



EL TRANSPORTE AÉREO: NORMAS DEL MERCADO

La creación del mercado único de la aviación a finales del decenio de 1990 ha transformado profundamente el sector del transporte aéreo y ha contribuido en gran medida a su fuerte crecimiento en Europa en los últimos veinte años.

BASE JURÍDICA

Artículo 100, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

OBJETIVOS

Crear un mercado único de la aviación en Europa, garantizar su correcto funcionamiento y ampliarlo a determinados terceros países en la medida de lo posible.

RESULTADOS

Históricamente, el transporte aéreo se ha desarrollado bajo los auspicios y el control de las autoridades nacionales. En Europa, esto significa generalmente líneas aéreas nacionales monopolistas y aeropuertos de propiedad o gestión pública. El transporte aéreo internacional, que se basa en acuerdos bilaterales entre Estados, se ha ampliado en consecuencia, con un control estricto, en especial, del acceso al mercado y de los regímenes de propiedad de las líneas aéreas. Esta fragmentación en mercados nacionales y la falta de competencia real iban en una dirección cada vez más opuesta a la mejora del nivel de vida y al consiguiente aumento de la demanda de transporte aéreo. A partir de mediados del decenio de 1970, la aviación civil pasó de una economía administrada a una economía de mercado. De esta manera, en 1978, se liberalizó por completo el mercado de los EE. UU. mediante la Ley de desregulación de las líneas aéreas.

Otro tanto sucedió en Europa en un proceso que duró un decenio tras el Acta Única Europea de 1986 y la realización del mercado interior: varios conjuntos de medidas reglamentarias de la Unión han convertido gradualmente los protegidos mercados nacionales de la aviación en un mercado único competitivo para el transporte aéreo (de facto, la aviación se ha convertido en el primer modo de transporte, y en gran medida el único, que disfruta de un mercado único plenamente integrado). Especialmente los «paquetes» primero (1987) y segundo (1990) empezaron a flexibilizar las normas relativas a las tarifas y las capacidades. En 1992, el «tercer paquete» (es decir, los Reglamentos (CEE) n.º 2407/92, n.º 2408/92 y n.º 2409/92 del Consejo, sustituidos en la actualidad por el Reglamento (CE) n.º 1008/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo) eliminó todas las restricciones comerciales restantes para las líneas aéreas



europeas que operaban en la Unión, con lo que se establecía el «mercado único europeo de la aviación». Posteriormente, este se amplió a Noruega, Islandia y Suiza. Puede ampliarse a algunos países vecinos a través del Acuerdo sobre el Espacio Aéreo Común Europeo, siempre que estos países apliquen progresivamente todas las normas pertinentes de la Unión, lo que no sucede todavía^[1].

Este tercer paquete sustituyó las líneas aéreas nacionales por «compañías aéreas comunitarias» y estableció como principio básico que cualquier compañía aérea comunitaria podía fijar libremente las tarifas para pasajeros y mercancías, así como acceder a cualquier ruta interior de la Unión sin ningún permiso o autorización (con la excepción de algunas rutas muy particulares en las que los Estados miembros podían imponer obligaciones de servicio público, sujetas a condiciones y por tiempo limitado).

Este paquete también establecía los requisitos que las compañías aéreas comunitarias debían cumplir a fin de poder empezar a operar o seguir haciéndolo, sobre todo:

1. Deben ser propiedad de los Estados miembros y estar controladas efectivamente por estos y/o por ciudadanos de estos, y su principal lugar de actividad debe encontrarse en un Estado miembro.
2. Su situación financiera debe ser buena. Deben disponer de un seguro adecuado para cubrir las responsabilidades en caso de accidente.
3. Deben tener la capacidad profesional y la organización que permita garantizar la seguridad de las operaciones de conformidad con las normas en vigor. Esta capacidad se prueba mediante la expedición de un «certificado de explotador de servicios aéreos».

En paralelo con la configuración del mercado único de la aviación, se han adoptado normas comunes para garantizar su funcionamiento correcto, que exige, especialmente, 1) la igualdad de condiciones de competencia y 2) un nivel elevado y uniforme de protección para los pasajeros.

