Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 1008/2008 sobre normas comunes para la explotación de servicios aéreos en la Comunidad»

[COM(2016) 818 final — 2016/0411 (COD)]

(2017/C 345/21)

Ponente: **Jacek KRAWCZYK**

Consulta	Parlamento Europeo, 16.2.2017
	Consejo de la Unión Europea, 13.2.2017
Fundamento jurídico	Artículo 100, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información
Aprobado en sección	14.6.2017
Aprobado en el pleno	5.7.2017
Pleno n.º:	527
Resultado de la votación	135/1/1
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. **Conclusiones y recomendaciones**

1.1. La propuesta de modificación del Reglamento (CE) n.º 1008/2008 (en lo sucesivo, «propuesta») es de alcance limitado y se aplica al artículo 13, apartado 3, letra b). En caso de que fuera aprobada, la modificación incluiría la siguiente frase introductoria al apartado: «salvo disposición en contrario en un acuerdo internacional concertado por la Unión, […]».

1.2. El Comité respalda la pretensión de la Comisión de resolver un conflicto legislativo entre el artículo 13, apartado 3, letra b), del Reglamento (CE) n.º 1008/2008 y el Acuerdo de Transporte Aéreo UE-EE. UU. (ATA) sobre los acuerdos de arrendamiento con tripulación. Eliminar las incoherencias y restricciones de los acuerdos de arrendamiento con tripulación que no son recíprocos, o de aquellos que no están contemplados en el ATA y siguen estando poco claros, limitaría las oportunidades de las compañías aéreas de la UE y, probablemente, daría pie a interpretaciones excesivas y divergentes. La Comisión debería tomarse en serio el hecho preocupante de que una redacción indebida podría llegar a apartarnos de las intenciones que persigue la Estrategia de Aviación de la UE y allanar el camino a nuevos modelos de negocio híbridos no deseados.

1.3. Dado el carácter extremadamente técnico de la propuesta y lo limitado de su alcance, y habida cuenta de las nuevas aclaraciones, más amplias, que se han propuesto al Reglamento (CE) n.º 1008/2008 relativo a las Obligaciones de Servicio Público (OSP) y las disposiciones relativas a la propiedad y el control, podría parecer discutible destacar esta modificación en concreto. No obstante, la Comisión ya había especificado en su hoja de ruta de la evaluación ([1]) que las restricciones de tiempo en las disposiciones relativas al arrendamiento con tripulación debían ser objeto de un análisis por separado. Por otra parte, los aspectos específicos del ATA y los prolijos debates acerca de este asunto en el Comité Mixto del ATA (en adelante, el Comité Mixto) hacen que merezca una resolución aparte. Por último, esta cuestión es de una naturaleza tan específica que no debe abordarse en el mismo contexto que asuntos de complejidad política como, por ejemplo, la propiedad y el control. Así pues, cabe justificar que esta propuesta de modificación sea tratada de manera independiente. Constatamos que, en esta ocasión, la Comisión no ha considerado necesario llevar a cabo una evaluación de impacto. No obstante, el CESE reconoce la preocupación que suscita la propuesta entre los sindicatos y otras organizaciones de la sociedad civil.

([1]) Véase el capítulo C1 de la evaluación del Reglamento (CE) n.º 1008/2008 sobre normas comunes para la explotación de servicios aéreos en la Comunidad, 21.11.2016 (DG MOVE/Unidad E4).

1.4. El CESE expresa su inquietud por el hecho de que, si no se aclara en mayor medida la frase introductoria propuesta al artículo 13, apartado 3, letra b), los negociadores y, posiblemente, los interesados podrían interpretar la modificación como una puerta abierta para suprimir las restricciones en «circunstancias extraordinarias» como una cuestión política, algo que repercutiría en las negociaciones previstas no solo acerca de un nuevo acuerdo de arrendamiento con tripulación con EE. UU., sino también de cualquier otro tercer país. El CESE se muestra convencido de que, si se aclara adecuadamente el carácter extremadamente restrictivo —atendiendo tanto a su ámbito de aplicación como a su contenido— de la modificación propuesta, unas consultas integradoras que abarquen el espectro más amplio posible de partes interesadas procedentes tanto de la industria como de la sociedad civil garantizarán que se puedan evitar las consecuencias no deseadas de la modificación del artículo 13, apartado 3, letra b), del Reglamento (CE) n.º 1008/2008 y limitar los debates al acuerdo de arrendamiento con tripulación entre la UE y los EE. UU. Es importante que, a la hora de consultar a las partes interesadas, la Comisión garantice la inclusión de todas las partes relevantes, entre las que deben figurar los interlocutores sociales reconocidos y otras organizaciones de la sociedad civil.

