



Estrasburgo, 11.6.2013
SWD(2013) 207 final

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

que acompaña al documento

Propuestas legislativas

de actualización de los reglamentos del Cielo Único Europeo – Paquete Cielo Único Europeo II+

{COM(2013) 410 final}
{SWD(2013) 206 final}

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

que acompaña al documento

Propuestas legislativas

de actualización de los reglamentos del Cielo Único Europeo – Paquete Cielo Único Europeo II+

1. DETERMINACIÓN DEL PROBLEMA

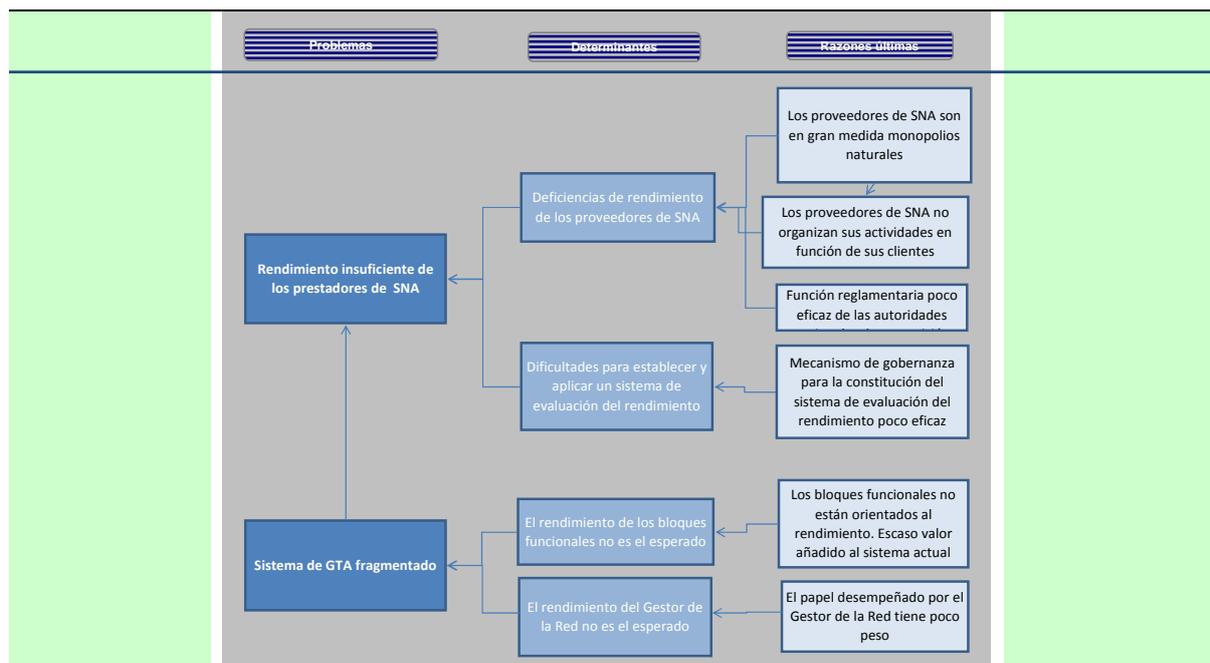
La iniciativa Cielo Único Europeo tiene como objetivo aumentar la eficiencia global de la organización y gestión del espacio aéreo europeo. La experiencia obtenida con los paquetes I y II del Cielo Único Europeo ha mostrado que los principios y planteamientos de esta iniciativa son válidos y que es aconsejable seguir adelante con su aplicación. Pero la iniciativa está experimentando retrasos en su ejecución. Se espera que el paquete Cielo Único Europeo II+ dé un impulso a la aplicación del segundo paquete; con este fin, se centra en determinados aspectos institucionales y en el refuerzo del rendimiento de los servicios de navegación aérea.