A fin de garantizar la igualdad de condiciones de competencia, la legislación sobre las ayudas estatales y la competencia (fusiones, alianzas, fijación de precios, etc.) se aplica al sector del transporte aéreo. Esto no resultaba evidente puesto que las grandes recapitalizaciones públicas de las compañías aéreas eran bastante habituales hasta mediados del decenio de 1990. Sin embargo, con los años, las orientaciones de la Comisión que servían para evaluar la financiación pública del sector dejaron de adecuarse al entorno de mercado actual, puesto que se remontaban a 1994 (compañías aéreas) y 2005 (aeropuertos y ayudas de puesta en marcha destinadas a compañías aéreas que operan desde aeropuertos regionales), por lo que fueron sustituidas durante la primavera de 2014.

Las normas de la Unión garantizan que todas las compañías, europeas y no europeas, tengan los mismos derechos y las mismas oportunidades de acceso a los servicios relacionados con el transporte aéreo. No obstante, este puede no ser el caso en algunos terceros países en los que las prácticas discriminatorias y las subvenciones

[1] En un estudio de 2013 del Parlamento Europeo titulado «[Overview of the air services agreement concluded by the EU](#)» (Visión general de los acuerdos sobre servicios aéreos celebrados por la Unión) se ofrece un análisis sobre el contenido y los resultados de estos acuerdos.



pueden ofrecer ventajas competitivas desleales a las compañías aéreas de esos terceros países. En su Comunicación de 7 de diciembre de 2015, titulada «Una estrategia de aviación para Europa» (COM(2015)0598), la Comisión anunció su intención de evaluar la eficacia del Reglamento (CE) n.º 868/2004 con el fin de revisarlo o sustituirlo con un instrumento más eficaz que garantizaría unas condiciones de competencia equitativas entre todas las compañías aéreas, salvaguardando así la conectividad hacia y desde la Unión. Más tarde, en junio de 2017, se publicó la propuesta de Reglamento sobre la defensa de la competencia en el transporte aéreo y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 868/2004.

Se garantiza el acceso justo a los aeropuertos y servicios aeroportuarios mediante el Reglamento (CEE) n.º 95/93, en el que se establece que las franjas horarias (es decir, el permiso para aterrizar o despegar en una fecha específica a una hora específica) de los aeropuertos congestionados se asignarán a las líneas aéreas de una manera equitativa, no discriminatoria y transparente mediante un «coordinador de franjas horarias» independiente. Sin embargo, este sistema de asignación de franjas horarias impide el uso óptimo de la capacidad del aeropuerto^[2]. Por este motivo, la Comisión propuso en 2011 una serie de enmiendas al Reglamento (CEE) n.º 95/93 a fin de mejorar la eficiencia del sistema, pero hasta el momento no se ha llegado a ningún acuerdo al respecto entre los dos legisladores. La Directiva 96/67/CE ha abierto gradualmente a la competencia el mercado de los servicios de asistencia en tierra (es decir, los servicios prestados a las compañías aéreas en los aeropuertos, por ejemplo, gestión de pasajeros y equipajes, repostaje y limpieza de las aeronaves, etc.). El legislador no aprobó una propuesta de la Comisión de 2011 para liberalizar aún más este mercado en los mayores aeropuertos de Europa y la Comisión la retiró en 2014. Asimismo, la Directiva 2009/12/CE fija los principios básicos para la recaudación de tasas aeroportuarias que abonan las compañías aéreas por utilizar las instalaciones y los servicios de los aeropuertos, lo que, sin embargo, no ha impedido que proliferen las disputas entre los aeropuertos y las compañías aéreas.

Para garantizar un acceso equitativo a las redes de distribución y evitar que estas influyan en las elecciones del consumidor, se aplican normas comunes desde 1989, en las que se prevé que los sistemas informatizados de reserva o SIR, que son los «intermediarios técnicos» entre las compañías aéreas y las agencias de viajes, muestren los servicios aéreos de todas las compañías aéreas de una manera que no resulte discriminatoria en las pantallas de ordenador de las agencias de viajes (Reglamento (CE) n.º 80/2009). Sin embargo, el papel de los SIR se reduce dado que la distribución en línea se generaliza cada vez más, también en los sitios web de las líneas aéreas.