1.5. El CESE está a la espera de la futura revisión, más extensa, que se ha anunciado del Reglamento (CE) n.º 1008/2008, y subraya la necesidad de una consulta inclusiva con el mayor abanico posible de partes interesadas, tanto del propio sector como de la sociedad civil. El CESE se muestra dispuesto a promover activamente un diálogo de estas características.

1.6. Dada la falta de datos fiables por ambas partes sobre el uso actual del arrendamiento con tripulación, precisamente cuando se está negociando un acuerdo sobre esta cuestión en particular, las dos partes deberán solicitar, con fines estadísticos, que se registren en el Comité Mixto todos los arrendamientos con tripulación. Este procedimiento debería poder incluir un registro de las condiciones sociales para garantizar no solo unas condiciones laborales equitativas a los trabajadores, sino también los derechos de los viajeros, que podrían verse afectados.

2. **Contexto normativo**

2.1. Está previsto que la propuesta de modificación del Reglamento (CE) n.º 1008/2008 sea de alcance limitado y se aplique al artículo 13, apartado 3, letra b), y al ATA. En su formulación actual, este apartado establece que, sin perjuicio del cumplimiento de todas las normas de seguridad equivalentes a las impuestas por la Comunidad ([2]), el derecho de una compañía aérea comunitaria a arrendar con tripulación una aeronave registrada en un tercer país se limita a aquellos casos en que se deba responder a una necesidad estacional de capacidad ([3]), resolver dificultades de explotación ([4]) o superar situaciones de necesidad excepcional por un período de hasta siete meses, renovable por otros siete meses ([5]). En caso de que fuera aprobada, la modificación incluiría la siguiente frase introductoria al apartado: «salvo disposición en contrario en un acuerdo internacional concertado por la Unión, […]». La fórmula propuesta no afecta a los derechos de la autoridad expedidora de las licencias ni al requisito fundamental de cumplir las normas de seguridad comunitarias.

2.2. En este ámbito, el único acuerdo internacional de la UE con un tercer país de relevancia es el ATA con los Estados Unidos. Hay que dejar claro por medio de directrices interpretativas que la lógica subyacente a la modificación propuesta persigue solucionar la contradicción legislativa entre el artículo 13, apartado 3, letra b), y la ATA. Si se lleva a cabo esta aclaración como corresponde, la modificación propuesta solo sería entonces pertinente a efectos de un acuerdo específico de servicios aéreos internacionales, y no se traduciría en cambios fundamentales ni para las políticas ni para las normativas por las que se rigen los acuerdos de arrendamiento con tripulación en general.

2.3. Como señala la Comisión en su exposición de motivos de la propuesta, la iniciativa persigue un objetivo muy concreto y tiene un alcance restringido, motivo por el cual la Comisión no propone ninguna evaluación de impacto. Dadas las preocupaciones que suscitan las posibles interpretaciones excesivas de la modificación propuesta y las consiguientes conversaciones con los Estados Unidos y, posiblemente, con otros terceros países a medio plazo, la Comisión deberá argumentar su propuesta de no incluir una evaluación de impacto. Es imprescindible dejar absolutamente claro que los efectos de la propuesta de modificación del Reglamento (CE) n.º 1008/2008 serían consecuencia del contenido de los acuerdos comerciales de arrendamiento con tripulación entre las partes, y no de los cambios legislativos propuestos.

([2]) Artículo 13, apartado 3, letra a), del Reglamento (CE) n.º 1008/2008.
([3]) Artículo 13, apartado 3, letra b), inciso ii), del Reglamento (CE) n.º 1008/2008.
([4]) Artículo 13, apartado 3, letra b), inciso iii), del Reglamento (CE) n.º 1008/2008.
([5]) Artículo 13, apartado 3, letra b), inciso i), del Reglamento (CE) n.º 1008/2008.

2.4. La hoja de ruta de la Comisión sobre el «Establecimiento de acuerdos de arrendamiento con tripulación sin restricciones entre la UE y los Estados Unidos a través de un acuerdo de arrendamiento con tripulación entre las Partes» ([6]) destaca el contexto de esta propuesta legislativa, que armoniza los principios consensuados para la transferibilidad transfronteriza de aeronaves entre la UE y los Estados Unidos, lo que permite desbloquear las conversaciones entre la UE y los EE. UU. en el seno del Comité Mixto.

2.5. La propuesta cumple los requisitos del sector de la aviación comercial de la Comunidad. El ATA firmado en 2007 contempla un régimen abierto de arrendamiento con tripulación entre las dos partes. Los plazos para superar las dificultades de explotación y abordar las limitaciones estacionales de capacidad se ven restringidos por la terminología: la limitación a dos períodos de siete meses por «necesidades especiales» puede comprenderse en un contexto histórico ([7]), pero parece arbitraria y menoscaba las oportunidades comerciales de reasignar eficientemente una aeronave a nuevos operadores. Teniendo en cuenta que el plazo normal de un acuerdo típico de arrendamiento con tripulación es de 36 meses, la limitación de 7 + 7 meses impone incertidumbres jurídicas y comerciales a las compañías aéreas de la UE.

