

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta modificada de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la puesta en práctica del Cielo Único Europeo (texto refundido)

[COM(2020) 579]

y

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) 2018/1139 en lo relativo a la capacidad de la Agencia de la Unión Europea para la Seguridad Aérea para actuar como Órgano de Evaluación del Rendimiento del Cielo Único Europeo

[COM(2020) 577]

(2021/C 56/07)

Ponente general: **Dumitru FORNEA**

Consulta	Consejo de la Unión Europea, 26-27.10.2020 Parlamento Europeo, 22.10.2020
Fundamento jurídico	Artículos 100, apartado 2, y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información
Decisión de la Mesa	28.10.2020
Aprobado en el pleno	2.12.2020
Pleno n.º	556
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	198/21/34

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité Económico y Social Europeo valora el esfuerzo de la Comisión Europea, del Parlamento Europeo y de las instituciones especializadas de la UE por encontrar nuevas soluciones jurídicas y administrativas que permitan garantizar el desarrollo sostenible del sistema de transporte aéreo en beneficio de todos los ciudadanos, de los usuarios del espacio aéreo y del medio ambiente. Todos coincidimos en que, para garantizar la seguridad del tránsito aéreo, hace falta mejorar el rendimiento general, la escalabilidad y la resiliencia de los servicios de gestión del tránsito aéreo y navegación aérea (GTA/SNA), a la vez que apoyamos el objetivo del cielo único europeo (CUE) de crear una red paneuropea coherente y un sistema de GTA/SNA cada vez más integrado y modernizado desde el punto de vista tecnológico.

1.2. La propuesta modificada de refundición de la Comisión Europea para el cielo único europeo (CUE) goza en general de una buena acogida entre muchas partes interesadas y se entiende como necesaria para alcanzar los objetivos marcados por la Comisión, a saber: reducir las emisiones de CO₂, disminuir los retrasos en tierra (aeropuertos) y mejorar la rentabilidad de la prestación de servicios de gestión del tránsito aéreo. Estos objetivos cuentan también con el respaldo de otros muchos informes, como el del Grupo de Sabios sobre el futuro cielo único europeo desde 2019 ⁽¹⁾.

1.3. La propuesta modificada de refundición del cielo único europeo presentada se basa en un marco normativo actualizado que tiene por objeto alcanzar los objetivos originales del CUE de reducir las emisiones de CO₂, disminuir los retrasos y mejorar la rentabilidad de la prestación de servicios de gestión del tránsito aéreo. Ahora bien, pese a que la propuesta de la Comisión supone una mejora con respecto al Reglamento vigente, sigue sin estar claro si el proyecto va a ser suficiente para alcanzar los objetivos originales del CUE. Esto es lo que nos lleva a proponer que se inicie un debate para aclarar las aspiraciones del nuevo Reglamento sobre el CUE.

⁽¹⁾ <https://www.sesarju.eu/node/3330>

1.4. Hay que aclarar la función del administrador de la red: sobre todo, el ámbito general y su impacto en la planificación de las líneas aéreas, la gestión de la capacidad, el diseño del espacio aéreo, el medio ambiente y la priorización de las demandas.

1.5. Todas las partes interesadas del sector de la aviación deberían participar en la toma de decisiones importantes. El principio de la consulta significativa tiene que formar parte de la propuesta del marco.

1.6. Hay una cierta inquietud por el hecho de que las aspiraciones de esta propuesta sean demasiado amplias y habría que estudiar y desarrollar más a fondo las medidas medioambientales al margen de esta propuesta. En esta política adicional habría que tener en cuenta todas las medidas de sostenibilidad aplicables al sector de la aviación, incluida la introducción y la integración de combustibles de aviación sostenibles. La eficacia de la modulación de las tasas para incentivar el comportamiento ambiental de las líneas aéreas debería ser objeto de estos debates.

1.7. Si bien hay que reconocer que el sector de la gestión del tránsito aéreo puede contribuir a la reducción global de las emisiones de CO₂, un uso eficaz y sostenible de la tecnología podría ayudar a mitigar las emisiones de CO₂ en el sector de la aviación. Habría que tener en cuenta este planteamiento como medio para reducir aún más la huella del sector de la aviación. Sabemos que tecnologías como los combustibles de aviación sostenibles pueden reducir considerablemente las emisiones de CO₂, mucho más de lo que se puede conseguir con esta propuesta.

