



Estrasburgo, 11.6.2013
COM(2013) 408 final

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

Aceleración de la puesta en práctica del Cielo Único Europeo

(Texto pertinente a efectos del EEE)

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

Aceleración de la puesta en práctica del Cielo Único Europeo

(Texto pertinente a efectos del EEE)

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Reafirmación de los objetivos del Cielo Único Europeo

El sector de la aviación europea desempeña un papel clave en la economía de Europa en la medida en que promueve el comercio y el turismo y sirve de vehículo para el crecimiento del empleo. El control del tránsito aéreo es un eslabón esencial de la cadena de valor de la aviación. Su misión consiste en garantizar un flujo seguro, expeditivo y rentable del tránsito aéreo, a fin de reducir al mínimo el uso de combustible, las emisiones de carbono y los tiempos de vuelo.

Históricamente, sin embargo, los servicios de navegación aérea en Europa se han desarrollado en lo esencial dentro de las fronteras nacionales —cada Estado miembro estableció su propio sistema de gestión del tránsito aéreo (GTA)—, lo que ha desembocado en una fragmentación estructural costosa e ineficiente del espacio aéreo europeo y en una persistente incapacidad para dar respuesta a las necesidades de los clientes, que son las compañías aéreas y, por ende, los usuarios que pagan por tales servicios.

En 2004¹ la UE lanzó la iniciativa del Cielo Único Europeo con un triple objetivo, a saber, «reforzar las actuales normas de seguridad del tránsito aéreo, contribuir al desarrollo sostenible del sistema de transporte aéreo y mejorar el rendimiento global de la gestión del tránsito aéreo y de los servicios de navegación aérea»². El compromiso que encierran tales objetivos se reforzó con la formulación de una serie de ambiciosas metas para 2020³. En 2007 se puso en marcha un importante proyecto de modernización de la tecnología que sustenta el sistema europeo de GTA (proyecto SESAR⁴). En 2009 se añadieron algunas herramientas específicas nuevas para impulsar el rendimiento del sistema europeo de GTA y dirigir su reforma⁵: un enfoque revisado para fomentar la prestación de servicios integrados, un proceso de fijación de objetivos de rendimiento y la figura del Gestor de la Red con la misión de coordinar las actuaciones a nivel de la red europea. Por último, se esbozó una estrategia con cinco frentes para abordar los distintos aspectos del Cielo Único Europeo: seguridad, rendimiento, tecnología, aeropuertos y factor humano.

¹ Reglamentos (CE) n° 549/2004, (CE) n° 550/2004, (CE) n° 551/2004551 y (CE) n° 552/2004, de 10 de marzo de 2004 (DO L 96 de 31.3.2004, p. 1), modificados por el Reglamento n° 1070/2009, de 21 de octubre de 2009 (DO L 300 de 14.11.2009).

² Artículo 1, apartado 1, del Reglamento (CE) n° 549/2004.

³ Triplicar la capacidad, mejorar la seguridad multiplicándola por 10, disminuir el impacto ambiental de los vuelos en un 10 % y reducir como mínimo a la mitad los costes de los servicios GTA para los usuarios del espacio aéreo.

⁴ Programa de investigación de gestión del tránsito aéreo del Cielo Único Europeo.

⁵ Reglamento (CE) n° 1070/2009, de 21 de octubre de 2009 (DO L 300 de 14.11.2009, p. 34).

La consecución del Cielo Único Europeo es una de las prioridades esenciales de la política de transportes general de la Comisión Europea⁶. Pero, aunque los Estados miembros mantienen su compromiso con el Cielo Único Europeo, su puesta en práctica se sitúa muy por debajo de las expectativas iniciales, por lo que en 2012 se definió un nuevo paquete de medidas para acelerar el proceso de reforma del sistema europeo de GTA que constituye una de las acciones clave para el desarrollo del mercado único⁷. Los retrasos en el tránsito aéreo han disminuido (en parte como consecuencia de la crisis financiera, que ha reducido el tránsito aéreo en Europa). Ahora bien, pese a haberse logrado un mantenimiento constante de los niveles de seguridad, la eficiencia no ha mejorado con la suficiente rapidez, y el impacto ambiental de unos perfiles de vuelo deficientes sigue siendo considerable. En un contexto en el que las compañías aéreas europeas se enfrentan a una intensa competencia mundial y el crecimiento de la aviación se desplaza a Oriente Medio y a la región de Asia-Pacífico, sería un error desoír las ventajas potenciales del Cielo Único Europeo, que se han cifrado en 5 000 millones de euros al año⁸. Cuanto más rápido se ponga en práctica el Cielo Único Europeo, más rápido se materializarán los beneficios previstos.

