que se abran **nuevos marcos de diálogo sobre la aviación** con socios importantes en este ámbito, como la India;
- **propondrá** en el marco de la negociación de los acuerdos integrales de transporte aéreo de la UE **disposiciones efectivas para una competencia equitativa**, y estudiará **medidas adecuadas para combatir las prácticas desleales** de algunos países terceros y de sus operadores;
- **propone que**, para aumentar la seguridad jurídica de inversores y aerolíneas, **se publiquen unas directrices interpretativas** sobre la aplicación de las disposiciones que establece el Reglamento (CE) n° 1008/2008 **en materia de propiedad y control** de las compañías aéreas de la UE.

2.2 Suprimir los límites al crecimiento tanto en tierra como en el aire

El principal reto al que se enfrenta la aviación europea para garantizar su crecimiento es reducir todas aquellas restricciones de la capacidad y la eficiencia que están afectando seriamente al potencial del sector para crecer de forma sostenible y competir a nivel internacional y que están causando, además, problemas de congestión, retrasos y costes más elevados.

Tanto los aeropuertos como los proveedores de servicios de gestión del tránsito aéreo constituyen elementos fundamentales de la infraestructura de la aviación civil. La calidad, la eficacia y el coste de esos servicios están teniendo un peso cada vez mayor en la competitividad del sector. Dentro de Europa, los aeropuertos y los gestores del tránsito aéreo pueden manejar en condiciones de seguridad hasta 33 000 vuelos diarios. Sin embargo, el espacio aéreo europeo en su conjunto, además de gestionado sin eficacia, se halla innecesariamente fragmentado, y la lenta aplicación del marco regulador del Cielo Único Europeo no hace sino aumentar los costes de las compañías aéreas y afectar con ellos directamente a su competitividad. La fragmentación del espacio aéreo de la UE representa no menos de 5 000 millones de euros al año. Un uso tan ineficaz de ese espacio eleva los precios y causa retrasos a los pasajeros, lo que aumenta, del lado de los operadores, el consumo de combustible y las emisiones de CO₂ y desvirtúa, asimismo, los esfuerzos europeos por mejorar nuestro rendimiento medioambiental¹⁹. Se prevé, además, que los principales aeropuertos europeos se enfrenten en un futuro próximo a un problema de saturación de la capacidad.

Realización del Cielo Único Europeo

El Cielo Único Europeo es un ejemplo concreto de las altas cotas que puede alcanzar la aviación de la UE si aumenta su capacidad, mejora su seguridad, recorta sus costes y minimiza al mismo tiempo su huella ambiental. Este era el ambicioso objetivo inicial hace más de una década, pero el proyecto sigue todavía hoy sin completarse. A pesar de haberse avanzado algo en la configuración de una red que funcione mejor, el nivel de cooperación entre los proveedores de servicios de navegación aérea de los Estados miembros continúa estando lejos de ser óptimo, y las tecnologías que se utilizan no están armonizadas ni pueden de modo alguno calificarse de punteras. Los Estados miembros deben superar estos problemas para hacer realidad un verdadero Cielo Único Europeo, que sigue siendo hoy uno de los retos más importantes para garantizar el correcto funcionamiento y la competitividad del sistema aéreo de la UE (por ejemplo, la consecución de un sistema de gestión del tránsito aéreo plenamente optimizado reduciría los costes derivados de deficiencias tales como los retrasos, la longitud innecesaria de las rutas, etc.).

Como paso importante para liberar todo el potencial de la aviación europea, la Comisión insta al Consejo y al Parlamento Europeo a que adopten las propuestas del Cielo Único Europeo (SES 2+)²⁰, dado que esto garantizará no solo la efectividad de los bloques de espacio aéreo funcionales y de las funciones de red, sino también la rápida aplicación de los objetivos establecidos a nivel de la UE para un sistema de evaluación del rendimiento que esté a cargo de un organismo plenamente independiente.

¹⁹ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, capítulo 2, sección 5.1.

²⁰ COM(2013) 409 final y COM(2013) 410 final, de 11.6.2013.

Para la Comisión, la gobernanza eficiente del Cielo Único Europeo sigue siendo una prioridad. Es preciso que las funciones respectivas de la Agencia Europea de Seguridad Aérea y de Eurocontrol se definan de tal forma que se complementen entre sí, evitando todo solapamiento y reduciendo costes innecesarios.

Asimismo, las tareas del Gestor de la Red en la coordinación de la gestión de la afluencia del tránsito aéreo tendrán que ampliarse gradualmente para que abarquen servicios comunes que permitan reducir aún más los costes. Estas tareas, por lo demás, deberán evolucionar hasta llegar a un marco de cooperación sectorial. En 2017, se procederá al nombramiento del Gestor de la Red que actuará a partir de 2020.

Son varios los objetivos que persigue en último término la modernización tecnológica de la gestión del tránsito aéreo a través del proyecto SESAR (investigación sobre gestión del tránsito aéreo del Cielo Único Europeo), concretamente: posibilitar una disminución de los costes de esa gestión, incrementar para los usuarios del espacio aéreo la eficiencia operativa reduciendo los retrasos, el consumo de combustible y los tiempos de vuelo, aumentar la capacidad y recortar las emisiones de CO₂. Todos esos objetivos, que están estrechamente conectados con el sistema global de evaluación del rendimiento del tránsito aéreo, incrementarán los beneficios ambientales de las soluciones aportadas por SESAR.

En este contexto, es importante aplicar de forma coordinada soluciones tecnológicas que sean pertinentes. Con este fin, se han desarrollado ya algunos instrumentos, como, por ejemplo, el Plan Maestro de Gestión del Tránsito Aéreo, los proyectos comunes o el denominado programa de despliegue. Estos instrumentos son aplicados por asociaciones público-privadas, particularmente la Empresa Común SESAR (para las tareas de definición y desarrollo) y la asociación marco SESAR (para las actividades de despliegue). Unas y otras actividades —las de desarrollo y las de despliegue— requieren un apoyo financiero adecuado. Hasta la fecha, la UE está contribuyendo con la ayuda de programas tales como Horizonte 2020 o el Mecanismo «Conectar Europa».