Conviene señalar que la competencia desleal por parte de compañías aéreas extranjeras debía regirse por el Reglamento (CE) n.º 868/2004, que, sin embargo, demostró ser imposible de aplicar. Por lo tanto, la Comisión presentó en 2017 un nuevo

[2] Las líneas aéreas pueden «infrautilizar» sus franjas horarias para evitar devolverlas al «fondo de reserva» para su reasignación a la competencia. Vale la pena señalar que, en 2016, mientras que la Unión dispone de unos noventa aeropuertos «coordinados» (es decir, con franjas horarias), solo existen dos aeropuertos de este tipo en los EE. UU. Véase, en particular, la publicación de 2016 del Parlamento Europeo titulada «[Airport slots and aircraft size at EU airports](#)» (Franjas horarias y tamaño de aeronaves en los aeropuertos de la Unión).



mecanismo a fin de garantizar una competencia leal entre las compañías aéreas de la Unión y de terceros países, [COM\(2017\)0289](#), actualmente objeto de debate.

Para proteger a los pasajeros y las aeronaves y garantizar un nivel elevado y uniforme de fiabilidad en toda la Unión, se han sustituido las normas nacionales en materia de seguridad técnica por normas comunes que se han ido ampliando a toda la cadena del transporte aéreo. Asimismo, se creó una Agencia Europea de Seguridad Aérea que, entre otras actividades, prepara las normas^[3]. Los requisitos de seguridad en todos los aeropuertos de la Unión también se han armonizado para prevenir mejor actos delictivos contra las aeronaves y sus pasajeros y tripulaciones (merece la pena observar, sin embargo, que los Estados miembros conservan el derecho a aplicar medidas de seguridad más estrictas^[4]). Además, las normas comunes (Reglamento (CE) n.º 261/2004) destinadas a proteger los derechos de los pasajeros tienen por objeto garantizar que los pasajeros reciban por lo menos un nivel mínimo de asistencia en caso de retraso grave o anulación. Estas normas también establecen mecanismos de indemnización. No obstante, la aplicación de esta normativa resulta difícil y son frecuentes los casos que terminan ante los tribunales^[5]. En marzo de 2013, la Comisión presentó una nueva propuesta de modificación del Reglamento (CE) n.º 261/2004 ([COM\(2013\)0130](#)) con vistas a reforzar aún más el cumplimiento de la normativa de la Unión aclarando los principios clave y los derechos implícitos de los pasajeros que en el pasado dieron lugar a numerosos litigios entre compañías aéreas y pasajeros. El procedimiento de codecisión sigue su curso y todavía deben acordarse las soluciones finales entre el Parlamento y el Consejo.

Más de veinte años después de la entrada en vigor del «tercer paquete», el funcionamiento del mercado único de la aviación naturalmente sigue siendo mejorable, tal como ilustran factores como: los defectos del sistema de asignación de franjas horarias; el hecho de que la amplia mayoría (80 %) de las rutas que parten de aeropuertos de la Unión siguen siendo operadas por solo una compañía (60 %) o dos (20 %); las dificultades financieras a las que se enfrentan varias compañías aéreas y algunos aeropuertos secundarios; o la complicada supervisión de las líneas aéreas que operan hoy en varios Estados miembros.

Con todo, el objetivo principal se ha alcanzado plenamente: de 1995 a 2014, mientras que el número de kilómetros recorridos por los pasajeros dentro de la UE-28 registró un aumento del 23 %, en el caso del transporte aéreo fue de un 74 %. Durante el mismo periodo, la cuota de la aviación en el total del transporte de pasajeros aumentó del 6,5 % al 9,2 %, lo que supone el mayor crecimiento de todos los modos de transporte en la Unión con diferencia.

[3]Ficha técnica [3.4.9](#) sobre la seguridad aeronáutica en la aviación civil.

[4]Ficha técnica [3.4.7](#) sobre la seguridad aérea en la aviación civil. El documento de 2013 del Parlamento Europeo titulado «[The EU regulatory framework applicable to civil aviation security](#)» (Marco normativo de la Unión aplicable a la seguridad aérea en la aviación civil) es un resumen exhaustivo de la legislación de la Unión en el ámbito de la seguridad aérea.

[5]Ficha técnica [2.2.3](#) sobre los derechos de los pasajeros. En junio de 2016, a fin de clarificar las normas en vigor, la Comisión adoptó una serie de orientaciones basadas en la jurisprudencia.