1.8. La propuesta no tiene en cuenta el enorme impacto que ha tenido la COVID-19 en el sector. Es más, el hecho de promover un cambio estructural podría llevar a una mayor fragmentación y complejidad en un momento en el que lo que necesita el sector es estabilidad para recuperarse. Así pues, conviene hacer un estudio y un análisis más a fondo para poder prestar la debida atención a las repercusiones sociales y económicas de la pandemia de COVID-19 tanto para los trabajadores como para los usuarios de los servicios. Por otro lado, el objetivo de la propuesta de mejorar la capacidad en el sector de la gestión del tránsito aéreo ha perdido relevancia, ya que el tránsito se ha reducido considerablemente desde que comenzó la pandemia de COVID-19. Según las previsiones actuales de Eurocontrol, habrá que esperar hasta el año 2024 para que el tránsito vuelva a ser el mismo que en 2019 ⁽²⁾.

1.9. En lo que respecta al sistema de evaluación del rendimiento, el enfoque descendente de la AESA en la evaluación del rendimiento debería tener en cuenta de forma significativa las condiciones locales. En un proceso estructurado de diálogo social en torno al rendimiento hay que tener en cuenta las condiciones y los factores locales.

1.10. Hay que garantizar la independencia de un nuevo regulador económico y mantener una delimitación clara entre la regulación y la aplicación de los servicios. Por consiguiente, convendría introducir las siguientes modificaciones en el sistema de evaluación del rendimiento:

- El ámbito de rendimiento clave de seguridad debería desarrollarse al mismo nivel que los demás ámbitos de rendimiento clave con los objetivos e indicadores métricos de la UE.
- Convendría introducir mecanismos de consulta obligatoria a nivel local para garantizar así la oportuna participación de los representantes del personal en la aprobación de los sistemas locales de evaluación del rendimiento.
- Habría que reconocer y mitigar debidamente la interdependencia entre los diferentes ámbitos de rendimiento clave.

1.11. Convendría velar por que la separación estructural de las Autoridades Nacionales de Supervisión (ANS) y las Autoridades Nacionales Competentes (ANC) permita evitar importantes conflictos de intereses que podrían repercutir en la vida de los trabajadores, en la eficacia y rentabilidad del sector y en la seguridad del mismo. Las ANS y las ANC han de actuar independientemente de cualquier tipo de presión industrial, económica, social o política y, por consiguiente, en consonancia con las normas de los Estados miembros, deben seguir siendo competencia del sector público. Las normas por las que se rigen los procesos de selección de personal de las ANS y las ANC no deberían ser diferentes de las que se aplican habitualmente a los funcionarios públicos de los Estados miembros.

1.12. Los bloques funcionales de espacio aéreo que esta propuesta pretende suprimir han contribuido a crear una cultura común entre todos los interlocutores sociales y han permitido mejorar el rendimiento.

⁽²⁾ Eurocontrol, actualización del mercado [10 de noviembre de 2020]. Presentada por Eamonn Brennan en <https://www.youtube.com/watch?v=-VSQe97wDmc>

1.13. En lo que respecta a la prestación de servicios de apoyo (CNS, AIS, MET), vemos con preocupación que la propuesta tenga la misma intención que las propuestas anteriores, CUE1 y CUE2, de privatizar y fragmentar el sector, las cuales se desestimaron entre la propuesta inicial de la Comisión y la aprobación de los distintos textos. Si bien se llegó a un acuerdo en el proceso del CUE2, este planteamiento actual carece de equilibrio, pues favorece la separación de los servicios de apoyo y la aplicación de los principios del mercado. La propuesta tendría que adoptar un punto de vista equilibrado, teniendo en cuenta las consecuencias socioeconómicas negativas de dicho planteamiento, el objetivo de crear un servicio eficaz y eficiente, y la escasa voluntad política que se ha observado en las anteriores propuestas del CUE.