Según las previsiones más recientes, en 2035 habrá 14,4 millones de vuelos en Europa, un 50 % más que en 2012. El crecimiento del tránsito aéreo pondrá a prueba la capacidad de la GTA y acentuará los desequilibrios entre esta y la capacidad de los aeropuertos⁹, que según lo previsto no podrán dar cabida a unos dos millones de vuelos por falta de capacidad¹⁰.

Es preciso acelerar la puesta en práctica del Cielo Único Europeo y la reforma conexas del sistema europeo de GTA, ayudando a los usuarios de nuestro espacio aéreo en un entorno de intensa competencia mundial y facilitando el crecimiento económico futuro. Así pues, la Comisión, sobre la base de la experiencia adquirida hasta ahora en el marco del Cielo Único Europeo, propone una nueva propuesta legislativa cuidadosamente diseñada de manera específica para impulsar la rápida puesta en práctica del Cielo Único Europeo: un paquete legislativo consistente en la refundición de los cuatro Reglamentos del Cielo Único Europeo y la modificación del Reglamento por el que se crea la Agencia Europea de Seguridad Aérea (EASA¹¹).

1.2. Evolución del rendimiento de los servicios de navegación aérea

A finales de los noventa, Europa padecía importantes retrasos e ineficiencias en la prestación de servicios de control del tránsito aéreo. Más de una década después, la fragmentación del

⁶ Véase el anexo I del documento COM(2011) 144 final.

⁷ COM(2012) 573 final.

⁸ Sobre la base de estimaciones documentadas en informes del Organismo de Evaluación del Rendimiento del Cielo Único Europeo y de la Comisión de Evaluación de Resultados.

⁹ Véase el punto 11 del documento COM(2011) 823 final. «Resultará inútil aumentar la capacidad en el aire si la capacidad en los aeropuertos no concuerda con la capacidad de gestión del tráfico aéreo.»

¹⁰ *Challenges of Growth 2013*, EUROCONTROL, junio de 2013.

¹¹ Aunque la hoja de ruta para la aplicación de la Declaración Conjunta del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre las agencias descentralizadas, de julio de 2012, exige la normalización de los nombres de todas las Agencias de la UE para que respondan al mismo formato, por razones de claridad la presente Comunicación utiliza en todo su texto el nombre actual de la Agencia Europea de Seguridad Aérea (EASA). El texto de las propuestas legislativas en sí ha sido adaptado para conformarlo a la nueva Declaración Conjunta y la hoja de ruta, pasando a denominarse «Agencia de la Unión Europea para la Aviación (EAA)».

espacio aéreo europeo sigue siendo elevada, con cincuenta centros de control del tránsito aéreo repartidos entre veintinueve proveedores de servicios de navegación aérea¹².

Los costes totales directos e indirectos del control del tránsito aéreo en Europa se situaron en unos 14 000 millones de euros en 2011. Solo los costes directos (tasas de uso) representan más del 20 % de los costes operativos totales, excluido el combustible, de las compañías aéreas más eficientes. En términos generales, los costes directos del control del tránsito aéreo ocupan la tercera posición en los costes de las compañías aéreas (por detrás del combustible y las tasas aeroportuarias).

La productividad (medida en horas por controlador de tránsito aéreo) ha aumentado aproximadamente un 18 % en los últimos diez años, pero los costes laborales totales de los controladores de tránsito aéreo han crecido con más rapidez (casi un 40 %). El coste total del control del tránsito aéreo ha aumentado un 10 %, mientras que el número de controladores de tránsito aéreo europeos ha crecido hasta situarse en 14 500. Con todo, los controladores solo representan un tercio del personal total de los proveedores de servicios de navegación aérea, lo que indica que el personal de apoyo alcanza cifras muy elevadas (unos 30 000 en 2011).

Si bien se ha registrado una disminución del tránsito aéreo que ha aliviado la presión sobre el sistema, la capacidad se ha estancado: el retraso medio por vuelo del control del tránsito aéreo fue aproximadamente el mismo en 2011 que en 2003. El rendimiento ambiental depende de la eficiencia del vuelo, es decir, de la posibilidad que se brinde a los usuarios del espacio aéreo de volar por las rutas más directas. El éxito completo en este ámbito está aún por llegar, y los costes de las insuficiencias «de puerta a puerta» debido a las necesidades de combustible y tiempos de vuelo adicionales alcanzaron, según las estimaciones, los 3 800 millones de euros en 2011. El control del tránsito aéreo registra buenos resultados en materia de seguridad, y se está avanzando para reforzar la aplicación de programas de seguridad, sistemas de gestión y métodos de análisis.

2. APLICACIÓN Y MEJORA DE LA NORMATIVA VIGENTE

En la última revisión del marco regulador del Cielo Único Europeo en 2009, la Comisión centró su atención en la necesidad de mejorar radicalmente el rendimiento del sistema de control del tránsito aéreo. De hecho, la consecución de los objetivos de rendimiento debe considerarse prioritaria a la hora de establecer los bloques funcionales de espacio aéreo (FAB), en la gestión de las funciones de red (Gestor de la Red) y en el proyecto SESAR.