En lo que atañe a las relaciones exteriores, la Comisión seguirá promoviendo para mejorar la gestión del tránsito aéreo el establecimiento de acuerdos de cooperación entre el Gestor de la Red y socios fundamentales de la UE. Prestará su apoyo también a las actividades de la Empresa Común SESAR y del Gestor de Despliegue SESAR. Gracias a este proyecto, la UE podrá, además, desempeñar a nivel mundial un papel de gran influencia, especialmente en el marco de las actividades de armonización de la OACI. Por lo demás, para posibilitar la continuidad de la gestión del tránsito aéreo, es necesario que en la gestión del espacio aéreo europeo se garantice un nivel mínimo de servicio que posibilite por lo menos las operaciones de sobrevuelo —vuelos que atraviesen el espacio aéreo de un país o una zona afectados por algún hecho— y reduzca así en la máxima medida de lo posible el impacto de ese hecho en la red.

Eliminar las restricciones de la capacidad

Según Eurocontrol, los aeropuertos europeos de 2035 no serán capaces de absorber unos 2 millones de vuelos como consecuencia de un déficit de capacidad²¹. En ese año habrá más de 20 aeropuertos que funcionen a plena (o casi plena) capacidad durante seis o más horas al día (frente a solo tres en 2012), y esto determinará, por causa de los aeropuertos, un retraso medio suplementario de entre 5 y 6 minutos por vuelo. Se ha calculado que el coste económico de la imposibilidad de dar respuesta a esa demanda entrañará hasta el año 2035 un «lucro cesante» en términos de empleos no creados de entre 434 000 y 818 000, así como una pérdida anual de PIB a nivel de la UE de entre 28 000 y 52 000 millones de euros²².

Esta saturación de capacidad que se prevé en los aeropuertos pone de manifiesto que, pese a la extensa y bien desarrollada red aeroportuaria de Europa, muchos de los más importantes aeropuertos del continente están hoy gravemente congestionados, y esto pone en entredicho el crecimiento sostenible

²¹ Según la hipótesis de trabajo más probable de Eurocontrol, esto representará un 12 % de la demanda total de 2035 o, lo que es lo mismo, 240 millones de movimientos de pasajeros o un nivel de capacidad equivalente a nueve pistas de aeropuerto. En total se prevé un déficit de capacidad en 24 aeropuertos de unas 21 ciudades.

²² Observatorio de la capacidad y calidad de los aeropuertos (2015).

del sistema de aviación de la UE en el futuro. Al mismo tiempo, sin embargo, hay otros aeropuertos europeos que están subexplotados y tienen un problema de sobrecapacidad. Es esencial por tanto hacer el mejor uso posible de la capacidad existente y proceder con mucha anticipación a la planificación necesaria para poder absorber las necesidades que se prevén en el futuro. Es preciso, asimismo, garantizar una mejor planificación estratégica aeroportuaria a nivel de la UE. En este contexto, la Comisión se felicita del trabajo realizado por el Observatorio aeroportuario²³, el cual, entre otras cosas, ha recomendado que en cada Estado miembro se desarrolle, siguiendo las mejores prácticas comunes, un marco de planificación estratégica aeroportuaria que incluya planes directores para los principales aeropuertos. Desde estas bases, la Comisión pedirá al Observatorio que prosiga sus trabajos en el tema de la congestión aeroportuaria, estudiando en especial medidas de mitigación y medidas de gestión que permitan reducir al mínimo la exposición de la población al ruido de las aeronaves.

La Comisión, además, insta al Consejo y al Parlamento Europeo a que adopten rápidamente el Reglamento revisado sobre la atribución de franjas horarias²⁴ a fin de posibilitar un uso óptimo de los aeropuertos europeos más congestionados y de aportar beneficios claros a la economía de la UE²⁵.

Aumento de la eficacia de los servicios aeroportuarios

La disponibilidad de servicios aeroportuarios altamente eficaces y competitivos (incluyendo pistas, terminales de pasajeros y asistencia en tierra) reviste una importancia capital para garantizar la competitividad del sector europeo de la navegación aérea y asegurar a los pasajeros una experiencia de calidad de servicio.

Los interesados han cuestionado la idoneidad del marco legal actual, y de ello se ha hecho eco el informe de la Comisión²⁶ sobre la aplicación de la Directiva de las tasas aeroportuarias²⁷, publicado en 2014.

El Foro de Tesalónica de Reguladores de Tasas Aeroportuarias seguirá trabajando en la mejora de la aplicación de la Directiva actual y facilitará a la Comisión las conclusiones y recomendaciones que considere oportunas sobre el recurso a las evaluaciones del poder de mercado como medio de determinar el mejor enfoque reglamentario posible. En este sentido, cabe afirmar que, cuando los aeropuertos están sujetos a una competencia efectiva, es el mercado el que ha de determinar el nivel de las tasas aeroportuarias y no hay por tanto necesidad de regulación. En cambio, cuando los aeropuertos no están sujetos a esa competencia, es posible que sea necesario un marco reglamentario específico. Por lo demás, el Foro de Tesalónica debe centrarse también en la transparencia de las tasas aeroportuarias y en la necesidad de que haya una consulta efectiva entre compañías aéreas y aeropuertos. Con los resultados que se obtengan, la Comisión procederá a evaluar si es necesario o no revisar la Directiva de las tasas aeroportuarias.

La asistencia en tierra incluye aquellos servicios prestados en los aeropuertos que son esenciales para la seguridad y la eficacia de la rotación de las aeronaves, como, por ejemplo, el llenado de combustible, la asistencia a los pasajeros o el deshielo de los aviones. La Comisión seguirá velando por que se aplique con efectividad la Directiva actual²⁸, prestando especial atención a que se garantice dentro de los aeropuertos europeos el acceso al mercado de los servicios de asistencia en tierra y la igualdad de condiciones entre los proveedores de esos servicios. Además, realizará una evaluación de esa Directiva a fin de decidir sobre la conveniencia o no de su revisión.

Los aeropuertos europeos deben, en todo caso, mejorar sus conexiones multimodales para la consecución de una red de transportes más eficiente y una mayor movilidad de los pasajeros.