El principal problema constatado en la evaluación de impacto, problema que el paquete Cielo Único Europeo II+ pretende solventar, es el **rendimiento insuficiente de la prestación de servicios de navegación aérea (SNA)**, que sigue siendo poco eficiente tanto en materia de costes y de vuelos como desde el punto de vista de la capacidad disponible. Esto resulta evidente en una comparación con los Estados Unidos, que cubren un espacio aéreo de un tamaño similar. En los EE.UU., un único proveedor de servicios controla el espacio aéreo, frente a los treinta y ocho de Europa. El proveedor de servicios americano controla un número de vuelos superior en casi un 70 % con un personal un 38 % inferior en número. Las principales causas de fondo de esta diferencia de productividad en Europa son las deficiencias en la constitución y puesta en práctica del sistema de evaluación del rendimiento, la existencia de autoridades de supervisión poco eficaces y el personal de apoyo desproporcionadamente numeroso que trabaja para los proveedores de servicios.

El segundo problema clave es la **fragmentación del sistema de gestión del tránsito aéreo (GTA)**. El sistema europeo de gestión del tránsito aéreo está compuesto por veintisiete autoridades nacionales que supervisan en total más de 100 prestadores de SNA, con las consiguientes diferencias en los sistemas, normativas y procedimientos. Existe un gran número de costes adicionales provocados por el alto número de proveedores de servicios con que cuenta Europa, cada uno con sus propios procedimientos de licitación, y la mayoría impartiendo su propia formación del personal, estableciendo sus métodos operativos y, desde el punto de vista territorial, limitándose a prestar servicios en un espacio aéreo exiguo. Para contrapesar esta fragmentación, la legislación del Cielo Único Europeo ha introducido el concepto de bloques funcionales transfronterizos de espacio aéreo, así como un Gestor de la Red que se encarga de determinados servicios a nivel de red. Sin embargo, los bloques funcionales de espacio aéreo no se rigen por criterios de rendimiento, y el Gestor de la Red sigue teniendo poco peso.

El Paquete Cielo Único Europeo II+ tiene consecuencias que afectan a la mayoría de los proveedores de SNA, las autoridades de los Estados miembros, los usuarios del espacio aéreo, la Comisión y la EASA.

Problemas, determinantes y razones últimas



2. SUBSIDIARIEDAD

Los artículos 58, 90 y 100 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea hacen extensivo al transporte aéreo los objetivos del mercado interior en el contexto de la política común de transportes de la UE.

La acción aislada de los Estados miembros no puede garantizar que, simultáneamente, se cree una capacidad óptima, se refuerce la seguridad y se reduzcan los costes de los servicios de gestión del tránsito aéreo en la UE. Al adoptar los paquetes del Cielo Único Europeo I y II, los Estados miembros coincidieron en que la fragmentación del espacio aéreo europeo, dominado por normas nacionales y fronteras geográficas, constituye el centro del problema.

3. OBJETIVOS

Objetivo general:

Mejorar la competitividad del sistema europeo de transporte aéreo en comparación con otras regiones similares y, en particular, desarrollar la iniciativa del Cielo Único Europeo.

Objetivos específicos:

OE1: Aumentar el rendimiento de los servicios de tránsito aéreo

OE2: Impulsar la utilización de la capacidad de gestión del tránsito aéreo

Objetivos operativos:

OO1: Garantizar que la prestación de servicios de navegación aérea sea transparente, se fundamente en principios de mercado y suponga un valor añadido para el consumidor

OO2: Consolidar la función de las autoridades nacionales de supervisión

OO3: Fortalecer el proceso de fijación de objetivos y reforzar el sistema de evaluación del rendimiento (incluida la valorización del organismo de evaluación del rendimiento / de la unidad de evaluación de resultados)

OO4: Reorientación estratégica de los bloques funcionales

OO5: Fortalecer la gobernanza y el margen operativo del Gestor de la Red

4. OPCIONES DE ACTUACIÓN

A partir de los resultados de la consulta de las partes interesadas se ha determinado una amplia serie de medidas en seis ámbitos estratégicos, todos los cuales pueden ser utilizados para solventar los problemas anteriormente expuestos.

