

PROPUESTA DE REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO PARA LA EJECUCIÓN DEL CIELO ÚNICO EUROPEO

1. BASE JURIDICA

Base jurídica: artículo 100(2) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (disposiciones apropiadas para la navegación aérea)

Procedimiento: artículo 294 del TFUE (procedimiento legislativo ordinario)

2. GRUPO DEL CONSEJO Y FECHA DEL CONSEJO EN EL QUE SE ESPERA SEA CONSIDERADA LA PROPUESTA

Grupo de Aviación del Consejo.

Consejo Informal de Ministros de 16 de septiembre de 2013 (debate de Orientación)

Informe de Progreso en el Consejo de Ministros de 8 de octubre de 2014

Enfoque General en el Consejo de Ministros de 3 de diciembre de 2014

3. CONTENIDO

El Cielo Único Europeo (Single European Sky - SES) es una iniciativa europea emblemática para reformar la gestión del tráfico aéreo, los servicios de navegación aérea así como la estructura del espacio aéreo europeos, a fin de satisfacer las necesidades futuras del transporte aéreo y la aviación civil en general, en materia de capacidad, eficiencia, impacto medioambiental y mayor seguridad operacional.

Basándose en iniciativas de finales de los años noventa (informe Barrot), el primer paquete de medidas del Cielo Único Europeo (SES 1) se adoptó en 2004 y el segundo, (SES 2), en 2009.

Con la plena aplicación de los paquetes SES, la Comisión prevé:

- Que la seguridad se multiplique por diez,
- Que la capacidad del espacio aéreo se triplique,
- Que los costes de la gestión del tránsito aéreo se reduzcan a la mitad, y
- Que el impacto sobre el medio ambiente de cada vuelo se reduzca en un 10 %.

La Comisión propone actualizar y refundir los cuatro Reglamentos que establecen el Cielo Único Europeo y modificar las normas que rigen la Agencia Europea de Seguridad Aérea (EASA). **Es la iniciativa conocida como paquete SES II +.**

Con los primeros paquetes Cielo Único, se controló el continuo aumento de los costes de gestión del tráfico aéreo, mejorando la seguridad operacional. Pero no se han alcanzado aún las reducciones de costes previstas según las estimaciones de la Comisión. Ello a pesar de las mejoras en materia de eficiencia de vuelo (rutas más cortas) y reducción de los retrasos de los vuelos registrados en la Red Europea, y de los trabajos realizados por la nueva figura del Gestor de la Red Europea y su papel en la planificación de lo que deberá convertirse en una verdadera red europea de rutas.

La Comisión considera que es necesario introducir reglas de mercado ya que, según ella, la experiencia demuestra que los Estados miembros, al poseer en exclusiva o mayoritariamente la propiedad de las empresas prestadoras de servicios, tienen una fuerte tendencia a centrarse en el flujo constante de ingresos del sistema de servicios de control del tráfico aéreo, financiado por los usuarios, y pueden, por lo tanto, mostrarse reacios a aprobar un cambio fundamental hacia un funcionamiento más integrado del espacio aéreo.

Asimismo, la Comisión propone reforzar la independencia de las autoridades nacionales de supervisión, en particular de los proveedores de servicios de navegación aérea nacionales y mecanismos de compartición de recursos entre ellas, que permitan hacer frente a la alta cualificación del personal que se requiere. Para ello se propone reforzar a la Agencia Europea de Seguridad en la Aviación, EASA –que pasaría a llamarse Agencia Europea para la Aviación, EAA-, en lo relacionado con la seguridad operacional del sistema de transporte aéreo, reservándose la regulación económica para la Comisión.

La propuesta de la Comisión se concreta en los siguientes aspectos:

Objetivos de rendimiento

Se refuerza el papel de la Comisión en la fijación de objetivos más independientes, transparentes y de fácil aplicación. La definición de objetivos se acortará y dará más peso a elementos de información concretos, a fin de basarse en datos más actualizados y previsiones de tráfico más exactas. Al mismo tiempo, aumentará la independencia del organismo de evaluación del rendimiento, en su calidad de consejero técnico clave, y permitirá la aplicación de sanciones cuando no se cumplan los objetivos.

Además, los objetivos nacionales estarán más adaptados para que puedan, en su caso, centrarse en los bloques funcionales de espacio aéreo, en el nivel nacional, en un prestador de servicios concreto o incluso en un determinado aeropuerto, en vez del sistema actual, que establece un único objetivo, uniforme para todos los prestadores de servicios.

Servicios de apoyo

Actualmente, los servicios de control del tráfico aéreo son casi siempre prestados por grandes operadores monopolísticos (monopolios naturales), y son los que generan el mayor coste de gestión de tráfico.

Los servicios de meteorología, comunicación, navegación, vigilancia e información aeronáutica podrían prestarse en condiciones de competencia de mercado. La Comisión propone la separación de los servicios de apoyo a fin de que puedan ser objeto de licitación con arreglo a las normas de contratación públicas normales que garanticen la transparencia del proceso de selección y la prevalencia de los criterios de calidad y de costes en detrimento del criterio de nacionalidad.

Más flexibilidad para promover la creación de asociaciones industriales en los bloques funcionales de espacio aéreo. Nueva orientación de los FAB's

Los bloques funcionales de espacio aéreo (FAB) se orientan a una mayor libertad industrial, de forma que podrán organizarse según propios intereses industriales, más allá de la estructura originada según criterio de vecindad y espacio aéreo.

