



EL TRANSPORTE AÉREO: EL CIELO ÚNICO EUROPEO

La iniciativa del cielo único europeo tiene por objeto aumentar la eficiencia de la gestión del tránsito aéreo y los servicios de navegación aérea mediante la reducción de la fragmentación del espacio aéreo europeo. Por su propia naturaleza, esta iniciativa es paneuropea y está abierta a los países vecinos.

BASE JURÍDICA

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

OBJETIVOS

La iniciativa del cielo único europeo (CUE) se puso en marcha en 1999 con el fin de mejorar el funcionamiento de la gestión del tránsito aéreo (GTA^[1]) y los servicios de navegación aérea (SNA^[2]) mediante una mejor integración del espacio aéreo europeo. Las ventajas que se pretenden obtener con el CUE podrían ser enormes: en comparación con 2004, el CUE (cuando se haya completado hacia 2030-2035) puede triplicar la capacidad del espacio aéreo, reducir a la mitad el coste de la GTA, multiplicar por diez la seguridad y disminuir un 10 % el impacto de la aviación en el medio ambiente^[3].

RESULTADOS

La iniciativa del cielo único europeo se puso en marcha para dar respuesta a los retrasos resultantes de la navegación aérea, que habían llegado a su punto más alto a finales de la década de los noventa. El CUE tiene por objeto reducir la fragmentación del espacio aéreo europeo (entre Estados miembros, entre uso civil y militar y entre tecnologías), incrementando de este modo su capacidad y la eficiencia de la gestión del tránsito aéreo y de los servicios de navegación aérea. Por su propia naturaleza, esta iniciativa es paneuropea y está abierta a los países vecinos en lo que atañe a su aplicación. El CUE debe traducirse en la práctica en la reducción de los tiempos de vuelo (gracias a rutas más cortas y la reducción de los retrasos) y, por tanto, a una disminución del coste de los vuelos y de las emisiones de las aeronaves. El

[1]La gestión del tránsito aéreo (GTA) garantiza la seguridad y la eficiencia de los movimientos de las aeronaves durante todas las fases de operación (incluye los servicios de tránsito aéreo, la gestión del espacio aéreo y la gestión de afluencia del tránsito aéreo).

[2]Los servicios de navegación (SNA) son todos los servicios prestados a la navegación aérea, incluidos los servicios del tránsito aéreo, los servicios de comunicación, navegación y vigilancia, los servicios meteorológicos y los servicios de información aeronáutica.

[3]Estos son los objetivos «oficiales» del CUE, cuyo origen es incierto.



primer conjunto de normas comunes por el que se establecía el CUE se adoptó en 2004 (CUE I) e incluía el [Reglamento \(CE\) n.º 549/2004](#) por el que se fija el marco para la creación del cielo único europeo, el [Reglamento \(CE\) n.º 550/2004](#) relativo a la prestación de servicios de navegación aérea, el [Reglamento \(CE\) n.º 551/2004](#) relativo a la organización y utilización del espacio aéreo en el cielo único europeo^[4], y el [Reglamento \(CE\) n.º 552/2004](#) relativo a la interoperabilidad de la red europea de gestión del tránsito aéreo. Este marco se modificó en 2009 (CUE II) para incluir mecanismos basados en el rendimiento ([Reglamento \(CE\) n.º 1070/2009](#)). También se ha completado con la ampliación de las normas de la Unión sobre seguridad aérea (y las correspondientes competencias de la Agencia Europea de Seguridad Aérea) a la GTA, los SNA y las operaciones aeroportuarias^[5]. De forma paralela han sido adoptadas normas de desarrollo y normas técnicas por la Comisión mediante el procedimiento de comitología o, más rara vez, por el legislador^[6].

Este marco normativo global ha impulsado significativamente la reestructuración del espacio aéreo europeo y la prestación de SNA. Así, entre otros resultados, ha dado lugar a: la separación de las funciones reguladoras y la prestación de servicios, una flexibilidad mucho mayor en el uso civil y militar del espacio aéreo, la interoperabilidad de los equipos, la clasificación armonizada del espacio aéreo superior^[7], un sistema común de tarificación de los SNA, y requisitos comunes para la habilitación de los controladores de tránsito aéreo. Además, se han establecido los «componentes clave» que forman la estructura del CUE:

- Con arreglo al «sistema de evaluación del rendimiento»^[8], los objetivos de rendimiento obligatorios en ámbitos clave —como la seguridad^[9], el medio ambiente, la capacidad, la eficiencia en cuanto a los costes, y los incentivos — tienen por objeto mejorar la eficiencia general de la GTA y los SNA. La Comisión adopta los objetivos de rendimiento mediante el procedimiento de comitología^[10]. El «organismo de evaluación del rendimiento» designado por la Comisión contribuye a la preparación de estos objetivos y supervisa la aplicación del sistema de evaluación del rendimiento.
- El cometido del «gestor de red» (en la actualidad, Eurocontrol^[11]) es mejorar el rendimiento de la red de tránsito aéreo de la Unión. Se ocupa de las «funciones

[4]De aeropuerto a aeropuerto, ya que los aeropuertos sirven de puntos de entrada y de salida al espacio aéreo. Este enfoque se suele denominar «puerta a puerta».