Razones últimas de los problemas	Ámbito estratégico	Opciones evaluadas
Problema nº 1: Rendimiento insuficiente de la prestación de servicios de navegación aérea		
Los proveedores de SNA son en gran medida monopolios naturales	1: Servicios de apoyo	1.1 — Seguir como hasta ahora
		1.2 — Separación funcional de los servicios de apoyo
		1.3 — Separación estructural de los servicios de apoyo
Los proveedores de SNA no organizan sus actividades en función de sus clientes	2: Los proveedores de SNA se organizan en función de las necesidades de los clientes	2.1 — Seguir como hasta ahora
		2.2 — Consulta y consenso de los usuarios del espacio aéreo acerca de determinados planes de inversión
		2.3 — punto 2.2 + Reconocimiento a los grupos de usuarios del espacio aéreo de un papel en la gobernanza de los SNA
Función reglamentaria poco eficaz de las autoridades nacionales de supervisión	3: Escaso papel de las autoridades nacionales de supervisión	3.1 — Seguir como hasta ahora
		3.2 — Introducción de la cooperación, la coordinación a nivel de la UE y la constitución de una reserva de expertos
		3.3 — punto 3.2 + Separación institucional de las autoridades nacionales de supervisión y los proveedores de SNA
Mecanismo de gobernanza para la constitución del sistema de evaluación del rendimiento poco eficaz	4: Mecanismo de gobernanza del sistema de evaluación del rendimiento	4.1 — Seguir como hasta ahora
		4.2 — Reducción de las competencias de los Estados miembros en el proceso de fijación de objetivos El organismo de evaluación del rendimiento se somete a la supervisión de la Comisión
		4.3 — Se permite que los Estados miembros designen directamente el organismo de evaluación del rendimiento, pero este es el que fija los objetivos, sin proceso de comitología
Problema nº 2: Sistema de GTA fragmentado		
Los bloques funcionales no están orientados al rendimiento. Escaso valor añadido del sistema actual	5: Reorientación de los bloques funcionales	5.1 — Seguir como hasta ahora
		5.2 — Fijar objetivos y criterios más prescriptivos y controlables para los bloques funcionales
		5.3 — Crear un modelo de bloque funcional más flexible y orientado hacia el rendimiento
		5.4 — Enfoque de arriba abajo, con una nueva entidad creada a partir del organismo de evaluación del rendimiento y del Gestor de la Red, con el fin de organizar la prestación de servicios
El papel desempeñado por el Gestor de la Red tiene poco peso	6: Papel del Gestor de la Red	6.1 — Seguir como hasta ahora
		6.2 — Transferir la gobernanza operativa al sector y simplificar la gobernanza de la UE y del Estado en el ámbito estratégico
		6.3 — Creación de una empresa común del sector para que administre el Gestor de la Red
		6.4 — Como en los puntos 6.2 y 6.3, pero con reconocimiento a Eurocontrol de una función que se articula a través del Gestor de la Red; con un proveedor de servicios centralizado más completo y con inclusión de la concepción del espacio aéreo en sentido amplio

Opción 1: Servicios de apoyo¹. La primera opción es la de seguir como hasta ahora (1.1). Los servicios de apoyo pueden separarse funcionalmente (opción 1.2) o estructuralmente (opción 1.3). En caso de separación funcional, los proveedores de SNA tendrían que organizar internamente la prestación de servicios de apoyo, de manera que puedan distinguirse claramente como una unidad económica separada. Si se escoge la separación estructural, los activos y el personal necesarios para la prestación de servicios de apoyo tendrían que transferirse a una organización independiente del prestador de servicios de tránsito aéreo.

Opción 2: Hacer que los proveedores de SNA se organicen en función de las necesidades de los clientes. La primera opción es la de seguir como hasta ahora (2.1). En la segunda opción (2.2) se precisa una mayor consulta de los usuarios de espacio aéreo y permite que los grupos de usuarios refrenden los planes de inversión de los proveedores de SNA. La opción 2.3 se inspira en la 2.2, pero añade la obligación de reservar un puesto en el consejo de administración / de supervisión a cada uno de los tres grupos de usuarios de espacio aéreo (líneas aéreas, aviación militar y aviación general/comercial).

Opción 3: Papel poco eficaz de las autoridades nacionales de supervisión. La primera opción es la de seguir como hasta ahora (3.1). La opción 3.2 se centra en una mayor cooperación entre las autoridades nacionales de supervisión, en el fomento del intercambio de buenas prácticas y en la constitución de una reserva de expertos en el marco de la EASA. La opción 3.3 se inspira en la 3.2, pero requiere una separación institucional completa entre las autoridades nacionales de supervisión y los proveedores de SNA a los que supervisan, y no una simple separación funcional como hasta ahora.