En los dos últimos años se ha progresado en todos estos frentes. Los objetivos del primer periodo de referencia (2012-14) del sistema de evaluación del rendimiento se acordaron en 2011, y el sistema entró en vigor en 2012; el Gestor de la Red¹³ empezó a operar en 2011, y el plazo de transición hacia un espacio aéreo operativo más integrado basado en los FAB concluyó en diciembre de 2012. La Empresa Común SESAR, cuya labor consiste en supervisar el desarrollo de SESAR, ha empezado a proporcionar los elementos del nuevo sistema GTA. Por último, han finalizado también los plazos relativos a otras medidas esenciales (como el enlace de datos y la calidad de los datos aeronáuticos), pero en algunos casos su aplicación sufre retrasos.

¹² El alcance geográfico del Cielo Único Europeo se extiende a países que no son Estados miembros de la UE, como Suiza y Noruega, que se han comprometido a aplicarlo mediante acuerdos bilaterales y multilaterales.

¹³ Eurocontrol fue designado Gestor de la Red mediante la Decisión de la Comisión, de 7 de julio de 2011, sobre el nombramiento del gestor de red para las funciones de la red de gestión del tránsito aéreo del Cielo Único Europeo [C(2011) 4130 final].

El nivel de actividad ligado a la puesta en práctica del Cielo Único Europeo ha sido elevado en los últimos dos años, pero la consecución de los beneficios esperados puede considerarse, en general, insuficiente. Los planes de rendimiento acordados en la UE para el periodo 2012-2014 aportarían un ahorro de 2 400 millones de euros en los tres años. Sin embargo, las contribuciones previstas de los Estados miembros no alcanzaron este objetivo global, lo que ha generado un déficit de 189 millones de euros. Además, los usuarios del espacio aéreo se disputan la validez de esas cifras alegando que, de hecho, la inflación, las prórrogas y el reparto de riesgos derivados de años anteriores darán lugar a un notable aumento de sus costes en 2014. El Gestor de la Red ha funcionado correctamente, pero sus funciones siguen siendo limitadas, en concreto respecto a la adopción de medidas correctoras concretas. Por último, si bien los Estados miembros han acordado establecer nueve FAB, los esfuerzos son esencialmente de carácter institucional y administrativo y, por el momento, no han aportado ventajas operativas concretas.

La legislación vigente proporciona ya algunas soluciones a esas cuestiones, confiriendo poderes a la Comisión para definir y ejecutar medidas de aplicación. Se han modernizado los sistemas de evaluación del rendimiento y de tarificación a la luz de la experiencia adquirida en su aplicación inicial. Para finales de 2013, la Comisión debe fijar objetivos de rendimiento para el próximo periodo de referencia (2015-2019) basados en la legislación vigente. Se han introducido mecanismos de gobernanza para el despliegue de SESAR que allanan el camino para la selección de un gestor que lleve a ejecución la iniciativa y el lanzamiento del proceso de despliegue en 2014.

La Comisión está determinada a garantizar la puesta en práctica del Cielo Único Europeo en todos sus aspectos, y a tal fin ha tomado medidas preparatorias para incoar procedimientos de infracción contra los Estados miembros que no han satisfecho aún los requisitos relativos a la creación de los FAB. Asimismo, no dudará en adoptar más medidas si se confirma la falta de aplicación de algunas medidas de interoperabilidad (p. ej., de los servicios de enlace de datos).

Con todo, lo más importante es que, para acelerar la puesta en práctica del Cielo Único Europeo, deben fijarse objetivos de rendimiento ambiciosos, concretamente en los ámbitos de capacidad y rentabilidad, para los periodos de referencia segundo y tercero del sistema de evaluación del rendimiento. En este contexto, se prestará mayor atención al rendimiento desde la perspectiva «de puerta a puerta». Cada vez será más difícil alcanzar el nivel de rendimiento requerido en una red que se caracteriza por la multiplicidad de centros de control del tránsito aéreo y por los graves problemas de congestión en los aeropuertos.

Por tanto, la Comisión seguirá vigilando de cerca la evolución del tránsito aéreo y su impacto en la GTA y en la capacidad de los aeropuertos europeos, a fin de garantizar la consecución oportuna de las ventajas de capacidad necesarias.

3. IMPULSO DE LA EFICIENCIA DEL CIELO ÚNICO EUROPEO

3.1. Orientación de los proveedores de servicios de navegación aérea hacia las necesidades de los clientes: consecución de los objetivos de rendimiento

El sistema de evaluación del rendimiento es el principal instrumento de medición de los logros del Cielo Único Europeo. Basado en un sistema de fijación de objetivos, planificación, supervisión e información en las cuatro vertientes esenciales del rendimiento —seguridad, medio ambiente, capacidad y rentabilidad—, este sistema establece el marco en el cual los proveedores de servicios deberán evolucionar para prestar mejores servicios a un coste menor.