²³ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, capítulo 2, sección 5.3.

²⁴ Reglamento (CE) n° 545/2009, de 18 de junio de 2009 (DO L 167 de 29.6.2009, p. 24).

²⁵ Por ejemplo, la introducción de un comercio secundario podría, por sí solo, hacer posible que el sistema de transporte aéreo de la UE atendiera cada año a 14 millones de pasajeros suplementarios, con unos beneficios económicos anuales de 300 millones de euros.

²⁶ COM(2014) 278 final.

²⁷ Directiva 2009/12/CE, de 11 de marzo de 2009 (DO L 70 de 14.3.2009, p. 11).

²⁸ Directiva 96/67/CE, de 15 de octubre de 1996 (DO L 272 de 25.10.1996, p. 36).

Mejora de la conectividad dentro de la UE y a escala mundial

Los resultados de la consulta pública realizada indican con toda claridad que la conectividad (definida en sentido amplio como el número, frecuencia y calidad de los servicios de transporte aéreo entre dos puntos) reviste importancia tanto para los pasajeros como para las empresas y la economía en general. No faltan estudios²⁹ que muestren que, cuanto mejor es la conexión de una ciudad, región o país con otros destinos situados dentro y fuera de Europa, mayor es el crecimiento que registra su economía.

Pese al impresionante desarrollo que ha conocido en los últimos diez años la conectividad de la inmensa mayoría de los aeropuertos de la UE (son estos aeropuertos los que garantizan la mayor parte de la conectividad del conjunto de Europa), no debe considerarse que ese desarrollo sea suficiente. El análisis de los diferentes componentes de la conectividad³⁰ pone de manifiesto que cierto número de aeropuertos no europeos ha sido capaz de aumentar en mucha mayor medida su conectividad y su flujo de pasajeros. La conectividad de Europa varía considerablemente entre las grandes plataformas aeroportuarias, que ofrecen conexión con centenares de destinos, y los pequeños aeropuertos regionales, que solo tienen acceso a unos pocos destinos. Este hecho, que ciertamente puede atribuirse en gran medida a las diferentes condiciones de la oferta y la demanda (por ejemplo, densidad de población de la zona de influencia, nivel de la competencia del lado de la oferta, PIB por habitante, etc.), puede determinar para las ciudades, regiones y países peor conectados una clara desventaja en términos de competitividad.

Ciertos estudios, particularmente del Banco Mundial³¹, han mostrado la importancia de supervisar el nivel de los servicios de transporte aéreo existentes en una ciudad, región o país. Es fundamental determinar de forma neutral y transparente el grado de conectividad que se halle disponible —y/o que se desee socialmente— a fin de poder elaborar con conocimiento de causa las políticas más idóneas y comparar los niveles de servicios disponibles en aeropuertos de la UE que estén sujetos a condiciones de la oferta y la demanda similares.

En los casos en que sea evidente que el mercado no puede por sí solo garantizar un nivel aceptable de servicios de transporte aéreo en determinadas regiones de Europa, los Estados miembros pueden estudiar la posibilidad de establecer obligaciones de servicio público para garantizar los servicios que sean necesarios desde esas regiones o con destino a ellas. El Reglamento (CE) n° 1008/2008³² establece las condiciones que rigen en esta materia con el objetivo, entre otros, de impedir toda aplicación incorrecta de esas obligaciones. La profunda evaluación a la que se sometió ese Reglamento entre 2011 y 2013 llegó a la conclusión de que, aunque las normas en materia de obligaciones de servicio público sean adecuadas para el objetivo que persiguen, sería útil ofrecer unas directrices para su correcta interpretación³³.

Las tasas e impuestos que los Estados miembros aplican actualmente al transporte aéreo se sitúan por encima del impuesto ordinario que grava los beneficios y pueden tener por ello una incidencia negativa en la conectividad y en la competitividad. La Comisión publicará en su momento un inventario de esas tasas e impuestos y examinará su impacto.

La Comisión:

- insta al Parlamento Europeo y al Consejo a que adopten sin tardanza las propuestas relativas al Cielo Único Europeo (SES 2+) y, con vistas a la completa aplicación de este, continuará trabajando con los Estados miembros y otros interesados;
- evaluará la necesidad de revisar la Directiva de las tasas aeroportuarias;

²⁹ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, capítulo 2, sección 3.

³⁰ Conectividad directa, indirecta y progresiva y conectividad de las plataformas aeroportuarias – Véase el documento de trabajo de los servicios de la Comisión, capítulo 2, sección 3.1.

³¹ <http://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/1813-9450-5722>.

³² Véase la nota de pie de página 18.

³³ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión [SWD(2013) 208 final, de 6.6.2013].

- colaborará con el Observatorio aeroportuario para realizar el seguimiento de las tendencias que registre la conectividad en la UE y fuera de ella, así como para detectar las posibles deficiencias y determinar las medidas que hayan de adoptarse;
- publicará unas directrices interpretativas explicando las normas que regulan actualmente las obligaciones de servicio público.

2.3 Mantener en la UE unos altos niveles de seguridad y protección

Aunque el paisaje económico y reglamentario del transporte aéreo europeo ha sufrido profundos cambios en los últimos veinte años, la reglamentación técnica ha sabido adaptarse a esos cambios. La Agencia Europea de Seguridad Aérea, por su parte, ha venido evolucionando desde hace diez años hasta convertirse hoy en una de las principales autoridades en materia de seguridad aérea a nivel mundial. El sistema de seguridad aérea de la UE no solo contribuye al logro de unos altos niveles de seguridad, sino que además garantiza la igualdad de condiciones entre los operadores del sector. Sin embargo, a la vista de los nuevos retos que ese sistema tiene por delante, es preciso que el mercado único europeo de la aviación mejore su funcionamiento y su eficiencia para poder garantizar su futura competitividad. La adaptación del marco reglamentario reviste capital importancia en este propósito.