Opción 4: Mecanismo de gobernanza del sistema de evaluación del rendimiento. Si se elige la opción «seguir como hasta ahora» (4.1), sería imposible alcanzar los objetivos iniciales del Cielo Único Europeo para 2020. Con la opción 4.2, el proceso de fijación de objetivos sería más breve y la posibilidad de influencia del Estado miembro disminuiría. La opción 4.3 daría la vuelta a la situación actual porque permitiría que los Estados miembros (y no la Comisión) designaran a los miembros del organismo de evaluación del rendimiento, siempre en condiciones de independencia estricta. El organismo de evaluación del rendimiento sería el que fijaría a continuación los objetivos, eliminándose totalmente el proceso de comitología y promoviendo la agilidad y la eficiencia.

Opción 5: Reorientación de los bloques funcionales. La opción «seguir como hasta ahora» (5.1) haría que la lentitud del proceso continuara y no reorientaría los bloques funcionales por el camino del rendimiento. La opción 5.2 sustituiría los actuales criterios de los bloques funcionales por objetivos obligatorios. La opción 5.3 haría de los bloques funcionales instrumentos más flexibles que aumentarían al rendimiento. El diseño del espacio aéreo se desplazaría hacia el Gestor de la Red (el nivel superior a los bloques funcionales). Con la opción 5.4 se crearía una entidad central de planificación que rediseñaría el espacio aéreo de la UE a partir de 4-6 bloques cedidos en concesión.

Opción 6: Papel del Gestor de la Red. Con la opción «seguir como hasta ahora» (6.1), el Gestor de la Red seguiría funcionando con arreglo a las normas y funciones actualmente vigentes. La opción 6.2 crearía un sistema de gobernanza de dos niveles. Los Estados miembros seguirían teniendo derecho de veto en cuestiones relativas a la soberanía nacional, pero el sector correría a cargo de la gobernanza operativa. Con la opción 6.3, el Gestor de la Red se convertiría en una empresa común. Como en el caso de las opciones 6.2 y 6.3, la opción 6.4 requeriría una reforma de la gobernanza para impulsar el papel del sector. Otra

¹ Servicios tales como la información aeronáutica, la comunicación, la navegación, la vigilancia meteorológica, que respaldan a los servicios de tránsito aéreo que constituyen el núcleo.

característica de la opción 6.4 es el concepto de centralización; determinados servicios de GTA basados en datos de SESAR se centralizarían.

5. EVALUACIÓN DE IMPACTO

Dado el énfasis que la presente iniciativa pone en la rentabilidad, sus principales repercusiones son económicas y sociales, mientras que las medioambientales son más bien indirectas.

5.1. Estructura integrada y servicios de apoyo

La opción 1.2 (*separación funcional*) comporta unos beneficios limitados, principalmente en términos de transparencia de los costes de los servicios de apoyo. La opción 1.3 (*separación estructural*) provocaría una mayor competencia entre los SNA y haría disminuir los costes de los operadores aéreos. Ahora bien, el aumento de la eficiencia podría llevar consigo unas condiciones de trabajo más arduas y una disminución del empleo en el ámbito de la prestación de SNA. Por lo tanto, la opción 1.3 es la mejor desde el punto de vista del rendimiento, si bien la opción 1.2 traería consigo ciertos incrementos de rendimiento con menos disminución de empleo y menos tensión para los trabajadores de los SNA.

5.2. Los proveedores de SNA se organizan en función de las necesidades de los clientes

Tanto la opción 2.2 (*mayor consulta y consenso*) como la 2.3 (*participación en la gobernanza*) tendrían un impacto positivo en la capacidad y el rendimiento totales, pero también un impacto negativo en las condiciones de empleo de los proveedores de SNA. Aunque los beneficios de la opción 2.3 son marginalmente mayores que los de la 2.2, la opción 2.3 comporta mayores riesgos y, desde el punto de vista político, sería más difícil de aplicar. Por lo tanto, la opción 2.2 parece ser la más equilibrada entre costes y beneficios a corto y largo plazo.

