



Bruselas, 8.6.2017
COM(2017) 286 final

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

Aviación: una Europa abierta y conectada

{SWD(2017) 207 final}

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Un sector de la aviación fuerte para una Unión más sólida

La aviación es decisiva para la Unión Europea: impulsa el crecimiento económico, genera empleo, facilita el comercio y permite a las personas viajar. En la actualidad, la aviación europea representa el 26 % del mercado mundial, lo que supone una contribución de 510 000 millones EUR al año al producto interior bruto europeo y el mantenimiento de 9,3 millones de puestos de trabajo en Europa.

Unos mercados de la aviación abiertos y conectados permiten ofrecer vuelos con una mejor relación calidad-precio y a un mayor abanico de destinos de viaje en todo el mundo. La conectividad aérea es pertinente tanto para los viajeros como para las empresas y la economía en general, pues cuanto mejor conectados estén una ciudad, una región o un país con otros destinos de Europa y del resto del mundo, más crecimiento se podrá generar. El transporte aéreo ha aumentado de manera sustancial desde la creación del mercado único de la aviación de la UE hace veinticinco años. El número de vuelos diarios ha pasado de menos de 10 000 en 1992 a alrededor de 23 000 en 2016. Por otra parte, ahora los pasajeros tienen acceso a más destinos. Hoy en día, hay aproximadamente 7 400 rutas, frente a menos de 2 700 en 1992. En efecto, en 2015 más de 1 450 millones de pasajeros tuvieron como punto de salida o llegada un aeropuerto de la UE.

La aviación europea debe, de manera sostenible, seguir siendo competitiva a escala mundial y aprovechar las oportunidades que le brinda una economía global que se transforma con gran celeridad. Es por ello que en diciembre de 2015 la Comisión Europea presentó «Una estrategia de aviación para Europa»¹, donde se ofrece una visión ambiciosa para el futuro de la aviación europea con el objetivo de impulsar la economía de Europa, afianzar su base industrial y reforzar su posición de liderazgo a nivel mundial en el sector de la aviación, al mismo tiempo que se abordan los retos medioambientales y climáticos, y de este modo contribuir directamente a las [prioridades estratégicas](#) de la Comisión.

1.2. La Estrategia de Aviación para Europa está dando resultado

En la Estrategia de Aviación se dispuso una serie de medidas políticas para su adopción en los próximos años. La presente Comunicación y la propuesta y las directrices a las que hace referencia, presentadas de manera simultánea, contribuyen a dicha estrategia y, más concretamente, a las medidas destinadas a lograr lo siguiente:

- **mantener el liderazgo en la aviación internacional** mediante la protección de la competencia y la facilitación de las inversiones extranjeras en las aerolíneas de la Unión,
- **suprimir los límites al crecimiento en los cielos europeos** mediante la mejora de la conectividad y la eficiencia del espacio aéreo.

2. A LA CABEZA DE LA AVIACIÓN INTERNACIONAL

2.1. Proteger la competencia en el sector de la aviación

¹ Comunicación de la Comisión «Una estrategia de aviación para Europa», COM/2015/0598 final.

La UE está mejorando el acceso al mercado y las oportunidades de inversión para la aviación europea en importantes mercados extranjeros ayudando al sector a aumentar su presencia internacional y garantizando unas condiciones de mercado abierto para todas las aerolíneas de la Unión. En este sentido, la celebración de acuerdos de aviación de la UE con terceros países favorece la apertura y la conexión del mercado y la oferta de un mayor número de vuelos y destinos a un precio inferior. Algunos acuerdos ya están en vigor, mientras que otros están en fase de negociación o pendientes de ser firmados (Ucrania), y se prevé que se negocien más en los próximos años sobre la base de las recomendaciones de la Comisión al Consejo de autorizar el inicio de nuevas negociaciones.

En la actualidad, no hay unas normas internacionales en el marco de la Organización Mundial del Comercio o la Organización de Aviación Civil Internacional que contemplen el acceso a los mercados, de ahí que la Unión fije las condiciones para la apertura del mercado a terceros países a través de sus acuerdos de aviación con miras a proporcionar previsibilidad y seguridad jurídicas a los inversores.