La seguridad y la protección son condiciones previas indispensables para un sector de la aviación competitivo. Con unas previsiones de tránsito aéreo en Europa que cifran en 14,4 millones el número de vuelos en 2035 (un 50 % más que en 2012), el primer objetivo ha de ser mantener un alto nivel de seguridad paralelamente al crecimiento del tránsito aéreo. Esto permitirá que el sector europeo del transporte aéreo pueda seguir desarrollándose con completa seguridad en el futuro. Para ello, es preciso que el marco reglamentario cuente con los medios adecuados para detectar y mitigar con más rapidez y efectividad los riesgos que afecten a la seguridad. Este objetivo se conseguirá adoptando para su regulación y vigilancia un enfoque que se base en los riesgos y en los resultados. También será necesario que se eliminen las lagunas de seguridad existentes y que se integren con más fuerza otros aspectos técnicos de la reglamentación conectados con la seguridad, como es el caso de la protección de la aviación.

Pese a la importancia capital que reviste por sí sola, la seguridad no puede examinarse aisladamente. El marco reglamentario debe establecer también las condiciones necesarias para que el sector de la aviación pueda desarrollarse y mantener su competitividad en el mercado mundial. Entre esas condiciones, figura la incorporación de nuevos modelos de negocios y de nuevas tecnologías emergentes (como, por ejemplo, los motores eléctricos o los drones). Se requiere también adoptar para la reglamentación un enfoque más proporcionado y saber reconocer los diferentes riesgos que plantea cada uno de los sectores de la aviación civil. Se necesita también derogar aquellas normas y procedimientos que, además de imponer plazos, cargas y costes innecesarios, no hacen ninguna contribución a la seguridad o que obstaculizan la innovación y el espíritu de empresa. Es posible, en fin, apoyarse más en normas sectoriales reconocidas pues esto, en último término, aportará una mayor flexibilidad reglamentaria, garantizando al mismo tiempo un nivel de seguridad global similar o incluso superior.

Es posible, asimismo, lograr mayores niveles de eficiencia y seguridad haciendo un mejor uso de los recursos disponibles a nivel de la UE y de los Estados miembros. A tal fin, debe crearse un marco que permita a las autoridades nacionales y a la Agencia Europea de Seguridad Aérea compartir y poner en común los recursos técnicos existentes. En ese marco, debe preverse la posibilidad de que los Estados miembros transfieran voluntariamente a la Agencia o a otro Estado miembro competencias para la aplicación de la normativa de la Unión Europea. Esto permitirá por el momento aclarar las competencias reglamentarias y evitar duplicaciones, si bien el objetivo último a largo plazo será la creación de una autoridad única para el transporte aéreo europeo.

Muchos de los accidentes de aviación que sufren ciudadanos europeos tienen lugar fuera de la UE. Por este motivo, ha de ser objetivo fundamental de la acción de la UE la búsqueda de unos altos niveles de seguridad a nivel mundial que se apoyen en las normas comunes elaboradas por la OACI. La UE tiene un interés legítimo en los niveles de seguridad de las compañías aéreas extranjeras que operan en ella y en la de las aerolíneas que utilizan sus ciudadanos cuando viajan fuera de la Unión. La Comisión procederá así a una profunda evaluación de las normas existentes en materia de prohibiciones de

explotación³⁴ y de investigación de los accidentes de aviación³⁵ con el fin de asegurarse de que respondan de la mejor forma posible a los objetivos de la UE. Se promoverá, además, una estrecha cooperación entre las autoridades militares nacionales, la Agencia Europea de Defensa y la Agencia Europea de Seguridad Aérea con el propósito de elevar los niveles de eficiencia y seguridad.

Hasta donde puede preverse, cabe pensar que el terrorismo seguirá representando una fuerte amenaza para la aviación civil. Es imperativo por ello contar con unos altos niveles de protección de la aviación que garanticen el buen funcionamiento y la competitividad del sistema de transporte aéreo. Al mismo tiempo, es importante combinar medidas de protección efectivas con métodos y tecnologías que faciliten en los aeropuertos el flujo de los pasajeros y reduzcan para ellos las molestias y retrasos que puedan sufrir. La Comisión estudiará así los medios de aligerar la carga que representan los controles de protección de los pasajeros, especialmente el uso de nuevas tecnologías y la aplicación de un enfoque basado en los riesgos que respete plenamente los derechos fundamentales de la persona. Otro importante instrumento para optimizar los costes de protección es el concepto de control único, que hace posible que los pasajeros se sometan a un solo control de protección en el punto de origen, sin necesidad de sujetarse a más controles en los aeropuertos de tránsito. La UE promoverá con sus socios comerciales más importantes el reconocimiento mutuo y el concepto de control de protección único a fin de reducir los costes resultantes de la duplicación y la incompatibilidad de los regímenes de protección.

Al igual que otros muchos sectores, la aviación está digitalizándose con gran rapidez. Esta circunstancia aporta numerosos beneficios, pero aumenta también la vulnerabilidad de la aviación a los riesgos informáticos de la protección y la seguridad. Como ya lo hace para otros riesgos que afectan a la seguridad de los vuelos, la Comisión pedirá a la Agencia Europea de Seguridad Aérea que estudie los riesgos informáticos³⁶ a fin de reforzar la protección en la fase de diseño y de establecer la capacidad de respuesta necesaria en caso de urgencia. La Agencia colaborará con otros organismos competentes a este efecto.

La Comisión:

- propone, en sustitución del actual Reglamento (CE) n° 216/2008, una revisión del **Reglamento de base con las disposiciones comunes en materia de seguridad de la aviación civil**;
- presenta una **versión revisada del Programa Europeo de Seguridad Operacional de la Aviación** que expone la forma en que se gestiona actualmente la seguridad en Europa.

2.4 Reforzar el capítulo social y crear empleos de alta calidad en el sector de la aviación

El empleo en el transporte aéreo de la UE depende de la capacidad del sector para crecer de forma significativa gracias a sus reformas estructurales. Es fundamental también mantener el liderazgo de la aviación europea gracias a una mano de obra altamente diplomada, cualificada y experimentada. Asimismo, la creación en el ámbito de la educación de asociaciones entre investigadores, universidades y transporte aéreo facilitará el movimiento de expertos entre estos sectores y resultará en último término muy beneficioso para el desarrollo de la aviación europea.