Por ejemplo, los objetivos de coste fijan un límite de precio efectivo de los servicios prestados a los usuarios que los proveedores no podrán rebasar, lo que les obligará a ser más rentables.

La aplicación de ese sistema en el primer periodo de referencia, de 2012 a 2014, arrojará algunos resultados tangibles en forma de incrementos de la eficiencia. En paralelo a los objetivos relativos al medio ambiente y la capacidad, los vuelos serán más directos y se reducirán los retrasos. Con todo, también es evidente que podía haberse logrado más: los objetivos iniciales propuestos por la Comisión y el Organismo de Evaluación del Rendimiento para el primer periodo de referencia se revisaron a la baja en el proceso de aprobación en el Comité del Cielo Único, donde los Estados miembros vetaron objetivos más ambiciosos; y, como se señala más adelante, los planes de rendimiento definitivos no respondieron a las expectativas en una medida pequeña pero significativa, lo que redujo de nuevo el nivel general de ambición.

Por otro lado, la experiencia revela que los Estados miembros, propietarios exclusivos o mayoritarios de los proveedores de servicios, tienen una marcada tendencia a concentrarse en la abundante entrada de ingresos procedentes del sistema de los servicios de control del tránsito aéreo financiado por los usuarios, por lo que pueden mostrarse reacios a aceptar un cambio sustancial hacia un espacio aéreo operativo más integrado, lo que podría generar riesgos de huelgas o repercutir negativamente en los presupuestos nacionales con problemas de liquidez.

En este contexto, debe reforzarse el sistema de evaluación del rendimiento para hacerlo más transparente y facilitar el control de su aplicación, reforzar el carácter técnico de la fijación de objetivos y su sustentación en elementos de prueba, reforzar la independencia del Organismo de Evaluación del Rendimiento en su calidad de asesor técnico principal y, por último, fortalecer el control ejercido por la Comisión y permitir la imposición de sanciones en caso de incumplimiento de los objetivos. En paralelo, debe darse a los usuarios del espacio aéreo un papel más destacado en el proceso.

Con arreglo al sistema actual, los Estados miembros representados en el Comité del Cielo Único tienen la última palabra en materia de objetivos, adopción de planes de rendimiento y aceptación de medidas correctoras en los casos de incumplimiento. En el presente paquete legislativo, la Comisión propone reforzar los mecanismos de control y las sanciones. Además, en el futuro, la Comisión designará directamente a los miembros del Organismo de Evaluación del Rendimiento, a fin de garantizar su imparcialidad.

3.2. Mejora de la eficiencia de los servicios de apoyo

El primer paquete del Cielo Único Europeo de 2004 tenía por objetivo introducir mecanismos de mercado en la prestación de servicios de apoyo para mejorar su eficiencia¹⁴. En la práctica no se ha avanzado mucho en este sentido, aunque en los dos casos¹⁵ en los que se han adoptado tales medidas, en Suecia y en el Reino Unido, los resultados han sido positivos (uno de los proveedores de servicios de navegación aérea cifró el ahorro en cerca del 50 % frente a la provisión interna de servicios de apoyo). Así, puede y debe hacerse más para delegar la prestación de servicios de apoyo en proveedores especializados.

La introducción de mecanismos de mercado, allí donde sea posible, está en plena consonancia con lo que se está haciendo en otros sectores de infraestructuras en Europa, ya sea fomentando la competencia dentro de un mercado o abriendo un mercado a la competencia a

¹⁴ Reglamento (CE) nº 550/2004, considerando 13.

¹⁵ El proveedor sueco de servicios de navegación aérea, LFV and Highlands and Islands Airports (HIAL), externaliza un buen número de sus servicios de apoyo.

través de procedimientos de adjudicación de concesiones limitadas en el tiempo. La apertura progresiva de los servicios de apoyo a la competencia no solo brindará nuevas oportunidades de negocio a los operadores del sector de la GTA y de otros sectores, sino que además permitirá una aplicación más rápida y menos costosa de las nuevas tecnologías. Según las estimaciones más moderadas basadas en la experiencia reciente, puede conseguirse un ahorro del orden del 20 % en el ámbito de los servicios de apoyo.

No cabe duda de que la introducción de la competencia en todos los servicios de GTA no tendría sentido. En el análisis de la Comisión se señala que los servicios esenciales del control del tránsito aéreo son monopolios naturales, por lo menos en el estado actual de la tecnología: no es factible, por ejemplo, tener dos torres de control en un único aeropuerto o dos controladores compitiendo entre sí por el trabajo que debe realizarse en un mismo sector. En teoría, cabe considerar la posibilidad de celebrar procedimientos de adjudicación de concesiones de duración limitada para esos servicios esenciales, aunque tales soluciones exigirían una regulación económica y una supervisión rigurosa.