[5]Mediante el [Reglamento \(CE\) n.º 1108/2009](#) del Parlamento Europeo y del Consejo.

[6]Por ejemplo, la [Directiva 2006/23/CE](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2006, relativa a la licencia comunitaria de controlador de tránsito aéreo.

[7]El espacio aéreo se clasifica en «clases» según el Convenio de Chicago relativo a la Aviación Civil Internacional, que se designan alfabéticamente de la «Clase A» a la «Clase G». Las normas de vuelo y los servicios prestados son diferentes en función de la clase.

[8]Establecido por el [Reglamento \(UE\) n.º 691/2010 de la Comisión](#).

[9]En 2015.

[10]El primer periodo de referencia del sistema de evaluación del rendimiento abarcaba los años civiles 2012 a 2014. A partir de 2015, cada periodo de referencia es de cinco años.

[11]La Organización Europea para la Seguridad de la Navegación Aérea (Eurocontrol) es una organización intergubernamental civil-militar paneuropea creada en 1963 para mantener la seguridad en el ámbito de la gestión del espacio aéreo. Forman parte de Eurocontrol 41 Estados contratantes. Existe un acuerdo de cooperación entre Eurocontrol y la Unión Europea para la aplicación del CUE. En 2011, la Comisión designó a Eurocontrol primer «gestor de red» del CUE hasta el año 2019 incluido. Eurocontrol también fue designada «organismo de evaluación del rendimiento» para el periodo 2010-2016.



de red», que deben tratarse de forma centralizada, como es el caso del diseño de la red de rutas europea, la gestión de afluencia del tránsito aéreo (ATFM) y la coordinación de las frecuencias de radio usadas por el tránsito aéreo general.

- Los «bloques funcionales de espacio aéreo» (FAB) tienen por objeto corregir la fragmentación del espacio aéreo europeo al reestructurarlo en función de la afluencia del tránsito y no de las fronteras nacionales. Con ello se quiere permitir una mayor cooperación (por ejemplo, una mejor gestión del espacio aéreo y la optimización de la red de rutas y economías de escala gracias a la integración de servicios) o, incluso, la fusión transfronteriza de prestadores de servicios, lo que supondrá una reducción de los costes de los SNA. En cada FAB, los Estados miembros correspondientes deben designar conjuntamente uno o varios prestadores de servicios de tránsito aéreo^[12]. Hasta el momento, se han acordado nueve FAB que abarcan 31 países^[13].
- La empresa común SESAR (Investigación sobre la gestión del tráfico aéreo en el contexto del cielo único europeo), creada en 2007, gestiona la dimensión tecnológica e industrial del CUE, es decir, el desarrollo y el despliegue del nuevo sistema europeo de GTA. El coste total estimado de la fase de desarrollo del programa SESAR (para el periodo 2008-2024) es de 3 700 millones de euros, que se distribuyen a partes iguales entre la Unión, Eurocontrol y el sector. La fase de despliegue (es decir, la instalación a gran escala del nuevo sistema entre 2015 y 2035) podría requerir unos 30 000 millones de euros, que financiarían el sector aéreo (90 %) y la Unión Europea (10 %).

Por consiguiente, la eficiencia del GTA parece mejorar en Europa a pesar de las fluctuaciones anuales. El retraso medio en ruta ocasionado por la gestión de afluencia del tránsito aéreo disminuyó de 1,43 minutos por vuelo en 2008 a 0,86 minutos en 2016 (el actual objetivo de rendimiento es de 0,5 minutos de retraso por vuelo). El retraso medio de llegada ocasionado por la gestión de afluencia del tránsito aéreo ha seguido una tendencia similar, disminuyendo desde aproximadamente un 1 minuto por vuelo en 2008 a 0,75 minutos en 2016. De forma análoga, la extensión media de la ruta horizontal directa^[14] (basada en el plan de vuelos más reciente) parece seguir una tendencia a la baja, reduciéndose del 5,03 % en 2009 al 4,82 % en 2016 (es decir, las rutas realizadas fueron, de media, 4,82 % más largas que la «ruta más directa»), siendo el objetivo de rendimiento actual del 4,1 %. También ha mejorado la eficiencia en cuanto a los costes: a pesar de una demanda de tráfico menor de lo esperada, y la consiguiente caída en los ingresos previstos, los costes unitarios en ruta por unidad de

[12] Los servicios de tránsito aéreo son los diversos servicios de información de vuelo, de alerta, de asesoramiento de tránsito aéreo y de control del tránsito aéreo.