Sin embargo, en aquellos casos en los que no existe un acuerdo de aviación de la UE con un tercer país dado o los acuerdos existentes (a escala de la Unión o nacional) no contienen suficientes normas relativas a las prácticas que afectan negativamente a la competencia, la conectividad europea puede verse perjudicada si las compañías aéreas de la Unión han de someterse a este tipo de prácticas de terceros países o de entidades de terceros países. A largo plazo, estas prácticas, si se permite su continuidad, pueden tener una repercusión negativa en la situación competitiva en el mercado y, por consiguiente, provocar que se reduzcan el abanico de opciones y la conectividad y que aumenten los precios para los ciudadanos y las empresas de la Unión.

Obviamente, las aerolíneas de la Unión son responsables de su propia competitividad y deben adaptar constantemente sus productos y modelos de negocio a las condiciones de mercado. No obstante, si la conectividad y la competitividad de la UE en el ámbito del transporte aéreo internacional corren peligro debido a las prácticas discriminatorias, la Unión debe poder adoptar las medidas oportunas.

Se requieren distintas medidas para reducir el riesgo de las prácticas que afectan a la competencia. En primer lugar, la Unión y sus Estados miembros han de proseguir sus esfuerzos en el contexto internacional de la Organización de Aviación Civil Internacional y la Organización Mundial del Comercio con miras a favorecer el desarrollo de unas normas multilaterales que garanticen las mismas condiciones de acceso al mercado y unas condiciones de competencia equitativas a escala mundial para todas las aerolíneas. En segundo lugar, la Unión y sus Estados miembros deben seguir colaborando con terceros países y tratar esta cuestión en el marco de los acuerdos de aviación², que siguen siendo la vía de actuación preferida de la UE.

Asimismo, se precisan normas a escala de la UE que permitan presentar reclamaciones a la Comisión, que podría llevar a cabo una investigación para determinar si las compañías aéreas de la Unión se han visto perjudicadas por las prácticas pertinentes de un tercer país, y esto, a su vez, podría dar lugar a la adopción de medidas compensatorias. El Reglamento actual

² https://ec.europa.eu/transport/modes/air/aviation-strategy/external_policy_es.

relativo a estas cuestiones³ ha demostrado ser inadecuado en cuanto al planteamiento y debe ser sustituido por un instrumento más eficaz.

La Comisión:

- **propone un nuevo Reglamento para proteger la competencia en el sector del transporte aéreo que sustituya al Reglamento (CE) n.º 868/2004,**
- **insta al Consejo a que autorice el inicio de las negociaciones relativas a nuevos acuerdos globales de la UE sobre transporte aéreo (Baréin, China, Kuwait, México, Omán y Arabia Saudí) y a que adopte cuanto antes una decisión sobre la firma del acuerdo global de transporte aéreo con Ucrania.**

2.2. Facilitar las inversiones extranjeras en las compañías aéreas de la UE

Para crecer, las aerolíneas europeas necesitan tener acceso a inversiones, incluidas las extranjeras.

La liberalización del mercado de la aviación de la UE ha eliminado todos los obstáculos a la inversión entre compañías aéreas europeas, lo que ha beneficiado tanto a las aerolíneas como a los pasajeros, pues ha contribuido a que mejore la viabilidad de las compañías aéreas y aumente la oferta de vuelos.

Las aerolíneas extranjeras no solo están autorizadas a operar dentro de la Unión, sino también a invertir en las aerolíneas de la Unión. Sin embargo, en virtud de las normas actuales⁴, las inversiones en compañías aéreas de la UE por parte de terceros países o nacionales de terceros países no pueden suponer una participación superior al 49 %, y el control de las compañías debe mantenerse en manos de los Estados miembros o sus nacionales. En su defecto, las aerolíneas no pueden obtener la autorización para operar como aerolíneas de la Unión o seguir haciéndolo. En los últimos años han tenido lugar en cuantías importantes varias inversiones extranjeras que han llevado a los Estados miembros de la UE y a la Comisión a efectuar revisiones para garantizar que se sigan respetando estos requisitos.