Será preciso desarrollar cualificaciones y competencias nuevas, algunas de las cuales no se hallan todavía suficientemente disponibles, como las de los especialistas en drones o las de los analistas de datos de vuelo. Habrá que dar prioridad a la formación, y, a este respecto, será importante la red europea de centros de formación en materia de aviación que creará la universidad virtual de la Agencia Europea de Seguridad Aérea. También se deberán establecer normas comunes para las competencias de los inspectores de seguridad aérea.

³⁴ Reglamento (CE) n° 2111/2005, de 14 de diciembre de 2005 (DO L 344 de 27.12.2005, p. 15).

³⁵ Reglamento (UE) n° 996/2010, de 20 de octubre de 2010 (DO L 295 de 12.11.2010, p. 35).

³⁶ Teniendo en cuenta los requisitos que establece el proyecto de Directiva relativa a medidas para garantizar un elevado nivel común de seguridad de las redes y de la información en la Unión [COM(2013) 48] en lo que concierne a la gestión de riesgos y a la notificación de incidentes en el sector del transporte.

En el contexto de la internacionalización del sector y de la creciente competencia a nivel mundial, es fuerte la presión que están sufriendo las compañías aéreas para reducir sus costes operativos. Muchas de las compañías de la UE —algunas de las cuales se están esforzando por reestructurar sus actividades— han externalizado las accesorias y, gradualmente también, algunas principales con el fin de mejorar su productividad y rentabilidad. Al mismo tiempo, han surgido nuevos modelos de empresa y empleo, como la multiplicación de las bases operativas, la contratación del personal de tripulación a través de agencias, la creación de nuevas formas atípicas de empleo o los programas denominados «*pay-to-fly*» (en cuyo marco los pilotos con poca experiencia pagan por adquirir horas de vuelo). El establecimiento de un mecanismo de seguimiento continuo y de intercambio regular de información entre la Comisión, los Estados miembros y las partes interesadas podrá ayudar a comprender mejor estas nuevas tendencias del sector y a garantizar en él unas condiciones laborales justas.

Merece una atención especial la situación de los trabajadores de movilidad elevada cuya base operativa se encuentra situada fuera del territorio donde tiene su licencia la compañía. Es importante para ellos aclarar la ley laboral aplicable y el tribunal que sea competente en caso de litigio. Con este propósito, se publicará una guía práctica en el marco de la Red Judicial Europea en asuntos civiles y mercantiles. La Comisión analizará, tras la oportuna evaluación, si se precisan o no para el sector del transporte aéreo directrices interpretativas o cambios reglamentarios basados en criterios objetivos.

Las circunstancias actuales hacen esencial mantener un diálogo social activo e integral en las relaciones laborales. Además, allí donde las normas puedan tener repercusiones sociales importantes, es muy aconsejable que los interesados, incluidos los interlocutores sociales de la Unión, sean debidamente consultados. Esto se aplicará también a la Agencia Europea de Seguridad Aérea cuando desarrolle normas de aplicación en materia de seguridad.

Por otra parte, cuando se negocien con terceros países acuerdos integrales de transporte aéreo a nivel de la UE, la Comisión deberá garantizar que las políticas y legislaciones de cada parte promuevan unos altos niveles de protección en el ámbito laboral y social y que las oportunidades creadas por esos acuerdos no debiliten la normativa laboral nacional ni obstaculicen su aplicación.

La Comisión:

- apoya el diálogo social, particularmente a través del Comité de Diálogo Social Sectorial de la Aviación Civil;
- profundizará el análisis al que somete con los Estados miembros el empleo en el sector del transporte aéreo y lo abrirá a la participación de las partes interesadas;
- publicará la guía práctica que dedicará al tema de la ley laboral aplicable y de la jurisdicción competente la Red Judicial Europea en asuntos civiles y mercantiles;
- estudiará la necesidad de aclarar más ese tema en el caso de los contratos laborales de los trabajadores móviles del sector de la aviación.

2.5 Proteger los derechos de los pasajeros

Todavía sigue en curso en 2015 el proceso de adopción de la revisión del Reglamento (CE) nº 261/2004 sobre los derechos de los pasajeros aéreos en caso de denegación de embarque, de cancelación o de gran retraso de los vuelos³⁷. La Comisión insta al Parlamento Europeo y al Consejo a que adopten rápidamente las modificaciones propuestas, pero, hasta que llegue ese momento, seguirá velando por que los órganos de ejecución nacionales apliquen con rigor la regulación que da a esos derechos el citado Reglamento, tal y como ha sido interpretado por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. En este contexto, la Comisión adoptará unas directrices interpretativas con objeto de que, en espera de la adopción de las modificaciones propuestas, tanto los ciudadanos como las compañías aéreas conozcan la situación de la normativa que se aplica actualmente. La Comisión, además,

³⁷ Reglamento (CE) nº 261/2004, de 11 de febrero de 2004 (DO L46 de 17.2.2004, p. 1).

evaluará la forma de impulsar más la cooperación entre los órganos de ejecución nacionales y las autoridades responsables de la normativa horizontal en materia de protección de los consumidores.

2.6 Incorporarse a la nueva era de la innovación y de las tecnologías digitales

La innovación desempeña un papel central en el sector del transporte aéreo: aumenta la competitividad y promueve la aparición de nuevas ideas, oportunidades de mercado y tecnologías que mejoran la seguridad y el rendimiento de la aviación para garantizar a todos una mejor experiencia de viaje. Europa tiene que ser líder en el desarrollo de la próxima generación de tecnologías y en el fomento del uso de las tecnologías más punteras. Este objetivo podrá alcanzarse si se canalizan con eficacia la creatividad y los recursos financieros europeos.

Las aeronaves son, desde luego, un elemento esencial de la aviación y, por tanto, la existencia de una industria aeronáutica competitiva reviste capital importancia para un sector del transporte aéreo de alto rendimiento. La construcción aeronáutica está reconocida como uno de los cinco sectores tecnológicos más avanzados de Europa. Los esfuerzos de investigación e innovación siguen siendo hoy un factor clave para el éxito de la industria aeronáutica. Los constructores de aeronaves y su cadena de suministro están poniendo hoy todo su empeño en mejorar la huella ambiental de la aviación, aumentando al mismo tiempo la seguridad del tránsito aéreo, reduciendo los costes operativos y respondiendo a la creciente demanda de nuevas aeronaves. La Empresa Común *Clean Sky 2* es un buen ejemplo de esto, como lo son también el desarrollo de procesos de fabricación avanzados, el uso de nuevos materiales o las medidas adaptadas a la economía circular³⁸.