2.6. La Comisión alega que la modificación propuesta no repercute significativamente en los requisitos laborales. Por lo general, los acuerdos de arrendamiento con tripulación constituyen un tema sumamente sensible para las organizaciones sindicales. Las restricciones de costes que imponen los operadores de terceros países con sede en países con normas laxas de protección social y las subsiguientes bases de costes —e, incluso, las diferencias en materia de legislación social dentro de la UE— han hecho del arrendamiento con tripulación uno de los principales ámbitos sometidos a un constante seguimiento por parte de los interlocutores sociales. Si se abriera la caja de Pandora a través de interpretaciones infundadas y no deseadas de esta modificación, la cuestión del arrendamiento con tripulación podría llegar a convertirse rápidamente en un problema de gran calado en lugar de ser, como hasta ahora, una «corrección técnica» de una legislación contradictoria. Así pues, los requisitos laborales deberán ser evaluados a la luz de los acontecimientos futuros, tanto en las conversaciones entre la UE y los Estados Unidos en torno a un acuerdo sobre el arrendamiento con tripulación en el marco del ATA, como en las subsiguientes prácticas del mercado.

2.7. Al hacer referencia a los acuerdos internacionales, la redacción propuesta de la modificación allana el camino para un acuerdo específico sobre el arrendamiento con tripulación entre la UE y los EE. UU. sin necesidad de reabrir las negociaciones sobre el ATA en su conjunto. Así pues, la opción elegida por la Comisión servirá para resolver disposiciones contradictorias de un modo adaptado, rápido y eficaz, restablecerá la estabilidad en la planificación para las partes comerciales y evitará posibles represalias de los socios estadounidenses. Sin embargo, esto solo podrá conseguirse si la Comisión aclara debidamente que la modificación está diseñada para permitir las negociaciones con los Estados Unidos mediante la resolución de un conflicto en la legislación relativa a dicho país.

2.8. El CESE ya se ha manifestado positivamente en el pasado acerca del ATA y de su aplicación. Como declaró el CESE en un anterior dictamen ([8]), «el concepto de ZAA […] permite el arrendamiento con tripulación de los aviones bajo condiciones transparentes y no discriminatorias».

3. **Evaluación de la propuesta**

3.1. La Comisión ha barajado diversas opciones para solucionar esta cuestión ([9]).

3.1.1. Modificar el ATA vigente requeriría mucho tiempo. La experiencia revela que las partes del ATA acordaron aplicar este Acuerdo provisionalmente a partir de marzo de 2008; la Decisión del Consejo, previa ratificación de los parlamentos de los Estados miembros, se adoptó en 2016. Si tenemos en cuenta las oportunidades que podría perder el sector, sería desproporcionado e injustificable tener que asistir a un tedioso procedimiento para modificar las disposiciones del arrendamiento con tripulación.

3.1.2. Desde un punto de vista jurídico, la UE no puede introducir excepciones específicas para los EE. UU. respecto de las disposiciones del Reglamento (CE) n.º 1008/2008 con la finalidad de cumplir los requisitos de la UE y de los Estados Unidos sobre el arrendamiento con tripulación. Los Estados miembros están sujetos a todas las disposiciones de la normativa de la UE.

3.1.3. Aun siendo claro, un acuerdo conjunto sobre restricciones recíprocas entraría en contradicción con el espíritu del Acuerdo y dañaría los intereses comerciales del sector de la aviación.

([6]) Hoja de ruta de 7 de marzo de 2016 de la DG MOVE/E.1.

([7]) Esta restricción se introdujo en el Reglamento (CE) n.º 1008/2008 al objeto de evitar la ambigüedad de los anteriores Reglamentos (CEE) n.º 2407/92, (CEE) 2408/92 y (CEE) 2409/92 [sustituidos por el Reglamento (CE) n.º 1008/2008] en cuanto al significado exacto de «necesidades excepcionales».

([8]) DO C 306 de 16.12.2009, p. 1.

([9]) Hoja de ruta de la Comisión sobre el «Establecimiento de acuerdos de arrendamiento con tripulación sin restricciones entre la UE y los Estados Unidos a través de un acuerdo de arrendamiento con tripulación entre las Partes», página 7.