Así pues, en aras de la seguridad jurídica y con miras a aportar claridad para los inversores extranjeros y las propias aerolíneas sobre el tipo de planes de inversión que permiten seguir operando como una compañía aérea de la Unión, la Comisión presenta unas directrices interpretativas sobre las normas actuales en materia de propiedad y control contenidas en el Reglamento (CE) n.º 1008/2008. En estas directrices se describe la metodología que sigue la Comisión a la hora de evaluar los requisitos relativos a la propiedad y el control, que son especialmente pertinentes en el caso de las inversiones extranjeras.

El siguiente paso será la revisión de las normas en materia de propiedad y control por parte de la Comisión y, si fuera necesario, su adaptación para que sigan siendo pertinentes y eficaces en un mercado de la aviación en constante evolución.

³ Reglamento (CE) n.º 868/2004 relativo a la protección contra las subvenciones y las prácticas tarifarias desleales, que causan perjuicios a las compañías aéreas comunitarias, en la prestación de servicios de transporte aéreo desde los países no miembros de la Comunidad Europea.

⁴ Reglamento (CE) n.º 1008/2008.

La Comisión:

- **presenta unas directrices interpretativas sobre las normas en materia de propiedad y control para las compañías aéreas europeas contenidas en el Reglamento (CE) n.º 1008/2008,**
- **llevará a cabo una revisión de las normas en materia de propiedad y control de las compañías aéreas de la Unión en el marco de la evaluación del Reglamento (CE) n.º 1008/2008⁵.**

3. SUPRIMIR LOS LÍMITES AL CRECIMIENTO EN LOS CIELOS EUROPEOS**3.1. Mejorar la conectividad aérea**

El transporte aéreo sigue planteando un desafío para determinadas regiones de la Unión, y también podría afectar a las regiones ultraperiféricas. La UE ha reconocido la necesidad de abordar aquellos casos en los que, en determinadas rutas y debido a unas condiciones específicas, una demanda insuficiente o un fallo de mercado hayan impedido ofrecer suficientes vuelos para satisfacer las necesidades de las comunidades locales. En tales casos, las obligaciones de servicio público pueden servir especialmente para garantizar que las regiones periféricas o en desarrollo estén debidamente conectadas con el resto de Europa. Ahora bien, a fin de no perjudicar a la competencia, las obligaciones de servicio público en la Unión solo se autorizan con unas condiciones muy específicas que se disponen en el Reglamento (CE) n.º 1008/2008. Sin embargo, la experiencia pone de manifiesto que las normas existentes no siempre se aplican de forma coherente, un hecho que puede socavar el objetivo de proteger tanto la conectividad como la competencia en estas rutas.

Por tanto, la Comisión presenta unas directrices interpretativas destinadas a arrojar luz sobre las cuestiones planteadas por los Estados miembros y las autoridades locales en lo referente a la concepción, el diseño y la aplicación de sus regímenes de obligaciones de servicio público. Las directrices describirán la metodología que sigue la Comisión al evaluar una obligación de servicio público, por lo que se espera que ayuden a los Estados miembros a aplicar de manera correcta y eficaz las normas sobre este tipo de obligaciones, según corresponda, en cuanto que una de las opciones para hacer frente a las lagunas de conectividad. El siguiente paso será la revisión de las normas en materia de obligaciones de servicio público y, si fuera necesario, su adaptación para garantizar que sigan siendo eficaces y claras.

La Comisión:

- **presenta unas directrices interpretativas sobre las normas en materia de obligaciones de servicio público contenidas en el Reglamento (CE) n.º 1008/2008,**
- **llevará a cabo una revisión de las normas en materia de obligaciones de servicio**

⁵ Estas propuestas deberán cumplir los requisitos de la Comisión en materia de mejora de la legislación.

Además, los servicios de la Comisión están elaborando en la actualidad un índice de conectividad para identificar mejor las lagunas de conectividad y comparar los distintos niveles de servicios aéreos de las regiones de la Unión. El índice se publicará como máximo a finales de 2017.