La certificación es el pasaporte que hace posible que la investigación y el desarrollo se introduzcan en el mercado y es en este sentido garantía obligatoria de seguridad y de conformidad medioambiental. Procede por tanto que la Agencia Europea de Seguridad Aérea pueda preparar y efectuar las certificaciones de forma eficiente y puntual y que mantenga al mismo tiempo su independencia e imparcialidad.

También son particularmente importantes para la capacidad, rendimiento y calidad de servicio de los aeropuertos el despliegue y la optimización de las tecnologías de la información y la comunicación. Es posible que ya hayan dejado de ser adecuadas para el mercado actual las normas de distribución de billetes de avión que tiene establecidas la UE en el Código de conducta para los sistemas informatizados de reserva³⁹. Por ello, la Comisión evaluará si es necesario o no revisar esas normas a la luz de los cambios observados en el mercado. Por lo demás, la Comisión se felicita del lanzamiento del proyecto de datos masivos de aviación⁴⁰ de la Agencia Europea de Seguridad Aérea, proyecto este que permitirá mejorar de forma significativa las capacidades de análisis y de intercambio de grandes volúmenes de datos para aumentar la seguridad del transporte aéreo gracias al uso de las tecnologías de la información y la comunicación.

Aprovechamiento del potencial integral de los drones

La tecnología de los drones plantea nuevos retos y está trayendo ya cambios radicales y oportunidades para nuevos servicios y aplicaciones. Representa una oportunidad formidable tanto para el sector europeo de la construcción aeronáutica (especialmente para las pequeñas y medianas empresas), como para numerosas empresas conectadas o no con el sector del transporte aéreo que podrán integrar los drones en sus actividades y mejorar con ellos su eficiencia y competitividad. La normativa actual en materia de seguridad aérea no está adaptada a ellos. Dados los muy diferentes tipos de drones ya existentes y las muy diversas condiciones de explotación en las que se están utilizando, es necesario establecer sin tardanza un marco basado en los riesgos. Ese marco deberá garantizar el uso seguro de los drones en el espacio aéreo civil y aportar seguridad jurídica al sector. En él deberán tenerse en cuenta también las preocupaciones que esta tecnología suscita en materia de privacidad y protección de datos, protección aérea, responsabilidad y seguros y medio ambiente.

³⁸ Paquete de la «economía circular».

³⁹ Reglamento (CE) n° 80/2009, de 14 de enero de 2009 (DO L 35 de 4.2.2009, p. 47).

⁴⁰ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, capítulo 5.

Por otra parte, para garantizar una interacción segura con los usuarios actuales del espacio aéreo de conformidad con la normativa de la UE y para crear un amplio mercado interior único —de especial interés para las pequeñas y medianas empresas y para las recién creadas—, es preciso que ese marco se establezca a nivel de la Unión. Por motivos de seguridad, todos los drones, incluso los pequeños, deberán quedar sujetos a dicho marco. No obstante, en sintonía con el propósito de la Comisión de legislar mejor, las normas habrán de ser proporcionadas a los riesgos en presencia a fin de garantizar que los nuevos inventos no se vean obstaculizados por normas y procedimientos innecesariamente pesados y costosos. La Comisión se esforzará también aquí por apoyarse en la medida de lo posible en las normas sectoriales.

La Comisión:

- propone, como parte del nuevo Reglamento de base que sustituye al 216/2008 en materia de seguridad aérea, un marco jurídico básico para que las operaciones de los drones puedan desarrollarse en la UE con completa seguridad;
- encargará a la Agencia Europea de Seguridad Aérea la elaboración de reglas más detalladas para las operaciones de los drones y el desarrollo de normas sectoriales.

2.7 Contribuir a una Unión de la Energía resiliente y a una política de lucha contra el cambio climático que sepa mirar al futuro

La competitividad futura del sector europeo del transporte aéreo y su sostenibilidad medioambiental son dos necesidades que van mano a mano. Si los efectos ambientales y los avances en la aplicación de las distintas políticas e iniciativas del sistema de transporte aéreo europeo en su conjunto se someten a un mecanismo de seguimiento e información regular y más holístico, se conocerá mejor el impacto del sector en el medio ambiente y se hará una valiosa contribución a la toma de nuevas decisiones. Es necesario, pues, preservar y mejorar con el tiempo un nivel exigente de normas medioambientales con el fin de garantizar que la aviación se desarrolle de forma sostenible, evitando o reduciendo al mínimo los efectos adversos en los ecosistemas y en los ciudadanos.

En lo que concierne a las emisiones de gases de efecto invernadero derivadas de la aviación, la UE ha establecido ya potentes instrumentos reglamentarios, como el Régimen de Comercio de Derechos de Emisión (RCDE)⁴¹, que incluye el sector del transporte aéreo.

La Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) desempeña un papel de capital importancia en la búsqueda de una solución global que permita afrontar las emisiones de gases de efecto invernadero causadas por el transporte aéreo internacional. Con el fin de alcanzar de aquí a 2020 un crecimiento neutro en carbono, la UE, a través de la actuación de sus Estados miembros en el marco de esa Organización, persigue el establecimiento de un sólido mecanismo de mercado mundial —revisable, en su caso, con el paso del tiempo— que sea plenamente operativo a partir de ese año. Se propone también adoptar por primera vez para las aeronaves una norma que regule las emisiones de CO₂. Con motivo de la Asamblea General de la OACI de 2016, Europa deberá persuadir a otras regiones para establecer juntas un verdadero mecanismo de nivel mundial.