1.14. Durante el procedimiento legislativo se recomienda otorgar la debida consideración a ciertos aspectos de esta propuesta, sobre todo si se trata de propuestas de separación o liberalización de la prestación de servicios. Es sabido que estos factores pueden tener un impacto negativo en los trabajadores y, por lo tanto, habría que involucrar a los interlocutores sociales en este proceso.

2. Antecedentes y observaciones generales

2.1. *Objetivo declarado de la Comisión Europea al aprobar este paquete legislativo*

La Comisión tiene por objeto mejorar la eficacia global del sistema de organización y gestión del espacio aéreo europeo reformando el monopolio de los proveedores de servicios de tránsito aéreo. El paquete está muy atrasado y la legislación sobre el CUE lleva más de diez años sin actualizarse. Se han tenido en cuenta los cambios en la evolución de la gestión del tránsito aéreo y para poder hacer frente tanto al crecimiento sostenido del tránsito aéreo experimentado en la última década como a importantes fluctuaciones imprevistas del tránsito, como las causadas por la actual pandemia de COVID-19, es preciso reformar la red europea de gestión del tránsito aéreo. Ello requiere introducir cambios que permitan llevar a cabo las operaciones en las condiciones más seguras, rentables, eficientes en el vuelo y respetuosas con el medio ambiente, así como medidas que contribuyan a la reducción de las emisiones producidas por el sector de la aviación, en consonancia con los objetivos del Pacto Verde Europeo. Esto implica seguir desfragmentando el espacio aéreo europeo, reducir los retrasos, reforzar las normas de seguridad y la eficiencia de los vuelos para reducir la huella ambiental del sector de la aviación, así como regular las tasas relacionadas con la prestación de servicios monopolísticos.

Es posible incrementar la eficiencia de las rutas aéreas adoptando nuevas soluciones tecnológicas digitales. Esto puede llevarse a cabo recurriendo a la cooperación y a un fomento de la confianza entre los países de la Unión Europea y las partes interesadas del sector.

2.2. *Licencia social para operar y relación con la sociedad civil organizada*

2.2.1. Esta propuesta para el CUE2+ supone, en parte, una refundición de una propuesta anterior del CUE2+ cuyos debates se estancaron debido a un desacuerdo bilateral entre dos Estados miembros. Dada la similitud de su contenido con el de las anteriores propuestas del CUE que no prosperaron, sigue existiendo la posibilidad de que no se llegue a un consenso político. Tradicionalmente, las preocupaciones de los Estados miembros se han centrado en cuestiones políticas, de soberanía, socioeconómicas, de liberalización del espacio aéreo nacional y de privatización forzosa. Durante el procedimiento legislativo se recomienda otorgar la debida consideración a estas preocupaciones.

2.2.2. La Comisión Europea sostiene que en la evaluación del impacto de 2013 sobre la propuesta inicial del CUE2+ se tuvieron en cuenta las cuestiones sociales. Se está llevando a cabo un estudio sobre las condiciones de trabajo de los agentes de control de tránsito aéreo (ATCO) y del personal especialista en electrónica para los servicios de tránsito aéreo (ATSEP) que se tendrá en cuenta a la hora de elaborar el Derecho derivado una vez que se apruebe la propuesta del CUE. Sin embargo, el trasfondo social ha cambiado poderosamente desde entonces. El estudio sobre las condiciones de trabajo de ATCO y ATSEP se está centrando principalmente en la situación actual y las reacciones de los interlocutores sociales no son muy positivas en lo que respecta a los escenarios futuros.

2.2.3. No se han tenido en cuenta muchas de las cuestiones planteadas por las partes interesadas en debates anteriores. Estamos hablando de las mesas redondas que culminaron en la declaración de alto nivel sobre el cielo digital europeo y los instrumentos de consulta existentes, como el diálogo social sectorial sobre la gestión del tránsito aéreo, el Grupo de Sabios y el Grupo de Expertos sobre la Dimensión Humana del CUE. Ante esto, sigue habiendo numerosas preocupaciones socioeconómicas pendientes, entre ellas la aplicación de las nuevas tecnologías y una iniciativa adoptada por los interlocutores sociales sobre la gestión del tránsito aéreo para elaborar una hoja de ruta relativa a la dimensión social y humana para el CUE.