No obstante, los servicios de apoyo, como la meteorología, la información aeronáutica o los servicios de comunicación, navegación o vigilancia se prestan más a este planteamiento. Hay muchas empresas dentro y fuera del ámbito de la GTA que podrían ofrecer tales servicios, que podrían repartirse entre varios proveedores para maximizar la competencia o, tal como sugería recientemente Eurocontrol en su análisis de los «servicios centralizados», atribuirse a un solo proveedor o a una agrupación de proveedores que podría prestar su apoyo a varios proveedores de servicios esenciales.

A juicio de la Comisión, deben introducirse mecanismos de mercado para aumentar la eficiencia en la prestación de servicios de apoyo. En el presente paquete legislativo, propone proseguir el proceso de separación y apertura al mercado de algunos de los servicios de apoyo mencionados.

3.3. Más independencia de las autoridades nacionales de supervisión

En las autoridades nacionales de supervisión recae un papel esencial en la puesta en práctica del Cielo Único Europeo. Sus funciones han ido ampliándose desde su creación en 2004 y, en su mayoría, dichas autoridades siguen trabajando en el ajuste de su organización y sus capacidades. Entre sus responsabilidades primordiales cabe citar las verificaciones de la conformidad de los proveedores de servicios de navegación aérea, lo que implica supervisar la seguridad y eficiencia de los servicios prestados, la organización de inspecciones adecuadas y la conclusión y aplicación de acuerdos sobre supervisión de los proveedores de servicios de navegación aérea en el marco de los FAB. Las autoridades nacionales de supervisión cooperan asimismo para asegurar la vigilancia de los proveedores de servicios de navegación aérea que prestan servicios en otros Estados miembros. Por último, preparan, supervisan y controlan los planes de rendimiento de los proveedores de servicios de navegación aérea, una labor nueva que va adquiriendo cada vez más importancia.

Algunos de los problemas encontrados en la puesta en práctica del Cielo Único Europeo pueden atribuirse a dificultades experimentadas por las propias autoridades nacionales de supervisión, ya sea la insuficiencia de recursos o la falta de conocimientos técnicos o de independencia frente a las autoridades públicas y los proveedores de servicios de navegación aérea. Esos problemas afectan a los procesos de certificación y supervisión de los proveedores de servicios de navegación aérea, así como a la preparación y aplicación del sistema de evaluación del rendimiento. Si no se resuelven esas deficiencias, la puesta en práctica del Cielo Único Europeo podría verse seriamente en peligro.

El problema de la insuficiencia de recursos incide directamente en las competencias técnicas y debilita la independencia del organismo regulador respecto al proveedor de servicios de navegación aérea; debe resolverse reforzando la cooperación mutua entre las autoridades nacionales de supervisión (por ejemplo, a nivel de los FAB), intensificando la coordinación entre las autoridades nacionales de supervisión en la UE, permitiéndoles intercambiar las mejores prácticas y participar en programas de formación, y asociando a los expertos, por ejemplo bajo los auspicios de la EASA. Una mayor autonomía financiera permitirá hacer frente a las deficiencias existentes en materia de personal.

Las autoridades nacionales de supervisión deben ejercer sus funciones con imparcialidad e independencia. Si bien la legislación vigente establece que «esta independencia se conseguirá mediante la adecuada separación, al menos en el plano funcional»¹⁶, entre las autoridades nacionales de supervisión y los proveedores de servicios de navegación aérea, la mayoría de los Estados ha optado por una separación estructural. Pero ni siquiera esta solución ha arrojado siempre los resultados previstos, sobre todo cuando los recursos y los conocimientos técnicos siguen siendo inadecuados, como consecuencia de lo cual los proveedores de servicios de navegación aumentan su influencia. Así pues, la Comisión propone un conjunto de criterios vinculantes para asegurar el funcionamiento autónomo y efectivo de las autoridades nacionales de supervisión.

En este contexto, la Comisión considera prioritario reforzar el marco que regula la eficiencia e independencia de las autoridades nacionales de supervisión, y a tal fin propondrá criterios vinculantes específicos sobre la independencia y la capacidad de dichas autoridades.

4. ERRADICACIÓN DE LA FRAGMENTACIÓN DEL SISTEMA EUROPEO DE GTA

4.1. Facilidades para formar consorcios del sector

Los bloques funcionales de espacio aéreo (FAB) fueron concebidos para combatir la fragmentación del espacio aéreo estableciendo mecanismos de cooperación entre proveedores de servicios de navegación aérea, perfeccionando la organización y el uso del espacio aéreo mediante la configuración de sectores y rutas de control optimizados sobre zonas más amplias y, por ende, creando sinergias globales gracias a las economías de escala. En 2009 se fijó un plazo vinculante para que los Estados miembros establecieran FAB, que finalizaba en diciembre de 2012, con una serie de criterios detallados y vinculantes ligados a la mejora del rendimiento en la prestación de servicios.