De conformidad con el programa de la Unión de la Energía, harán una importante contribución a la reducción del impacto ambiental de la aviación las actividades de investigación y desarrollo que se están realizando actualmente en el campo de las tecnologías innovadoras «verdes» (como, por ejemplo, el desarrollo y despliegue en el mercado de biocombustibles avanzados). Los programas de la UE se han ocupado principalmente de la modernización de la gestión del tránsito aéreo y de la disminución de su impacto en el medio ambiente (*Clean Sky*). El proyecto SESAR (Investigación sobre la gestión del tránsito aéreo en el contexto del Cielo Único Europeo) permitirá ahorrar combustible y contribuirá a una reducción potencial de 50 millones de toneladas de emisiones de CO₂. Por otra parte, además de las diversas iniciativas que ha tomado ya el sector, es necesario que se determinen adecuadamente las mejores prácticas que hayan de aplicarse en él y que, para combatir los

⁴¹ Directiva 2003/87/CE, de 13 de octubre de 2003 (DO L 275 de 25.10.2003, p. 32).

efectos en la salud humana, se haga un mayor esfuerzo por reducir las emisiones de NO_x de las aeronaves.

El comportamiento medioambiental de la prestación de servicios de navegación aérea forma parte hoy del sistema de evaluación del rendimiento enmarcado en el Cielo Único Europeo. El comportamiento del sistema de gestión del tránsito aéreo «puerta a puerta» tiene que mejorar sus objetivos medioambientales, incluyendo una reducción del ruido y de las emisiones resultantes del movimiento de las aeronaves en los aeropuertos.

El ruido que produce el tráfico aéreo en las proximidades de los aeropuertos afecta a unos 4 millones de ciudadanos en Europa⁴². A partir de junio de 2016, gracias a un nuevo reglamento de la UE sobre restricciones de explotación determinadas por el ruido, comenzarán a aplicarse en toda Europa, sobre bases objetivas, decisiones que impongan esas restricciones, además de mejores prácticas. La Unión va a adoptar también una nueva norma acústica internacional que se aplicará a partir de 2017 a los nuevos modelos de aeronaves de gran tamaño. Pero, además del ruido, los ciudadanos sufren en las cercanías de los aeropuertos una baja calidad del aire y el fuerte impacto que tienen en su salud las partículas ultrafinas. Para hacer frente a estos problemas, la Comisión y los Estados miembros seguirán colaborando con el sector y los socios internacionales en el marco de la OACI a fin de mitigar los efectos de la contaminación del aire causada por las aeronaves.

La Comisión se felicita de que la Agencia Europea de Seguridad Aérea, Eurocontrol y la Agencia Europea de Medio Ambiente hayan elaborado un informe medioambiental sobre el transporte aéreo europeo que permitirá a la UE, a los Estados miembros y al conjunto del sector hacer un mejor seguimiento ambiental del transporte aéreo y una evaluación más exacta de la eficacia de las medidas y políticas adoptadas.

III. PONER EN MARCHA LA ESTRATEGIA DE AVIACIÓN EUROPEA MIRANDO AL FUTURO

3.1 Necesidad de un esfuerzo colectivo

El transporte aéreo europeo solo podrá mantener su competitividad si todos los interesados, públicos y privados, adoptan un enfoque holístico y actúan de forma complementaria y coordinada para hacer frente a los grandes retos que tiene hoy el sector. Tal enfoque es indispensable para traducir en resultados tangibles las medidas que se proponen en esta Estrategia.

Los Estados miembros y todos los interesados (compañías aéreas, aeropuertos, proveedores de servicios de navegación aérea, constructores aeronáuticos e interlocutores sociales) tienen un papel que desempeñar, pues solo con la cooperación de todos ellos podrá garantizarse el éxito futuro de la aviación europea a nivel mundial. Es posible que los intereses respectivos entren a veces en conflicto, pero debemos encontrar, siempre que sea posible, la forma de actuar como un verdadero equipo. El diálogo social y, en particular, el comité de diálogo social sectorial han de desempeñar aquí un importante papel.

La unidad en la escena internacional es esencial. La Unión Europea tiene que hablar con una sola voz tanto con los terceros países como en el seno de las organizaciones internacionales. Además de negociar en nombre de la Unión acuerdos de transporte aéreo integrales como piedra angular de su acción exterior en el ámbito del transporte aéreo, la Comisión seguirá insistiendo en la necesidad de finalizar con rapidez el proceso de ratificación del Protocolo de adhesión de la UE al Convenio de Eurocontrol revisado. Asimismo, apoyará con firmeza las actividades de la Organización de Aviación Civil Internacional en materia de normas de seguridad y protección, de gestión del tránsito aéreo y de preservación del medio ambiente.

3.2 Inversiones en investigación aeronáutica

⁴² <http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/exposure-to-and-annoyance-by-1/assessment>.

La innovación y la digitalización acelerarán el desarrollo de la aviación y potenciarán su función como motor del crecimiento. La Comisión tiene la convicción de que una inversión adecuada, pública y privada, en tecnología e innovación garantizará el liderazgo de Europa en el transporte aéreo internacional. La Unión Europea tiene el proyecto de invertir hasta 2020 un importe anual de 430 millones de euros⁴³ en el proyecto de investigación sobre la gestión del tránsito aéreo en el contexto del Cielo Único Europeo (SESAR). Se ha calculado que, si las soluciones aportadas por SESAR se aplican puntual y adecuadamente, se podrán crear más de 300 000 puestos de trabajo.

La Comisión presta su apoyo a la investigación y la innovación en el sector del transporte aéreo a través de las asociaciones público-privadas, del Programa Marco Horizonte 2020, de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos y del Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas. Vela también por que las actividades que se emprendan guarden sintonía con la política de seguridad de la UE. Son igualmente esenciales los esfuerzos de investigación e innovación en el campo de la aviación y de los combustibles avanzados, tal y como se destaca en el informe «*Flightpath 2050*» elaborado por el Grupo de alto nivel de investigación aeronáutica. Todos estos esfuerzos tienen que apoyarse con una combinación adecuada de recursos públicos y privados. A nivel de la UE, esto incluiría, por ejemplo, fuertes contribuciones de asociaciones público-privadas (tales como *Clean Sky* y SESAR) que se complementarían con medidas de investigación e innovación financiadas directamente por el Programa de investigación Horizonte 2020, por los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos y por el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas.