La Comisión prevé convertir los FAB en asociaciones industriales más flexibles, que también permitirán la participación en más de un bloque funcional de espacio aéreo siempre que presten las necesarias mejoras de rendimiento.

Reforzar la función del Gestor de la Red (NM)

La propuesta abre la puerta a la introducción de los denominados Servicios Centralizados (hasta diez nuevos servicios) a prestar por el Gestor de la Red (Eurocontrol), en lugar de una forma dispersa por cada proveedor de servicios de navegación aérea.

Estos servicios son tales como creación de redes de información, seguimiento de los sistemas técnicos y diseño del espacio aéreo. Con ello se pretende obtener economías de escala y facilitar la introducción de nuevas tecnologías. Los servicios podrían prestarse de manera directa por el Gestor de la Red o externalizados mediante concurso.

4. ESTADO DEL PROCEDIMIENTO

El paquete legislativo se presentó a principios de septiembre en el grupo de trabajo, y, como ya se ha indicado, fue el tema al que se dedicó el Consejo Informal de Ministros de Vilna de 16 de septiembre.

La acogida de las delegaciones tanto en el grupo de trabajo como en el Consejo Informal de Ministros fue muy negativa. La opinión de la mayoría se resume en considerar que es una propuesta prematura y poco enfocada a resolver los problemas de implantación del cielo único. Sólo las grandes compañías aéreas están a favor de la propuesta de la Comisión.

Las pasadas presidencias lituana y griega decidieron no abordar la discusión en detalle de este expediente. Sin embargo, la presidencia italiana ha incluido en su programa este expediente, para el que prevé reuniones semanales a lo largo del segundo semestre de 2014.

El Parlamento europeo votó su primera lectura el 12 de marzo de 2014. Los ponentes son Marinescu (RO, Grupo popular) para SES y Sassoli (IT, grupo socialista) para EASA.

5. VALORACIÓN

España se ha colocado a la vanguardia europea en lo que hace a la apertura del mercado de la prestación de servicios de tránsito aéreo junto con UK, Suecia y Alemania.

En las discusiones informales con otros expertos que participan en grupos de trabajo, se observa la dificultad que van a tener algunos países, como Alemania y Francia, donde todos los servicios están centralizados, en poder aceptar la propuesta de la Comisión de su liberalización.

Como prueba también de la contestación a esta iniciativa, se recuerdan las sucesivas huelgas de controladores del espacio aéreo de algunos países cada vez que se produce un hito importante en este expediente.

- **La participación de la parte militar** en el nuevo proceso de cambio estructural que se propone, suscita dudas y preocupación de los representantes militares, tanto españoles como de otros Estados Miembros. Esta susceptibilidad de la parte militar proviene de la transferencia de competencias a EASA, donde no están representados, así como sobre rol en materia de diseño del espacio aéreo que se transfiere en cierta medida al NM.
- **La obligación de separar la provisión de servicios de control tránsito aéreo de los de apoyo (support services)**, tales como los de Comunicaciones, navegación, vigilancia, meteorología o Información Aeronáutica, para introducir mayor competencia en el sector, parece un tanto forzada y con limitado valor añadido si se tiene en cuenta el coste social que puede representar como ya han empezado a plantearse en algunos Estados. La Comisión no se ha atrevido a dar este paso siguiendo como modelo el seguido por España o el Reino Unido, es decir la entrada de nuevos proveedores de servicios de control en las Torres de los aeropuertos, y ha preferido una vía indirecta para aportar más competencia y reducir los monopolios naturales (servicios de ATC). Ello puede acarrear costes de unos cambios que pueden resultar injustificados y sin un valor añadido claro, al menos en el corto plazo. En España ya existen 16 aeropuertos con los servicios de apoyo segmentados, y se dispone de distintos proveedores privados para los mismos. Aun así, se trabajará de forma coordinada y siempre teniendo cuenta los intereses nacionales y de la defensa nacional.
- **La propuesta de nueva orientación los FABs, si bien es bienvenida** y va en la buena dirección, puede crear confusión al generarse un nuevo concepto FAB de base industrial, solapándose con el recientemente firmado Acuerdo con Portugal para la constitución del Bloque Funcional de Espacio Aéreo SW FAB, que la Comisión considera de funcionamiento deficiente. El clima creado con los procedimientos sancionadores abiertos a 20 de los 28 Estados Miembros, por una lenta implementación de los FABs, predispone a grandes discusiones.
- **El refuerzo del gestor de red es** en detrimento de los proveedores de servicios de navegación aérea (como es AENA). Supone, además, una transferencia de competencia en diseño (y gestión) del espacio aéreo a la UE, limitando la soberanía de los Estados, algo que seguramente encontrara una muy fuerte oposición en varios de ellos.
- Existe preocupación por el continuo cambio normativo que desde Bruselas se está produciendo sin dejar tiempo suficiente para la implantación de los reglamentos actualmente en vigor. A modo de ejemplo, no hemos pasado el ecuador del primer periodo de referencia (RP1) y ya se han cambiado los reglamentos para RP2.
- **El refuerzo de las competencias de la Comisión y su brazo asesor, el organismo de evaluación del rendimiento (PRB)**, va a generar agrias disputas sobre cuestiones de fondo tales como reparto de los riesgos tales como las caídas de tráfico y las sanciones con las que amenaza la Comisión a los Estados incumplidores. Cabe señalar que España ha sido reconocida como uno de los Estados que más ha contribuido a los objetivos durante el primer Periodo de Referencia (2012-2014) del Sistema de Evaluación del Rendimiento