2.2.4. Las principales partes interesadas de la aviación apoyan una cooperación continua entre los Estados miembros, los proveedores de servicios de navegación aérea y el gestor de la red. La labor de la iniciativa CUE apoya este compromiso transfronterizo y ha de seguir desarrollando medios para mejorar la seguridad operativa, la eficiencia y la rentabilidad, recurriendo en particular al acceso a programas de formación del personal, del que depende la consecución del «Cielo Único Europeo».

2.2.5. La celebración de reuniones de trabajo más frecuentes entre las administraciones militares de tráfico aéreo de los Estados miembros y el diálogo permanente entre las administraciones civiles y militares en este ámbito pueden dar como resultado unas rutas de vuelo más eficientes, tanto desde la perspectiva económica como, en particular, la ecológica, y atendiendo también a sus beneficios para el pasajero/consumidor.

2.2.6. El establecimiento del rendimiento medioambiental deberá venir determinado en mayor medida por unos parámetros concretos que por los costes propiamente dichos. Es necesaria una reforma que destaque la importancia tanto de la ecologización de los vuelos y, por lo tanto, del servicio que deben ofrecer los proveedores de servicios de navegación aérea y el gestor de la red, como de un mejor uso de la red por parte de los usuarios del espacio aéreo.

2.3. Consideración de la pandemia de COVID-19

2.3.1. El sector de la aviación es el que más ha sufrido el desplome económico ocasionado por la crisis de la COVID-19. Según las previsiones internacionales, habrá que esperar hasta el año 2024 para volver a los niveles de tránsito de 2019, siempre y cuando se introduzca satisfactoriamente una vacuna contra la COVID-19 en el primer semestre de 2021. Ante la creciente presión que sufre el sector por recuperar cierta normalidad en sus operaciones, hay que saber valorar las repercusiones que puede acarrear esta propuesta, teniendo en cuenta la importancia de las modificaciones estructurales que propone para el sector europeo de gestión del tránsito aéreo. La propuesta no debería inhibir la capacidad de la gestión del tránsito aéreo o de otros sectores de la aviación de reanudar la actividad normal.

2.3.2. Es evidente que la propuesta no se ha adaptado suficientemente ante la crisis causada por la COVID-19, circunstancia que sirve para poner de relieve la preocupación manifiesta de que la propuesta no tiene en cuenta los factores que afectan al sector de la aviación en la era posterior a la COVID-19. Parecería como si todas las evaluaciones del impacto de la propuesta se hubieran llevado a cabo antes de la COVID-19 y, por lo tanto, no fueran ya pertinentes.

2.3.3. La crisis causada por la COVID-19 ha tenido un efecto dramático en los trabajadores del sector de la aviación que ha llevado a que decenas de miles de personas hayan perdido ya su empleo en Europa. Las «funciones de apoyo» del sector de la gestión del tránsito aéreo, como el CNS, el AIS y el MET podrían tener consecuencias sociales aún más negativas debido a los esfuerzos de esta propuesta por separar los servicios. Es un hecho que hay que reconocer, por lo que la propuesta debería tener en cuenta el impacto socioeconómico de la pandemia en estos trabajadores y la volatilidad del sector en el contexto actual.

2.3.4. Dada la incertidumbre sobre el futuro del sector, es difícil elaborar una legislación que permita ofrecer una respuesta eficaz a las preocupaciones planteadas en el objetivo de la propuesta. Además, aún no está del todo claro el impacto social y económico de la crisis, por lo que sería prematuro hacer valoraciones o extraer conclusiones a partir de las previsiones actuales, pues estas van cambiando rápidamente a medida que avanza la pandemia.

2.4. Aplicación de los principios del mercado

2.4.1. La Comisión pide solidez financiera, pero los proveedores de servicios de navegación aérea podrían percibir la nueva propuesta de arquitectura institucional como bastante burocrática, al introducir nuevos gastos que no tienen por qué guardar relación con la labor operativa. Otro aspecto que puede suscitar inquietudes es el órgano de apelación, que, en el formato propuesto, podría no ser totalmente independiente del órgano de evaluación del rendimiento, si bien la intención de la Comisión a este respecto es bastante clara, a saber: crear un órgano que pueda resolver los casos por medio de un procedimiento extrajudicial y no solo ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

2.4.2. A diferencia de otras áreas del sector, la de la gestión del tránsito aéreo debe permanecer con un alto nivel de capacidad operativa, independientemente de la demanda del tránsito aéreo comercial. Tanto ella como su mano de obra han seguido trabajando independientemente de la pandemia y han prestado los servicios necesarios al tránsito esencial, como los vuelos de mercancías aéreas, sanitarios y militares.