Aunque tanto los Estados miembros como los proveedores de servicios de navegación aérea han realizado esfuerzos considerables para crear FAB, los avances son decepcionantes. Se han anunciado nueve FAB, pero en la práctica ninguno de ellos está plenamente operativo y la mayoría parece concebido meramente para satisfacer requisitos formales, más que para desarrollar sinergias o economías de escala.

A menudo se ha bloqueado el desarrollo de FAB efectivos —y no meramente institucionales— por miedo a que se produjera una caída de la entrada de ingresos de las tasas de navegación aérea, en algunos casos de más del 30 %, si se ponían en práctica tales FAB y se racionalizaban los servicios, por ejemplo acortando las rutas. La fuerte oposición del personal, que defiende el nivel actual de los efectivos, ha supuesto un desafío adicional para los Estados a este respecto.

¹⁶ Artículo 4, apartado 2, del Reglamento (CE) n° 549/2004.

Además, se ha invocado la soberanía nacional para protestar contra los monopolios en nombre de la protección de infraestructuras, objetivos y operaciones militares en el espacio aéreo europeo. Si bien la protección de las necesidades verdaderamente militares está justificada en el marco del Cielo Único Europeo, en muchos casos es difícil determinar la línea divisoria exacta entre esas exigencias legítimas y la indebida protección de intereses nacionales. Además, el tratamiento de los planes existentes de amortización e inversión a largo plazo en infraestructuras técnicas también ha resultado demasiado delicado de gestionar para los Estados, pese a la exigencia reglamentaria de una utilización óptima de los recursos en los FAB.

La Comisión seguirá incoando procedimientos de infracción contra los Estados miembros en relación con los FAB, sobre todo si en los próximos meses no se demuestra claramente que las reformas han avanzado, y mantiene su compromiso de hacer adoptar a los FAB modelos de organización adecuados para un espacio aéreo operativo más integrado. Es posible que los FAB necesiten una mayor flexibilidad y que se deba regular con más claridad la posibilidad de que se establezcan acuerdos de cooperación más variables entre proveedores de servicios de navegación aérea para explotar sinergias y asociarse con socios diferentes en proyectos distintos para mejorar el rendimiento. Tales acuerdos podrían abarcar la puesta en común de adquisiciones, programas de formación, servicios de apoyo o delegación de servicios. La Comisión propone modificar las normas para permitir que los FAB suscriban tales acuerdos. Los operadores del sector deben tener libertad para elegir los medios específicos empleados para la mejora del rendimiento, siempre y cuando dicha mejora tenga lugar.

En el presente paquete legislativo la Comisión propone proseguir el desarrollo del concepto de FAB para convertirlo en una herramienta más orientada al rendimiento y más flexible al servicio de los proveedores de servicios de navegación aérea, basada en consorcios del sector, con miras a la consecución de los objetivos fijados en el sistema de evaluación del rendimiento del Cielo Único Europeo.

Asimismo, se hará más hincapié en el Gestor de la Red central en lo que respecta a la gestión global del espacio aéreo (véase la sección 4.2).

4.2. Refuerzo del papel del Gestor de la Red

El Gestor de la Red del sistema europeo de GTA, que está en funcionamiento desde 2011, desempeña un papel destacado en la puesta en práctica del Cielo Único Europeo. Un número creciente de funciones y servicios del sistema europeo de GTA podrían, de hecho, ejercerse de manera más centralizada. La Comisión ha designado Gestor de la Red a Eurocontrol, que ha ejercido su función correctamente¹⁷; en su condición de Gestor de la Red, Eurocontrol tiene la misión de prevenir las congestiones del espacio aéreo y las sobrecargas del sistema en el día a día y facilitar la utilización de rutas directas por parte de las aeronaves. Esas funciones, pues, respaldan directamente a los proveedores de servicios de navegación aérea de cara a la consecución de los objetivos de rendimiento relacionados con la capacidad y la eficiencia de los vuelos. Todas las partes interesadas reconocen como esencial la función del Gestor de la Red.

La promoción de la dimensión de red en términos estratégicos y operativos exige una cooperación muy estrecha de todas las partes interesadas desde el punto de vista operativo. No obstante, aunque la intención inicial era establecer una estructura de gobernanza sólida con

¹⁷ La función de Gestor de la Red se estableció mediante el Reglamento de ejecución (UE) n° 677/2011 de la Comisión, y Eurocontrol fue designado Gestor de la Red mediante una Decisión de la Comisión de julio de 2011.

poderes ejecutivos claros y orientada hacia las necesidades de los operadores del sector, en la práctica el Gestor de la Red tiende a decidir por consenso, lo que a menudo debilita los compromisos. El concepto de consorcio del sector para mejorar la prestación de servicios debe considerarse un objetivo acorde con la prosecución de la reforma de Eurocontrol (véase la sección 5.2). Los proveedores de servicios de navegación aérea y los usuarios del espacio aéreo participarían de este modo en el Gestor de la Red según el modelo de empresa común. Este modelo garantiza la separación de los organismos reguladores, ya que aparta al Gestor de la Red de las funciones propias de una organización intergubernamental y le acerca a las de un proveedor de servicios de navegación aérea normal. Además, favorece que las inversiones en el Gestor de la Red sean acordes con la planificación económica de las partes interesadas desde el punto de vista operativo, ya que los socios industriales verán la organización como un elemento de su propio negocio y, por tanto, estarán más dispuestas a invertir en su funcionamiento.