3.2. Mejorar la eficiencia del espacio aéreo

El principal reto al que se enfrenta la aviación europea para garantizar su crecimiento es reducir todas aquellas restricciones de la eficiencia que están afectando seriamente al potencial del sector para crecer de forma sostenible y competir a nivel internacional y que están causando retrasos. La fragmentación del espacio aéreo europeo implica un coste de al menos 3 000 millones EUR al año y el uso de hasta 50 millones de toneladas de dióxido de carbono.

El Cielo Único Europeo es un ejemplo concreto de los ámbitos en los que la UE está marcando la diferencia mediante el aumento de la capacidad, la mejora de la seguridad, el recorte de los costes y, al mismo tiempo, la minimización de la huella ambiental de la aviación. A pesar de estas mejoras, las interrupciones del tráfico relacionadas con unas condiciones meteorológicas adversas, fallos técnicos, hechos excepcionales, situaciones de crisis y acciones sindicales siguen obstaculizando gravemente el transporte aéreo en Europa⁶. Además, hay una serie de reformas indispensables presentadas por la Comisión para mejorar la eficiencia del espacio aéreo mediante unas rutas más cortas y unos costes operativos y medioambientales menores que siguen bloqueadas en el Consejo desde 2014 (SES 2+) y que podrían generar un ahorro de 36 000 millones EUR a lo largo de los próximos veinte años y crear hasta 11 000 puestos de trabajo.

De todas las causas de interrupción del tráfico aéreo, las acciones sindicales en forma de huelga plantean el reto más complejo, pues las huelgas relacionadas con la gestión del tránsito aéreo suelen tener como resultado la cancelación y el retraso de muchos vuelos, una situación que deja a los pasajeros atrapados en los aeropuertos y perjudica seriamente al funcionamiento del mercado interior⁷. Entre 2005 y 2016, se cancelaron 243 660 vuelos a raíz de las huelgas relacionadas con este tipo de huelgas, lo que afectó a una cantidad estimada de 27 millones de pasajeros. Durante el mismo período, las aerolíneas incurrieron en unos costes de más de 1 000 millones EUR debidos únicamente a los retrasos derivados de las acciones sindicales en el ámbito de la gestión del tránsito aéreo.

El derecho de huelga es un derecho fundamental⁸ que en la actualidad está regulado esencialmente por la legislación nacional. Algunas prácticas que ya se están aplicando en

⁶ En 2016, los retrasos ocasionados por la gestión de afluencia del tránsito aéreo en ruta se debieron a las causas que se mencionan a continuación en las proporciones siguientes: capacidad/personal del control del tráfico aéreo (57 %), condiciones meteorológicas (19 %), huelgas de la gestión del tránsito aéreo (14 %) y otros sucesos (9 %).

⁷ En efecto, desde la creación del Cielo Único Europeo en 2004, la red de aviación de la UE ha sufrido trescientos setenta y cinco días de huelga, esto es, el equivalente a más de un año de huelga a lo largo de un período de trece años.

⁸ Consagrado en el artículo 28 de la Carta de los Derechos Fundamentales, donde se dispone lo siguiente: «Los trabajadores y los empresarios, o sus organizaciones respectivas, de conformidad con el Derecho de la Unión y con

distintos Estados miembros permiten reducir las cancelaciones y los retrasos de los vuelos que sufren los viajeros europeos. Por su parte, la Comisión ha identificado varias medidas operacionales que podrían ser aplicadas por las partes interesadas para abordar estas cuestiones. Entre ellas, se incluye la mejora del diálogo social en el sector de la gestión del tránsito aéreo, sobre la base del conjunto de instrumentos creado por los interlocutores sociales, así como la notificación temprana de las huelgas por parte de los sindicatos, la notificación individual por parte de los miembros del personal, la protección de los sobrevuelos y la protección de los períodos punta de tráfico aéreo.