[13] Todos los Estados miembros, más Bosnia y Herzegovina, Noruega, Suiza y el Reino Unido. Sin embargo, estos FAB (que se establecen de mutuo acuerdo de los Estados con arreglo a un enfoque «ascendente») siguen estando definidos, en gran medida, por las fronteras nacionales y no reflejan necesariamente los flujos del tránsito.

[14] Esta es la diferencia entre la ruta que se ha recorrido (entre las zonas de despegue y aterrizaje, en un radio de 30 millas náuticas entorno a los aeropuertos) y la ruta directa, es decir, la distancia que se vuela «de más».



servicio (a precios constantes) disminuyó un 16,7 % entre 2009 y 2014 en el espacio del cielo único europeo^[15].

Cabe señalar que estas mejoras se explican en parte por un tráfico relativamente reducido a causa de la coyuntura económica desfavorable (los niveles de tráfico en 2016 apenas equivalían a los registrados en 2008). Aunque el tráfico viene aumentando desde mediados de 2013, las tendencias actuales probablemente no serán suficientes para alcanzar los objetivos del CUE, que son muy ambiciosos^[16]. De hecho, a pesar de los avances conseguidos en los últimos diez años, aún queda mucho camino por recorrer para lograr un espacio aéreo europeo plenamente integrado. La iniciativa CUE (que en el mejor de los casos no estará completada antes de 2030-2035) se enfrenta a dificultades y resistencias, en particular debido a su enorme alcance. En junio de 2013, la Comisión propuso un nuevo conjunto de normas para dar solución a los problemas de eficiencia y rendimiento y para mejorar la deficiente arquitectura institucional actual. Estas propuestas siguen siendo objeto de debate^[17].

PAPEL DEL PARLAMENTO EUROPEO

El Parlamento ha trabajado en todo momento por eliminar los obstáculos a la aplicación del cielo único europeo aplicando un planteamiento pragmático. En este sentido, ha insistido con firmeza, y con éxito, en la necesidad de una estrecha cooperación entre los sectores civil y militar en el contexto de la flexibilidad del uso del espacio aéreo, cuando los Estados miembros aún eran reacios a abordar esta cuestión. El Parlamento también propuso la creación de un organismo de consulta del sector que permitiera a las partes interesadas asesorar a la Comisión sobre los aspectos técnicos del CUE. Además, el Parlamento siempre ha destacado el papel esencial de Eurocontrol en la aplicación del CUE y la necesidad de promover la cooperación con los países vecinos, con el fin de ampliar la iniciativa más allá de las fronteras de la Unión.

Dado que los principales objetivos del CUE están aún por alcanzar, en la actualidad el Parlamento pide a la Comisión que cambie el enfoque «ascendente» por un enfoque «descendente», con el fin de superar cualquier reticencia persistente y acelerar la aplicación de la iniciativa, en particular por lo que se refiere al programa SESAR y a los bloques funcionales del espacio aéreo.

Entre las principales decisiones adoptadas por el Parlamento en la materia se cuentan:

- su Resolución legislativa, de 29 de enero de 2004, sobre el texto conjunto, aprobado por el Comité de Conciliación, de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se fija el marco para la creación del cielo único europeo^[18];
- su Resolución legislativa, de 25 de marzo de 2009, sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifican los

[15]Debe señalarse, no obstante, que en 2009 el coste de los servicios fue especialmente elevado. (El coste por unidad de servicio se emplea para determinar las cargas que han de pagar las compañías aéreas por los servicios de GTA).

[16]Por ejemplo, el actual objetivo de eficiencia en cuanto a los costes exigiría una reducción adicional del 15,5 % en el coste por unidad de servicio entre 2015 y 2019).

[17]Véase la posición del Parlamento Europeo en primera lectura el 12 de marzo de 2014 ([DO C 378 de 9.11.2017, p. 546](#)) y el informe de la Comisión de 16 de diciembre de 2015 (COM(2015)0663).

[18][DO C 96 E de 21.4.2004, p. 100](#).



Reglamentos (CE) n.º 549/2004, (CE) n.º 550/2004, (CE) n.º 551/2004 y (CE) n.º 552/2004 con el fin de mejorar el rendimiento y la sostenibilidad del sistema europeo de aviación^[19];

- su Resolución, de 23 de octubre de 2012, sobre la aplicación de la legislación relativa al Cielo Único Europeo^[20];
- su Resolución legislativa, de 12 de marzo de 2014, sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la puesta en práctica del Cielo Único Europeo (versión refundida)^[21]; el 24 de septiembre de 2019, su Comisión de Transportes y Turismo (TRAN) decidió iniciar negociaciones interinstitucionales a este respecto tras la primera lectura del Parlamento.

Esteban Coito / BENJAMIN KLAUS WILHELM BLASER
02/2020

[19][DO C 117 E de 6.5.2010, p. 234.](#)

[20][DO C 68 E de 7.3.2014, p. 15.](#)

[21][DO C 378 de 9.11.2017, p. 546.](#)