Por otro lado, las operaciones actuales del Gestor de la Red solo cubren un subconjunto de funciones y servicios necesarios para optimizar el rendimiento de la red. Así pues, resulta necesario ampliar progresivamente el ámbito de actuación operativa del Gestor de la Red.

En consecuencia, en el presente paquete legislativo la Comisión propone reforzar la función del Gestor de la Red sobre la base de una gobernanza racional que atribuya una función más destacada a los operadores del sector (proveedores de servicios de navegación aérea, usuarios del espacio aéreo y aeropuertos), lo que permitirá ampliar su ámbito de actuación incorporando funciones nuevas (incluidos determinados aspectos del diseño del espacio aéreo) y servicios relacionados con las operaciones de red, que ejercería a nivel central el Gestor de la Red.

5. CREACIÓN DE UN MARCO INSTITUCIONAL MÁS COHERENTE

5.1. Función de la Agencia Europea de Seguridad Aérea (EASA) en la GTA

La EASA viene ejerciendo una función clave en la política de aviación de la UE desde 2002, con el doble objetivo de alcanzar un nivel elevado y uniforme de seguridad y de promover los objetivos tradicionales de la Unión, a saber, la igualdad de condiciones, la libre circulación, la protección del medio ambiente, la ausencia de duplicaciones en la reglamentación, la promoción de las normas de la OACI, etc. Las responsabilidades de la EASA se ampliaron en 2009¹⁸ para incorporar aspectos de la seguridad aérea ligados a la GTA y los aeródromos. La incorporación de la GTA en 2009 generó una duplicación en la medida en que, ahora, algunas funciones están reguladas tanto en la legislación del Cielo Único Europeo como en la legislación básica de la EASA. Se trataba de una medida deliberada cuyo objetivo era evitar los posibles desequilibrios en el marco regulador durante la fase de transición. Pero en la legislación se invita a la Comisión a proponer una serie de cambios para erradicar los solapamientos una vez establecidas las correspondientes disposiciones de aplicación de la EASA¹⁹.

En ámbitos como las licencias de la tripulación o la aeronavegabilidad, la EASA asumía la función de elaborar todas las normas técnicas, pero la situación era distinta en el ámbito de la GTA, que distinguía entre normas «de seguridad» y «distintas de las de seguridad», habida cuenta del destacado papel residual que desempeñaba Eurocontrol en aspectos no ligados a la

¹⁸ Reglamento (CE) nº 1108/2009, de 21 de octubre de 2009 (DO L 309 de 24.11.2009, p. 51).

¹⁹ Véase el artículo 65 *bis* del Reglamento (CE) nº 216/2008, de 20 de febrero de 2008 (DO L 79 de 19.3.2008, p. 1), en su versión modificada.

seguridad. El problema es que todas las normas técnicas de la GTA contienen tanto elementos de seguridad como elementos sobre capacidad, coste y eficiencia, de modo que la aplicación resulta difícil, sobre todo porque un creciente número de normas sobre la GTA incide también en los aspectos de vuelo y, por tanto, en la aeronavegabilidad, las operaciones de vuelo, la formación, etc. Ahora que el proyecto SESAR está a punto de iniciar la fase de despliegue, el problema de alinear las distintas normas técnicas corre el riesgo de agravarse, ya que el sistema regulador debe facilitar o hacer obligatorios todos los conceptos y tecnologías conexas. Debe emprenderse una estrategia uniforme en materia de regulación, estructura de las normas y proceso de consulta bajo la égida de la EASA que, además, garantice la debida participación de todas las partes interesadas: usuarios del espacio aéreo, aeropuertos, proveedores de servicios y comunidad militar.

En su paquete legislativo, la Comisión propone erradicar el solapamiento entre las reglamentaciones del Cielo Único Europeo y de la EASA, así como repartir el trabajo en consecuencia entre las distintas instituciones. Por tanto, la Comisión debe concentrarse en los aspectos clave de la regulación económica, mientras que la EASA se encargará de coordinar la elaboración y supervisión de todas las normas técnicas, basándose en los conocimientos técnicos de Eurocontrol, de los Estados miembros y de las partes interesadas del sector. La propuesta aprovecha asimismo la oportunidad para actualizar la reglamentación de la EASA incorporando referencias actualizadas a la comitología, en consonancia con el Tratado de Lisboa, y a la gobernanza de la EASA, en consonancia con el enfoque común del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión sobre las agencias descentralizadas de la UE, de julio de 2012. Este último acuerdo incluye también la normalización de las denominaciones de las Agencias de la UE, de modo que la EASA pasará a denominarse «Agencia de la Unión Europea para la Aviación» (EAA).