La Comisión, además de seguir promoviendo activamente una eficaz coordinación entre esos diversos instrumentos, estudiará la forma en que el Plan de Inversiones para Europa⁴⁴ pueda apoyar el sector del transporte aéreo y, en especial, el desarrollo e industrialización de productos y servicios aeronáuticos europeos avanzados. En este contexto, debe tenerse presente que el desarrollo de infraestructuras estratégicas y la consecución de un transporte sostenible son también objetivos fundamentales de la política de préstamos que aplica el Banco Europeo de Inversiones en el sector del transporte⁴⁵.

3.3 Conclusiones y perspectivas de futuro

El sector del transporte aéreo se ha convertido en un catalizador de crecimiento económico: el alto rendimiento de este sector contribuye a una economía de la UE saludable.

La Unión Europea ha tomado ya la iniciativa en el cambio de las reglas del juego al crear un mercado único del transporte aéreo. Con el desarrollo de ese mercado, lo que se perseguía era favorecer los intereses de los consumidores, reducir los obstáculos al comercio, mantener la igualdad de condiciones entre los operadores, impulsar la innovación, preservar los más altos niveles de seguridad e implicar en el proceso a todos los interesados.

Estos principios deben ahora garantizarse también a nivel mundial. El sector europeo del transporte aéreo debe proseguir la senda del crecimiento y el cambio, asegurándose para él y para los ciudadanos de la UE el acceso a los principales mercados en expansión. La UE debe impulsar a nivel internacional el éxito de su mercado interior de la aviación y los principios y normas que le sirven de base aplicando una ambiciosa política exterior en este ámbito y entablando negociaciones con sus socios más importantes.

Se necesita también la intervención de la UE para superar las limitaciones de capacidad y eficiencia que se derivan del uso ineficaz de los recursos existentes (espacio aéreo, aeropuertos) y de las restricciones del mercado. La aviación debe convertirse en parte integrante del transporte intermodal a fin de garantizar la mayor conectividad posible y de impulsar con ella el crecimiento de la economía europea.

⁴³ Contribución media anual prevista para el período 2014-2020.

⁴⁴ Comunicación de la Comisión titulada «Un Plan de Inversiones para Europa» [COM(2014) 903final.

⁴⁵ Política crediticia del BEI en el sector del transporte (revisada en 2011): <http://www.eib.org/infocentre/publications/all/eib-transport-lending-policy.htm>

La UE debe, asimismo, implementar políticas destinadas a optimizar la inversión y las condiciones de mercado que afectan al sector del transporte aéreo y a mejorar el marco reglamentario, manteniendo al mismo tiempo los más altos niveles de seguridad, protección, preservación del medio ambiente y protección de los ciudadanos europeos. La Comisión, además, tiene el convencimiento de que una política de inversiones inteligente en tecnología e innovación contribuirá a garantizar el liderazgo de Europa en la aviación internacional.

El éxito de esta Estrategia de Aviación dependerá de la disposición de todos los agentes a colaborar con determinación y coherencia. El transporte aéreo es un sector global, y todas las partes de la red de aviación de la UE crean valor. Solo un sector del transporte aéreo competitivo y sostenible será capaz de mantener el liderazgo de Europa en interés de sus ciudadanos y de su industria.

ESTRATEGIA DE AVIACIÓN — PLAN DE ACCIÓN INDICATIVO

TERMINACIÓN DEL PROCESO INTERINSTITUCIONAL	
2016	Revisión del Reglamento (CE) n° 545/2009 relativo a las franjas horarias
2016	Revisión del Reglamento (CE) n° 261/2004 relativo a los derechos de los pasajeros
2016	SES 2+: Revisión del marco del Cielo Único Europeo
2016-7	Conclusión del proceso de ratificación del Protocolo de adhesión de la UE a Eurocontrol
PROPUESTAS LEGISLATIVAS DE LA COMISIÓN*	
2015	Revisión del Reglamento de base (CE) n° 216/2008 relativo a la seguridad aérea, incluida la introducción de disposiciones que regulen los drones
2016	Medidas para combatir las prácticas desleales (revisión del Reglamento (CE) n° 868/2004)
ACTOS DE EJECUCIÓN DE LA COMISIÓN	
2017	Revisión de las funciones de la red de gestión del tránsito aéreo, incluida la selección del Gestor de la Red
2019	Revisión del sistema de evaluación del rendimiento (puerta a puerta)
DIMENSIÓN INTERNACIONAL	
2015	Autorizaciones para negociar a nivel de la UE acuerdos integrales de transporte aéreo
2016	Autorizaciones para negociar acuerdos bilaterales de seguridad aérea con China y Japón
2016-7	Inicio de nuevos diálogos sobre transporte aéreo con socios fundamentales
DOCUMENTOS DE ORIENTACIÓN	
2016	Directrices sobre los derechos de los pasajeros aéreos
2016	Directrices en materia de propiedad y control
2016	Directrices sobre las obligaciones de servicio público
2016-7	Buenas prácticas para los niveles de servicio mínimos en la gestión del espacio aéreo
Control de adecuación o «CHEQUEO» (Programa REFIT)	
2018	Código de conducta del sistema informatizado de reserva (SIR) para la distribución de los billetes de avión
ESTUDIOS Y EVALUACIONES**	
2017-8	Reglamento (CE) n° 1008/2008 sobre normas comunes para la explotación de servicios aéreos
2016-7	Reglamento (CE) n° 996/2010 sobre investigación y prevención de accidentes e incidentes en la aviación civil
2016-7	Reglamento (CE) n° 2111/2005 relativo al establecimiento de una lista comunitaria de las compañías aéreas sujetas a una prohibición de explotación en la EU
2016-7	Directiva 2009/12/CE relativa a las tasas aeroportuarias
2017	Directiva 96/67/CE relativa al acceso al mercado de asistencia en tierra en los aeropuertos de la Comunidad

* Estas propuestas legislativas deberán cumplir los requisitos de la Comisión en materia de mejora de la legislación.

** Estas evaluaciones podrán recomendar la elaboración de propuestas legislativas.