2.4.3. Desde un punto de vista socioeconómico, es motivo de preocupación que la aplicación de los principios del mercado a los servicios de tránsito aéreo de los aeródromos pueda dar lugar a una inestabilidad laboral y reducir los estándares de trabajo en el sector en detrimento de los trabajadores y de la comunidad en su conjunto. Esto dificultaría el objetivo de lograr un aumento en la eficiencia operativa y, por ende, difícilmente podría hacer bajar el precio de los servicios. Además, podría reducir el número de aeródromos en los que se prestan servicios de tránsito aéreo y repercutir directamente en la seguridad de los mismos.

2.4.4. En el sector de la gestión del tránsito aéreo, siempre ha habido un gran nivel de inquietud industrial a raíz de los anteriores intentos de liberalizar el sector. De hecho, gran parte de esta inquietud se ha centrado concretamente en las anteriores propuestas del CUE. Puede ocurrir que esta propuesta, tal como está formulada ahora, lleve a más disturbios sociales y conflictos laborales, dado que su objetivo es alcanzar una mayor liberalización del sector y abrirse a una mayor privatización y fragmentación del sector de la gestión del tránsito aéreo, sobre todo de las llamadas «funciones de apoyo».

2.5. *Separación de la autoridad de supervisión y la prestación de servicios*

Según el Reglamento sobre el CUE1, es obligatorio separar las funciones de supervisión de las de prestación de servicios, al menos a nivel funcional. Convendría tener en cuenta esta enmienda en el CUE2+, ya que la experiencia adquirida a través de los procesos de separación de funciones ha demostrado que puede mantenerse el rendimiento al mismo nivel que un sector que está estructuralmente separado. También sería conveniente definir con mayor claridad el ámbito global de la propuesta al respecto.

Bruselas, 2 de diciembre de 2020.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG

ANEXO

Los siguientes puntos del proyecto de Dictamen fueron modificados al aprobar la Asamblea las enmiendas correspondientes, pero obtuvieron más de un cuarto de los votos emitidos (artículo 54, apartado 4, del Reglamento interno):

a) **Punto 1.14**

1.14. ~~Convendría llevar a cabo una evaluación del impacto social de~~ Durante el procedimiento legislativo se recomienda otorgar la debida consideración a ciertos aspectos de esta propuesta, sobre todo si se trata de propuestas de separación o liberalización de la prestación de servicios. Es sabido que estos factores pueden tener un impacto negativo en los trabajadores y, por lo tanto, habría que involucrar a los interlocutores sociales en este proceso.

Resultado de la votación:

Votos a favor: 119

Votos en contra: 104

Abstenciones: 26

b) **Punto 2.2.1**

2.2.1. Esta propuesta para el CUE2+ supone, en parte, una refundición de una propuesta anterior del CUE2+ cuyos debates se estancaron debido a un desacuerdo bilateral entre dos Estados miembros. Dada la similitud de su contenido con el de las anteriores propuestas del CUE que no prosperaron, sigue existiendo la posibilidad de que no se llegue a un consenso político. Tradicionalmente, las preocupaciones de los Estados miembros se han centrado en cuestiones políticas, de soberanía, socioeconómicas, de liberalización del espacio aéreo nacional y de privatización forzosa. ~~Una serie de evaluaciones exhaustivas del impacto ayudaría a determinar y mitigar estas preocupaciones.~~ Durante el procedimiento legislativo se recomienda otorgar la debida consideración a estas preocupaciones.

Resultado de la votación:

Votos a favor: 113

Votos en contra: 113

Abstenciones: 23

De conformidad con el artículo 61 del Reglamento interno, al arrojar la votación un empate (igual número de votos a favor y en contra), la presidenta emite su voto de calidad a favor de la enmienda.