5.2. Concentración de Eurocontrol en la gestión y el funcionamiento de la red europea de GTA

Eurocontrol ocupa un lugar destacado en la puesta en práctica del Cielo Único Europeo. Inicialmente establecido para proporcionar un sistema de control del tránsito aéreo colectivo en seis Estados europeos²⁰, esta organización fue asumiendo con el tiempo una amplia gama de funciones relacionadas con la GTA, convirtiéndose en un centro de referencia en este ámbito. Tras la ampliación de las competencias de la UE a la GTA, Eurocontrol inició un proceso de reorganización para adaptarse a la política del Cielo Único Europeo: en primer lugar, para respetar el principio de separación entre las actividades reguladoras y la prestación de servicios y, en segundo lugar, para evitar la duplicación con asunción de funciones cada vez más importantes por parte de la Comisión y la EASA en la elaboración de políticas, la reglamentación, la certificación y la supervisión. La UE pasó a ser miembro provisional de Eurocontrol en 2003. El proceso de reforma de la organización, aún en curso, facilitó su designación como Organismo de Evaluación del Rendimiento en 2010 y como Gestor de la Red en 2011 y, a partir de 2007, su participación en la Empresa Común SESAR como miembro fundador.

Además, en un esfuerzo por mejorar la coordinación de sus respectivas actividades, la UE y Eurocontrol firmaron un acuerdo de alto nivel en 2012 que reconoce la contribución que puede aportar Eurocontrol al establecimiento de un sistema europeo de GTA eficiente ayudando a la UE en su labor de regulador único europeo. A este respecto, Eurocontrol seguirá respaldando a la Comisión y la EASA en la elaboración de normas y reglamentaciones.

²⁰ Bélgica, Francia, República Federal de Alemania, Luxemburgo, Países Bajos y Reino Unido.

Se han dado ya algunos pasos importantes en este sentido, y el tramo final del proceso de reforma de Eurocontrol se inició en 2013. Sigue siendo una organización intergubernamental, y su estructura y órganos rectores (como el Consejo Provisional) no reflejan el resultado de los recientes cambios. La Comisión respalda el proceso de reforma de Eurocontrol, a raíz de la cual su actividad se centrará en la gestión y el funcionamiento de la red europea de GTA. La UE ya ha reconocido la especial importancia de esta función otorgando a la organización un mandato para el ejercicio de las funciones de Gestor de la Red establecidas en la legislación del Cielo Único Europeo. Esas funciones podrían reforzarse, con lo que mejoraría aún más la eficiencia de la red, si se encomendaran al Gestor de la Red funciones de red adicionales o servicios centralizados para la subcontratación con empresas del sector, a las que podrían recurrir los proveedores de servicios de navegación aérea. Conviene promover esa evolución en plena consonancia con el marco regulador del Cielo Único Europeo y con el despliegue de SESAR. Además, no podrá materializarse sin un cambio en la gobernanza de la organización para establecer un entorno más orientado hacia las necesidades de los operadores del sector (véase la sección 4.2).

Los órganos de gobierno provisionales de Eurocontrol iniciaron el debate en torno a la reforma de la organización en mayo de 2013. La Comisión tiene previsto contribuir a este debate coordinando la posición de los Estados miembros para garantizar una revisión rápida del Convenio de Eurocontrol a partir de 2014 y concentrando las actividades de la organización en las funciones operativas, ámbito en el cual posee los mayores conocimientos técnicos.

6. CONCLUSIONES

La consecución del Cielo Único Europeo sigue figurando entre las prioridades esenciales de la política europea de aviación, gracias a su potencial, aún por desplegar, de aportar un ahorro significativo al sector de la aviación y, por ende, al conjunto de la economía europea. Sobre la base del análisis presentado en la presente Comunicación y de la correspondiente evaluación de impacto, la Comisión propone un paquete legislativo (Cielo Único Europeo II+) para consolidar y, en la medida de lo posible, acelerar el proceso de reforma de la GTA en Europa, resolviendo las ineficiencias de la prestación de servicios de navegación aérea y prosiguiendo la labor de desfragmentación del sistema europeo de GTA. Las propuestas legislativas representan una evolución, no una revolución, y se basan, sin suplantadas, en reformas previas. Con todo, deben contribuir en una medida considerable a que, en los años venideros, el sistema europeo de GTA se convierta en un espacio aéreo operativo integrado y más eficiente basado en los resultados ya alcanzados desde 2004.