5.3. Escaso papel de las autoridades nacionales de supervisión

La opción 3.3, que añade a la opción 3.2 la separación institucional (*cooperación y constitución de una reserva de expertos*) comporta mayores beneficios, pero también determinados riesgos de carácter político. Aunque los riesgos de la opción 3.2 son menores, sus beneficios lo son también. Por lo tanto, la opción 3.3 es la preferida.

5.4. Mecanismo de gobernanza del sistema de evaluación del rendimiento

Las opciones 4.2 y 4.3 producen *grosso modo* unos resultados similares, pero hay entre ellas notables diferencias en relación con los riesgos (políticos). Tratándose de la opción 4.2 (*menor intervención del Estado miembro*), el riesgo va ligado a las posibilidades de que los Estados miembros lleguen a un acuerdo sobre la propuesta. La opción 4.3 (*designación directa del organismo de evaluación del rendimiento por los Estados miembros, sin comitología*) comporta un riesgo real de que la UE pierda el control del sistema de evaluación del rendimiento. Por lo tanto, la elección entre las opciones se hace sobre la base de un análisis del riesgo, y se decanta a favor de la opción 4.2.

5.5. Reorientación de los bloques funcionales

La opción 5.4 (*enfoque de arriba abajo en el ámbito de los bloques funcionales*) es con diferencia la que más beneficios de capacidad y de rendimiento aporta, pero es difícil de aplicar desde el punto de vista político y conlleva importantes problemas de viabilidad técnica. La opción 5.3 (*bloques funcionales flexibles*) arroja en general los mismos beneficios que la opción 5.2 (*objetivos prescriptivos*), pero está más en consonancia con los principios

subyacentes del plan de evaluación del rendimiento. Tiene, además, un cierto potencial adicional si se combina inteligentemente con otras opciones. Podría, por ello, recomendarse como la mejor de las opciones, siempre que se fije una fecha para la revisión de este modo de entender los bloques funcionales.

5.6. Papel del Gestor de la Red

La opción 6.4 (Eurocontrol como Gestor de la Red ampliado) supondría un máximo de beneficios desde el punto de vista de la capacidad y el rendimiento. La única cuestión es si debe combinarse con el modelo de gobernanza de la opción 6.2 (*gobernanza operativa en manos del sector*) o 6.3 (*empresa común del sector*). La opción 6.3 no resulta muy prometedora porque los objetivos de eficiencia se persiguen más activamente si los organizadores pertenecen enteramente al sector que si los Estados miembros a cargo de la gobernanza siguen defendiendo su *statu quo*. Puesto que el Gestor de la Red que presta servicios centralizados sería un proveedor de SNA como cualquier otro, sería lógico hacer que la gestión permanezca en el sector y elegir una combinación de las opciones 6.4 y 6.3.

6. COMPARACIÓN DE LAS OPCIONES

En total se han evaluado veinte opciones en seis ámbitos estratégicos diferentes. A continuación se han combinado todas ellas para dar lugar a tres posibilidades o escenarios:

Escenario 1: Hipótesis de referencia	Escenario 2: Optimización de los riesgos	Escenario 3: Optimización del rendimiento
Seguir como hasta ahora	Opción 1.2 Separación funcional de los servicios de apoyo	Opción 1.3 Separación estructural de los servicios de apoyo
	Opción 2.2 Mayor consulta y consenso	Opción 2.2 Mayor consulta y consenso
	Opción 3.2 Cooperación y constitución de una reserva de expertos	Opción 3.3 3.2 + separación institucional entre las autoridades nacionales de supervisión y los SNA
	Opción 4.2 Menor intervención de los Estados miembros	Opción 4.2 Menor intervención de los Estados miembros
	Opción 5.2 Objetivos prescriptivos para los bloques funcionales	Opción 5.3 Bloques funcionales flexibles
	Opción 6.3 Empresa común del sector	Opciones 6.4 + 6.3 Empresa común del sector + Eurocontrol como Gestor de la Red ampliado

Las opciones 2.3, 4.3 y 5.4 fueron descartadas por ser arriesgadas desde el punto de vista político y con beneficios limitados o inciertos. La opción 6.2 fue descartada porque sus beneficios serían únicamente marginales en comparación con la hipótesis de referencia.