PAPEL DEL PARLAMENTO EUROPEO

En numerosos informes, y en particular en su Resolución de 14 de febrero de 1995 relativa al futuro de la aviación civil en Europa, el Parlamento ha hecho hincapié en la necesidad de una política común para el transporte aéreo que permita una competencia mayor y más leal entre las líneas aéreas. Por ello, el apoyo del Parlamento a la realización y al funcionamiento correcto del mercado único de la aviación ha sido permanente.

Sin embargo, al hacerlo, el Parlamento ha destacado constantemente que la liberalización del transporte aéreo debe aplicarse con precaución y de manera gradual y debe buscar el equilibrio entre los intereses de los consumidores y de las empresas.

De este modo, durante el último cuarto de siglo, el Parlamento ha abogado siempre por la competencia leal, la seguridad de la aviación, la calidad del servicio y los derechos de los pasajeros, a la vez que ha defendido las condiciones de trabajo del personal de las compañías aéreas, así como la protección del medio ambiente. Por ejemplo, es el Parlamento el que, desde el principio del proceso de liberalización, ha exigido criterios que rijan las ayudas estatales a los aeropuertos y las compañías aéreas y la aprobación de normas comunes sobre servicios de asistencia en tierra, tasas aeroportuarias y derechos de los pasajeros.

Esta «actitud equilibrada» hacia la liberalización del transporte aéreo volvió a hacerse visible recientemente cuando el Parlamento, en primera lectura, modificó en profundidad las propuestas de 2011 de la Comisión sobre franjas horarias y servicios de asistencia en tierra en los aeropuertos de la Unión.

En su reciente informe, de 20 de marzo de 2018, sobre la defensa de la competencia en el transporte aéreo, el Parlamento expresó su apoyo a la propuesta de la Comisión destinada a defender a las compañías aéreas de la Unión de las prácticas desleales de las compañías aéreas de terceros países. Su principal objetivo consiste en establecer un instrumento de la Unión práctico, efectivo y fácil de utilizar que sirva de elemento disuasorio o que pueda compensar el perjuicio derivado de las ayudas estatales o de otros comportamientos discriminatorios por parte de agentes no pertenecientes a la Unión en el sector de la aviación. Las enmiendas de los diputados al Parlamento Europeo acortaron aún más el periodo de la investigación llevada a cabo por la Comisión a petición de las compañías aéreas o los Estados miembros de la Unión que se hayan visto afectados por tales prácticas. También introdujeron el concepto de «medidas correctoras provisionales», que podrían aplicarse en casos urgentes para evitar que una amenaza de perjuicio se materialice en un daño real. Asimismo, el Parlamento insistió en que se introdujese una «evaluación del interés de la Unión», una vez se concluya la investigación pertinente, para garantizar que las medidas adoptadas por la Unión para contrarrestar estas prácticas no perjudiquen su conectividad ni su situación socioeconómica. Actualmente, las negociaciones interinstitucionales relativas a este Reglamento siguen en curso.

Decisiones relacionadas del Parlamento Europeo:

- Resolución, de 14 de febrero de 1995, sobre la Comunicación de la Comisión titulada «El futuro de la aviación civil en Europa» ([DO C 56 de 6.3.1995, p. 12](#)).



- Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 11 de julio de 2007, sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre normas comunes para la explotación de servicios aéreos en la Comunidad ([DO C 175E de 10.7.2008, p. 371](#)).
- Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 12 de diciembre de 2012, sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a normas comunes para la asignación de franjas horarias en los aeropuertos de la Unión Europea ([DO C 434 de 23.12.2015, p. 217](#)).
- Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 16 de abril de 2013, sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a los servicios de asistencia en tierra en los aeropuertos de la Unión y por el que se deroga la Directiva 96/67/CE del Consejo ([DO C 45 de 5.2.2016, p. 120](#)).
- Resolución legislativa, de 5 de febrero de 2014, sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) n.º 261/2004 por el que se establecen normas comunes sobre compensación y asistencia a los pasajeros aéreos en caso de denegación de embarque y de cancelación o gran retraso de los vuelos y el Reglamento (CE) n.º 2027/97 sobre la responsabilidad de las compañías aéreas en caso de accidente ([DO C 93 de 24.3.2017, p. 336](#)).

Esteban Coito
04/2019