La Comisión:

- **anima a los Estados miembros y a las partes interesadas, incluidos los interlocutores sociales, a aplicar las prácticas siguientes con miras a mejorar la continuidad de los servicios en relación con la gestión del tránsito aéreo:**
 - **fomento de un diálogo social sólido y eficaz en las empresas de gestión del tránsito aéreo:** la reducción de las repercusiones de las acciones sindicales en la red de gestión del tránsito aéreo empieza por la disminución de la probabilidad de huelga a través de la mejora del diálogo social,
 - **notificación temprana de las huelgas por parte de los sindicatos:** notificar una huelga con suficiente antelación para que las partes interesadas del sector de la aviación puedan preparar planes de atenuación antes de que las acciones sindicales tengan lugar (por ejemplo, al menos catorce días antes del inicio de la huelga),
 - **notificación individual por parte de los miembros del personal de su participación en una acción sindical:** notificación individual de los miembros del personal con tiempo suficiente para que la dirección pueda organizar el tránsito aéreo y gestionar el personal antes de la huelga (por ejemplo, setenta y dos horas antes del inicio de la huelga),
 - **mantenimiento de los sobrevuelos de los Estados miembros afectados por una huelga:** si se garantiza al 100 % la continuidad del servicio de los vuelos que atraviesen el espacio aéreo de un Estado miembro afectado por una huelga, se reducirá considerablemente la repercusión en el conjunto de la red europea de gestión del tránsito aéreo,
 - **protección de los períodos punta de tráfico aéreo:** evitar las huelgas que tengan lugar durante los períodos punta del día y del año,
- **anima a las partes interesadas operacionales y al Gestor de la Red a reforzar su cooperación para hacer frente a las interrupciones del tráfico en caso de huelga y a seguir desarrollando las medidas de atenuación existentes. Se anima a los proveedores de servicios de navegación aérea a celebrar acuerdos de cooperación, ya sean bilaterales o multilaterales, con el fin de mejorar la continuidad del**

las legislaciones y prácticas nacionales, tienen derecho a negociar y celebrar convenios colectivos, en los niveles adecuados, y a emprender, en caso de conflicto de intereses, acciones colectivas para la defensa de sus intereses, incluida la huelga». Véase también el artículo 6 de la Carta Social Europea revisada, donde se reconoce el derecho de los trabajadores y los empresarios a emprender acciones colectivas, incluido el derecho de huelga, en caso de conflicto de intereses.

servicio en caso de huelga. El Gestor de la Red debe supervisar los progresos en este ámbito mediante un registro de huelgas,

- **seguirá analizando, junto con las partes interesadas, el concepto de un espacio aéreo europeo más integrado con miras a garantizar la continuidad óptima del servicio. Asimismo, estudiará medidas en el marco de rendimiento del Cielo Único Europeo con el objetivo de reflejar mejor la repercusión de las huelgas en el rendimiento de la gestión del tránsito aéreo,**
- **insta a los colegisladores a adoptar con celeridad las propuestas del Cielo Único Europeo (SES 2+) y seguirá trabajando con los Estados miembros y otras partes interesadas en pos de la plena implantación del Cielo Único Europeo.**

4. CONCLUSIONES

Un sector europeo de la aviación fuerte, competitivo y sostenible es fundamental para el fomento de la economía de la Unión.

La aviación de la UE ha de mantener su liderazgo a nivel internacional, y esto se debe promover especialmente mediante el acceso a nuevos mercados internacionales y la garantía de una competencia abierta entre todas las compañías aéreas, así como mediante la facilitación de las inversiones extranjeras en las aerolíneas de la Unión.

Asimismo, la UE debe gozar de una amplia conectividad y maximizar la eficiencia de su espacio aéreo. En este sentido, la actuación tanto a nivel de la Unión como a nivel nacional permitirá al sector de la aviación funcionar de manera eficiente ante un fallo de mercado o ante la interrupción del tráfico aéreo.

Las medidas antes mencionadas son necesarias para lograr un mercado de la aviación abierto y conectado que redunde directamente en beneficio de los ciudadanos, los trabajadores y las empresas de la Unión.