El escenario 2 se propone lograr unas mejoras moderadas con unos riesgos de carácter político mínimos, ya que las opciones más controvertidas, tales como la separación estructural de los servicios de apoyo (opción 1.3) y la separación institucional de las autoridades nacionales de supervisión y los SNA (opción 3.3) quedan descartadas. Sin embargo, esto excluye la posibilidad de aplicar la opción 5.3 (creación de unos bloques funcionales más flexibles), ya que esto sólo tendría razón de ser si se disociara la prestación de SNA.

El escenario 3 corre el peligro de encontrar una mayor oposición, pero tiene el potencial de mejorar considerablemente el rendimiento introduciendo unas opciones estratégicas más ambiciosas y creando efectos sinérgicos entre las opciones.

Comparación de los escenarios estratégicos

	Escenario 1: Hipótesis de referencia	Escenario 2: Optimización de los riesgos	Escenario 3: Optimización del rendimiento
Resumen de las repercusiones			
Repercusiones económicas:			
Eficiencia de costes	0	> 250 M € anuales	> 780 M € anuales
Eficiencia de vuelo	0	> 1,6 M € anuales	> 2 M € anuales
Capacidad / retrasos	0	> 120 M € anuales	> 150 M € anuales
Gastos administrativos	0	-7,9-9,7 M € anuales	-13.8-16.8 M € anuales
Repercusiones macroeconómicas:			
PIB anual 2020/2030	0	~ 600 M € / 700 M €	~ 750 M € / 900 M €
Empleo 2030	0	~+10000	~+13000
De esta cifra, empleo correspondiente a las líneas aéreas 2020/2030	0	+	~+500/+3000
Repercusiones sociales:			
Empleo y condiciones de trabajo de los trabajadores de			
Autoridades nacionales de supervisión	0	+	~+80 puestos de trabajo
SNA	0	~ -3400	~ -9400
Seguridad	0	+	++
Repercusiones medioambientales:			
Ruido	0	0	0
Emisiones	0	++	++
EFICACIA/EFICIENCIA/COHERENCIA			
Eficacia:			
<i>Objetivos específicos:</i>			
OE1: mejorar el rendimiento de la ATS	0	++	+++
OE2: Mejor utilización de la capacidad de ATS	0	+	+
Eficiencia, excluidas las repercusiones macroeconómicas	0	Beneficios netos ~ 1960 M € anuales	Beneficios netos ~ 2915 M € anuales
Coherencia	0	+	++

Por lo que se refiere a la **efectividad**, la diferencia entre los dos escenarios se atenúa gracias a la elección en los dos casos de sistemas de evaluación del rendimiento en la opción 2.2. Sin embargo, en términos de **eficiencia**, los modestos costes adicionales de administración en el escenario 3 hacen que la eficacia en el coste se triplique, lo que supone unos beneficios directos que superan en unos mil millones a los del escenario 2. Además, ambos escenarios

impulsarían el crecimiento del sector de la aviación, lo que supondría la creación de 10 000 puestos de trabajo si se elige el escenario 2, y de 13 000 si se elige el escenario 3. Por lo que se refiere a la **coherencia**, el escenario de rendimiento optimizado encaja mejor en la ideología global del plan de evaluación del rendimiento en el marco del Cielo Único Europeo.

Como conclusión, el escenario 3 (optimización del rendimiento) parece ser la política estratégica más adecuada.

7. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

En 2015 y en 2020, la Comisión evaluará si los objetivos de la iniciativa se han cumplido. Si no fuera así, consideraría qué medidas adicionales tomar con el fin de que se cumplan.

Se llevará un seguimiento del rendimiento a través de los informes anuales del organismo de evaluación del rendimiento del sistema de GTA de la UE, así como a través de los informes mensuales realizados por el Gestor de la Red. Los indicadores clave son los siguientes:

Objetivo específico	Indicadores de seguimiento
OE1: Mejorar el rendimiento de los servicios de tránsito aéreo	<ul style="list-style-type: none"> • Retrasos (minutos/vuelo) • Costes de la prestación de servicios de navegación aérea que revierten sobre el usuario • Reducción media de las extensiones de vuelo • Reducción de emisiones
OE2: Impulsar la utilización de la capacidad de gestión del tránsito aéreo	<ul style="list-style-type: none"> • Eficiencia de los vuelos en ruta • Aumento de la capacidad de las pistas en aeropuertos actualmente congestionados