3.1.4. La solución preferida, tal y como han destacado una y otra vez las partes interesadas, consiste en un acuerdo de arrendamiento con tripulación entre la UE y los EE. UU. que cumpla plenamente con el ATA y no contravenga las disposiciones nacionales o de la UE. Desde enero de 2014 se han venido debatiendo todas las cuestiones relacionadas con los detalles de dicho acuerdo, y cabe esperar que se llegue rápidamente a un consenso. Se entiende que un acuerdo técnico de estas características se basaría en los derechos de tráfico vigentes en virtud de la ATA y no crearía derechos nuevos ni modificaría los ya existentes. La Comisión debería aclarar debidamente que la intención de la modificación no es cambiar, modificar o añadir nuevos derechos de tráfico entre la UE y los Estados Unidos. Este tipo de acuerdo haría necesaria, no obstante, una modificación del artículo 13 del Reglamento (CE) n.º 1008/2008, que impone un límite de 7 + 7 meses a las compañías aéreas de la UE que arrienden aeronaves con tripulación de compañías aéreas registradas en terceros países. La formulación prevista se ajusta plenamente a la necesidad de reflejar que el artículo 13 se aplicará única y exclusivamente cuando las condiciones enunciadas en la letra b) no contradigan lo estipulado en un acuerdo internacional.

3.2. La evaluación de la Comisión concluye que la acción propuesta es apropiada, proporcionada y jurídicamente viable, y que redunda en interés de los Estados miembros y del sector en la UE, sin presentar inconvenientes para ninguna de las partes interesadas.

4. **Contexto**

4.1. La propuesta de la Comisión se refiere únicamente al arrendamiento con tripulación. Este tipo de arrendamiento suele constituir un medio para proporcionar capacidad durante las épocas de mayor tráfico y controles anuales de mantenimiento importante, así como para superar las dificultades operativas específicas que plantea una flota de aeronaves. Un arrendamiento con tripulación es un acuerdo de arrendamiento en el que una línea aérea (el arrendador) opera los vuelos proporcionando tanto la aeronave como la tripulación a otra línea aérea (el arrendatario). La aeronave se explota al amparo del certificado de operador aéreo y, por lo tanto, bajo la responsabilidad operativa del arrendador.

4.2. En el sector se considera de manera generalizada que los acuerdos de arrendamiento con tripulación constituyen un activo de flexibilidad operativa que no se debe restringir de modo arbitrario. Al igual que el sector de la aviación comercial de la UE y la mayoría de sus Estados miembros —si no todos—, el sector de la aviación y la Administración de los Estados Unidos esperan que este aspecto se resuelva tanto para las operaciones actuales como para las futuras operaciones de arrendamiento de aeronaves con tripulación en el marco de la relación bilateral.

4.3. La propuesta de la Comisión no debería modificar las políticas ni los principios relativos al arrendamiento con tripulación. Su objetivo ha de consistir exclusivamente en resolver un conflicto normativo entre el Reglamento (CE) n.º 1008/2008 y el ATA.

4.4. El CESE recomienda encarecidamente que el Comité Mixto recopile estadísticas sobre el arrendamiento con tripulación que tiene lugar al amparo del ATA. Este procedimiento debería poder incluir un registro de las condiciones sociales para garantizar no solo unas condiciones laborales equitativas a los trabajadores, sino también los derechos de los viajeros, que podrían verse afectados.

5. **Observaciones específicas**

5.1. El CESE acepta los motivos expuestos por la Comisión para modificar el Reglamento (CE) n.º 1008/2008 al objeto de permitir acuerdos sin restricciones de arrendamiento con tripulación sobre la base de la reciprocidad entre las compañías aéreas de la UE y Estados Unidos en los vuelos internacionales realizados en el marco del ATA. Sin embargo, la nueva propuesta de formulación no debe permitir —ni en virtud del ATA ni de ningún acuerdo futuro de tráfico aéreo con un tercer país— un acuerdo de arrendamiento con tripulación a largo plazo por razones distintas a las incluidas en el artículo 13 del Reglamento. El CESE coincide en que la propuesta relativa al ATA es una disposición más flexible —basada en la reciprocidad— para el arrendamiento con tripulación durante períodos que, por lo general, no exceden de los 36 meses. Estas disposiciones no tendrían ninguna repercusión en las condiciones sociales. Sin embargo, el CESE se mostraría muy preocupado si la modificación propuesta a las restricciones al arrendamiento con tripulación se utilizara para garantizar a largo plazo acuerdos de subcontratación que deterioraran las condiciones laborales y los derechos del consumidor. Por lo tanto, instamos a la Comisión a que, a la hora de acordar los términos del acuerdo de arrendamiento con tripulación previsto entre la UE y los EE. UU., incluya en el texto la prohibición de tales prácticas. La propuesta no ha de interpretarse como un medio para el arrendamiento de aeronaves por parte de compañías aéreas, que podrían evitar, ya sea de forma deliberada o accidental, la legislación nacional en materia de protección social a largo plazo.

Bruselas, 5 de julio de 2017.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS