

ISSN 2612-5056

Diritto e politica dei trasporti

rivista semestrale *open access*
di dottrina, giurisprudenza
e documentazione

Fascicolo II/2019

Promossa da

demetra
CENTRO STUDI

anno 2, n. 3 (II-2019)

La Rivista è pubblicata dal Centro Studi Demetra (Development of European Mediterranean Transportation), con sede a Roma, via F. Civinini, 85, 00197, ed è registrata presso il Tribunale di Roma al n. 150/2018 del 19 settembre 2018.

The Journal is published by the Centro Studi Demetra (*Development of European Mediterranean Transportation*), based in Rome, via F. Civinini, 85, 00197, and was registered at the Court of Rome under No. 150/2018 on 19 September 2018.

Direttore responsabile/Editor-in-Chief: Prof. Francesco Gaspari, Università degli Studi “G. Marconi” di Roma, via Plinio 44, 00193, Roma

<http://www.dirittoepoliticadeitrasporti.it/>

ISSN 2612-5056

© Centro Studi Demetra, via F. Civinini, 85, 00197, Roma

info@demetracentrostudi.it

www.demetracentrostudi.it/



Creative Commons (CC BY-NC-ND 3.0 IT)

Consentite la consultazione e la condivisione. Vietate la vendita e la modifica.

Grafica e impaginazione: Centro Studi Demetra

Pubblicato nel mese di maggio 2020

Comitato di direzione/Executive Editors

Avv. Pierluigi Di Palma (Avvocatura Generale dello Stato e Centro Studi Demetra)
Prof.ssa Maria Alessandra Sandulli (Università Roma Tre e Centro Studi Demetra)
Prof. Ruggiero Dipace (Università del Molise)
Prof. Francesco Gaspari (Università “G. Marconi” – Roma e Centro Studi Demetra)

Comitato scientifico, tecnico e di valutazione/Scientific, Technical and Referees’ Board

Dr. Ruwantissa Abeyratne (Aviation Strategies International - Montreal)
Prof. Marco Calabrò (Università della Campania “Luigi Vanvitelli”)
Prof. Antonio Catricalà (Università “Link Campus University” - Roma)
Prof. Danilo Ceccarelli Morolli (Università “G. Marconi” - Roma)
Prof. Michele M. Comenale Pinto (Università di Sassari)
Prof. Massimo Deiana (Università di Cagliari)
Avv. Pierluigi Di Palma (Avvocatura Generale dello Stato e Centro Studi Demetra)
Prof. Ruggiero Dipace (Università del Molise)
Prof. Alberto Empananza Sobejano (Universidad del País Vasco - Spagna)
Pres. Mario Folchi (Asociación Latino Americana de Derecho Aeronáutico y Espacial - Argentina)
Prof. Fabio Francario (Università di Siena)
Prof. Francesco Gaspari (Università “G. Marconi” – Roma e Centro Studi Demetra)
Prof.ssa Loredana Giani (Università Europea di Roma)
Prof. Brian Havel (McGill University - Montreal)
Avv. Valentina Lener (Assaeroporti)
Prof. Mario Libertini (Università “Sapienza” - Roma)
Avv. Gianluca Lo Bianco (Ente Nazionale Aviazione Civile)
Prof. Sergio Marchisio (Università “Sapienza” - Roma)
Prof. José Manuel Martín Osante (Universidad del País Vasco - Spagna)
Pres. Gerardo Mastrandrea (Consiglio di Stato)
Prof. Roberto Miccù (Università Sapienza - Roma)
Prof. Marco Fabio Morsello (Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo)
Prof. Angelo Piazza (Università di Roma “Foro Italico”)
Prof. Aristide Police (Università “Tor Vergata” - Roma)
Prof. Elisabetta G. Rosafio (Università di Teramo)
Prof. Francesco Rossi Dal Pozzo (Università statale di Milano)
Prof.ssa Maria Alessandra Sandulli (Università Roma Tre e Centro Studi Demetra)
Prof. Mario Sebastiani (Università “Tor Vergata” - Roma)
Dott.ssa Adele Scarani Pesapane (Fondazione 8 ottobre 2001)
Prof. Christoph Schmid (Universität Bremen - Germania)
Prof. Franco Gaetano Scoca (Università “Sapienza” - Roma)
Prof. Stefano Salvatore Scoca (Università per Stranieri “Dante Alighieri” - Reggio Calabria)
Prof. Leopoldo Tullio (Università “Sapienza” - Roma)

Comitato editoriale/Editorial Board

Dott.ssa Flaminia Aperio Bella	Dott. Guglielmo Aldo Giuffrè	Avv. Anton Giulio Pietrosanti
Avv. Patrizia Beraldi	Prof.ssa Annarita Iacopino	Dott. Marco Ragusa
Avv. Luigi De Propriis	Prof.ssa Maria Assunta Icolari	Dott.ssa Lavinia Samuelli Ferretti
Avv. Marco Di Giugno	Avv. Emanuela Lanzi	Dott.ssa Ersilia Sanginario
Avv. Fabrizio Doddi	Dott.ssa Francesca Miceli	Prof.ssa Martina Sinisi
Dott. Simone Francario	Avv. Andrea Nardi	Dott.ssa Veronica Sordi
Avv. Raissa Frascella	Dott. Simone Paoli	Dott.ssa Sabrina Tranquilli

Modalità di invio dei contributi

Chiunque può inviare il suo scritto in file “.doc” alla direzione della Rivista (redazione@dirittoepoliticadeitrasporti.it) unitamente alle seguenti informazioni:

- 1) i dati personali dell’Autore, la qualifica accademica e/o professionale, nonché i recapiti;
- 2) un *abstract* in lingua inglese, che non deve superare le 1.000 battute (spazi inclusi), 5 parole chiave;
- 3) l’autorizzazione al trattamento dei dati personali forniti dall’Autore alla Rivista, ai sensi del Regolamento UE 679/2016 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 (Regolamento Generale sulla Protezione dei Dati), nonché del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (Codice in materia di protezione dei dati personali);
- 4) una formale richiesta di pubblicazione, che si intende implicitamente inclusiva delle seguenti dichiarazioni da parte dell’Autore:
 - a) che il lavoro sia esclusivo frutto dell’Autore e sia stato redatto nel rispetto delle norme del diritto d’autore e della riservatezza delle informazioni anche con riferimento alle fonti utilizzate;
 - b) che l’Autore non ha già pubblicato ovvero non ha chiesto la pubblicazione dello scritto ad altra rivista telematica;
 - c) che le posizioni espresse impegnano l’Autore e non la Rivista;
 - d) che l’Autore esonera la Rivista da ogni responsabilità con riguardo alla scelta di pubblicare lo scritto, non pubblicarlo o di rimuoverlo dalla rivista in caso di violazione di norme di legge.

Il Comitato di direzione si riserva di non pubblicare i contributi che non rispettino le caratteristiche editoriali richieste. Gli autori sono gli unici responsabili dei contenuti dei loro scritti. Non si accettano scritti anonimi.

Tutti i contributi sono pubblicati in formato PDF. Si possono stampare gli “estratti” con le indicazioni tipografiche della Rivista e con la data di pubblicazione.

I criteri redazionali sono indicati nell’apposita sezione della Rivista.

Submission of contributions

Manuscripts are sent in “.doc” format to the Journal’s e-mail address (redazione@dirittoepoliticadeitrasporti.it). The e-mail includes the following information:

- 1) Author’s personal data, academic and/or professional qualifications, contacts;
- 2) *abstract* in Italian language of not more than 1.000 characters (including spaces), 5 key words;
- 3) authorization to process personal data provided by the Author to the Journal in accordance with Regulation EU 679/2016 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 (General Data Protection Regulation), and Legislative Decree 30 June 2003, No. 196 (Italian Personal Data Protection Code);
- 4) request to publish the manuscript, which implicitly includes the following declarations by the Author:
 - a) that the manuscript is the result of research activity conducted by the Author and that it complies with the rules on intellectual property rights and on confidentiality of information, also with regards to the sources used;
 - b) manuscript has not been already published nor has been submitted for publication to another on-line Journal;
 - c) the views expressed in the publication are the sole responsibility of the Author and do not reflect the views of the Journal;
 - d) the Author explicitly exonerates the Journal of all responsibility with regards to the choice to publish the manuscript, not to publish it, as well as to remove it from the Journal in the event of a breach of any legal provisions.

The Executive Editors reserve the right not to publish contributions that do not comply with the editorial criteria. Authors only are exclusively responsible for the contents of their writings. Anonymous writings are not accepted.

All contributions are published in PDF format. Off-prints may be downloaded and printed.

Editorial criteria are available online, in the relevant section of the Journal.

Articoli e Saggi

**El mantenimiento y promoción de altos niveles sociales
como objetivo de la estrategia de aviación para
Europa***

Fernando Elorza Guerrero

*Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en la
Universidad Pablo de Olavide (España)*

Abstract

Maintaining and promoting high social levels as an objective of the EU aviation strategy.

The keys that make up the so-called “aviation strategy for Europe”, elaborated by the European Commission in a Communication in 2015, and the evaluation of the same performed by this Community institution in 2019, constitute the central object of the present analysis. The author of the same, after performing a critical approach to both documents, as well as the Opinion of the European Economic and Social Committee in 2015 on the social dumping in the European civil aviation sector, considers it necessary that a stronger community institutional action in this field will be accompanied by an effective exercise of the social dialog in the sector. This last action will require not only the activation of the Civil Aviation Sectoral Social Dialogue Committee, but also the development of processes of social dialog and collective bargaining in a multilevel perspective: sectoral, undertakings and at the level of groups of undertakings.

Key words: aviation strategy, social dumping, working and employment conditions, community social policy.

Sumario — 1. Introducción — 2. La estrategia de aviación para Europa — 3. El Dictamen del Consejo Económico y Social Europeo sobre el “*Dumping* social en el sector europeo de la aviación civil” — 4. El informe de la Comisión Europea sobre la estrategia de aviación para Europa y la necesidad de mantener y promover altos niveles sociales — 4.1 La atracción y retención de mano de obra altamente cualificada – 4.2 El mantenimiento y promoción de los altos niveles sociales de la Unión Europea respecto del personal de vuelo – 4.3 La promoción del equilibrio de género y entre la vida

* Sottoposto a referaggio. El presente análisis tiene su origen en los trabajos desarrollados para la elaboración de una comunicación previa, titulada *La agenda social de la Estrategia de Aviación para Europa: balance y perspectivas*, presentada al XII Congreso Internacional de Derecho Aeronáutico y XLIII Jornadas Latinoamericanas de Derecho Aeronáutico y Espacial, celebrado en la Universidad de las Islas Baleares (España), 16 al 18 de octubre de 2019, y publicada en I. NADAL GÓMEZ, (Dir.): *La aviación al servicio del desarrollo económico de la sociedad. Los nuevos retos de su regulación jurídica*, *Difusión Jurídica*, Madrid, 2019, p. 665 y ss.

profesional y la privada - La promoción del diálogo social sectorial – 4.4 — 5. ¿Ya partir de ahora, qué?

1. Introducción

Diciembre de 2015 fue el momento en que la Comisión Europea inició una nueva etapa en el proceso de liberalización y modernización del sector del transporte aéreo en la Unión Europea con la publicación de la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: “*Una estrategia de aviación para Europa*”¹. Y en dicho documento, expresión del *soft law* tan del gusto de la Comisión en estos años, ya se advierte desde el principio que, en el origen del mismo, está la voluntad de “*conciliar el crecimiento del tránsito aéreo de Europa y del resto del mundo con el mantenimiento de unos altos niveles de seguridad y protección aéreas, reduciendo al mismo tiempo la huella ambiental de la aviación y contribuyendo a la lucha contra el cambio climático. En definitiva, es preciso que la aviación crezca de forma sostenible*”.

La comunicación constituye la expresión en última instancia de la preocupación existente en instancias comunitarias en relación con la deriva de determinados aspectos del proceso de liberalización de este sector estratégico de la economía comunitaria. De hecho, y no por casualidad, por aquellas fechas el Consejo Económico y Social Europeo (CESE), órgano consultivo comunitario, integrado por representantes de las organizaciones de empresarios y trabajadores, así como otros grupos de interés, emitió un Dictamen sobre el “*Dumping social en el sector europeo de la aviación civil*”², que además de realizar un diagnóstico sobre la calidad de las condiciones de trabajo y empleo en el sector, formula una serie de propuestas de acción que pretenden combatir los posibles impactos sociales negativos que la liberalización del sector está deparando, y con ello el riesgo de *dumping* social en el mismo.

Más recientemente – en marzo de 2019 –, la Comisión Europea ha elaborado un informe, titulado “*Estrategia de aviación para Europa: mantener y promover los altos niveles sociales*”³, que con carácter general pretende promover, reorientar e impulsar de alguna manera, de nuevo en el ámbito del *soft law*, la acción institucional y de los agentes sociales por lo que respecta a los estándares sociales y laborales que deberían caracterizar el desarrollo de este sector productivo. En este sentido, el informe constituye una suerte de balance de la evolución que en estos cuatro años – tomando como referencia la Comunicación de 2015 - ha registrado el sector del transporte aéreo, y de los principales problemas que, desde la perspectiva social y laboral, se aprecian en su desarrollo, al tiempo que se formulan un conjunto de propuestas de actuación que pretenden reorientar y dar impulso a los planteamientos esbozados por la Comisión en

¹ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: *Una estrategia de aviación para Europa*, COM (2015) 598 final, de 7 de diciembre de 2015, y que se puede consultar en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0598&from=EN>

² Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el *Dumping social en el sector europeo de la aviación civil* (2016/ C 013/17), de 16 de septiembre de 2015, cuya consulta puede efectuarse en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015IE0417&from=IT>.

³ Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: *Estrategia de aviación para Europa: mantener y promover los altos niveles sociales*, COM (2019)120 final, 1 de marzo de 2019, el cual puede consultarse en: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2019/ES/COM-2019-120-F1-ES-MAIN-PART-1.PDF>

la mencionada Comunicación de 2015 donde se formuló la conocida estrategia de aviación comunitaria.

Pretendo por tanto, en las próximas páginas, reflexionar fundamentalmente sobre las claves que identifican la propuesta de la Comisión, contenida en su informe de 2019, para promover y mantener a medio plazo los estándares europeos en materia laboral y social en el sector del transporte aéreo, al tiempo que realizar una consideración final sobre la evolución futura de los planteamientos comunitarios contenidos en dicho documento. No obstante, y con carácter previo, considero oportuno, y necesario, realizar algunas consideraciones sobre la Comunicación donde se dibuja la estrategia de aviación para Europa, así como sobre el mencionado informe de CESE, pues el primero está en el origen del informe de 2019, en tanto el segundo constituye una opinión muy cualificada de la situación, desde la perspectiva social, del sector, y de las acciones que deberían ejecutarse para mantener y mejorar los estándares sociales y laborales en el mismo.

2. La estrategia de aviación para Europa

Como he señalado hace un instante, en diciembre de 2015 la Comisión Europea alumbró la conocida Comunicación “*Una estrategia de aviación para Europa*”, documento que se pretende marque un punto de inflexión en la forma en cómo hasta el momento se ha gestionado el crecimiento del sector europeo del transporte aéreo. En este sentido, ya en su primera página hay una declaración de intenciones: “*es preciso que la aviación crezca de forma sostenible*”; y en consonancia con ello se marca como objetivo, único, de la que podemos considerar la nueva estrategia europea de aviación, el “*reforzar la competitividad y sostenibilidad de la red de valor del transporte aéreo en su conjunto*”.

Me permito llamar la atención, por tanto, sobre estos dos términos empleados en el documento, que creo son la clave de toda la estrategia: competitividad y sostenibilidad. Y ello porque considero que estas dos palabras resumen, como hace la propia Comisión, el carácter de la referida estrategia. Ahora bien, ¿en qué se traducen estas dos palabras?. El establecimiento de tres prioridades, que se califican como “fundamentales”, sin duda permiten hacerse una idea de qué supone, para la Comisión, la “competitividad” y “sostenibilidad” de este sector:

- a) Aprovechamiento de los mercados en formación, “*mejorando los servicios, el acceso al mercado y las oportunidades de inversión de terceros países y garantizando al mismo tiempo una competencia en condiciones de igualdad*”.
- b) Supresión de los límites al crecimiento tanto en tierra como en el aire, “*reduciendo las restricciones de la capacidad y mejorando la eficiencia y la conectividad*”.
- c) Mantenimiento en la Unión Europea de altos niveles de seguridad y protección, “*adoptando un enfoque basado en los riesgos y en los resultados*”.

Unas prioridades que, además, según reza el propio documento, deberán verse acompañadas por la acción específica de la Unión Europea en los siguientes ámbitos:

- a) Reforzamiento del “capítulo social y crear empleos de alta calidad en el sector de la aviación”.
- b) Protección de “*los derechos de los pasajeros*”.
- c) Incorporación del sector “*a la nueva era de la innovación y de las tecnologías digitales*”.

d) Contribución a “*una Unión de la Energía resiliente y a una política de lucha contra el cambio climático que sepa mirar al futuro*”.

Si se analizan las prioridades de la estrategia de aviación para Europa se puede constatar, en una primera aproximación, que la dimensión socio-laboral de una estrategia de este tipo, de carácter poliédrica, brilla prácticamente por su ausencia, de tal forma que no es hasta la formulación de lo que se identifican como acciones a específicas a desarrollar por la UE cuando encontramos la referencia a la necesidad de reforzar el “capítulo social” y la creación de empleos de “alta calidad”.

En todo caso, y pese a no constituir una prioridad de la mencionada estrategia comunitaria, lo cierto es que en el documento que alumbra la misma ya se realizan algunas consideraciones de interés, que ilustran lo que para la UE implica el referido reforzamiento del capítulo social y la creación de empleos de alta calidad. En este sentido, varias son las propuestas que se realizan:

a) Partiendo de la necesidad de contar con una mano de obra altamente diplomada, cualificada y experimentada, se considera muy importante “*dar prioridad a la formación*”, para lo cual se plantean acciones a distintos niveles: i) creación en el ámbito educativo de “*asociaciones entre investigadores, universidades y transporte aéreo*”, pues se considera que las mismas pueden facilitar las sinergias entre expertos de los distintos sectores y puede ser muy beneficioso para el desarrollo de la aviación europea; ii) desarrollo de nuevas cualificaciones y competencias – en algunos casos no completamente maduras -, como es el caso de los especialistas en drones⁴ o los analistas de datos de vuelo; iii) constitución de una red europea de centros de formación en materia de aviación, que debe dar lugar a la Universidad virtual de la AESA. Adicionalmente, la alta cualificación se considera que pasa por “*establecer normas comunes para las competencias de los inspectores de seguridad aérea*”.

b) Se reconoce la aparición de “*nuevos modelos de empresa y empleo*”, consecuencia de la internacionalización del sector y de la creciente competencia mundial, que ha llevado a las compañías aéreas a reducir sus costes operativos. Por ello, se plantea el establecimiento de “*un mecanismo de seguimiento continuo y de intercambio regular de información entre la Comisión, los Estados miembros y las partes interesadas*”, que permitan comprender mejor las tendencias existentes al respecto en el sector, y “*garantizar en él unas condiciones laborales justas*”.

c) Reconocida la realidad conflictiva que registran los trabajadores del sector con movilidad elevada, la Comisión plantea la importancia que para este colectivo tiene la clarificación de la ley laboral aplicable y el tribunal que ha de ser competente en caso de litigio. Por ello, asume el compromiso de publicar una Guía práctica al efecto, en el marco de la Red Judicial Europea en asuntos civiles y mercantiles, y, de forma un tanto

⁴ Muy interesante es en este sentido, por ejemplo, y ante la necesidad de apoyar el desarrollo del mercado único de la UE para los sistemas de aeronaves no tripuladas (en inglés UAS), la iniciativa de la Comisión Europea para desarrollar un Reglamento que regule la operación con UAS, independientemente de su masa máxima de despegue (en inglés MTOM) – pues hasta el momento los UAS con MTOM inferior a 150 kg. debían atender a la regulación dictada los distintos Estados miembros de la Unión (véase al respecto, F. GONZÁLEZ BOTIJA: *Los drones y la Unión Europea*, en *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 65, 2018, p. 37 y ss.). A la fecha en que se redacta este análisis ya ha se publicado oficialmente el Reglamento de Ejecución (UE) 2019/947 de la Comisión, de 24 de mayo de 2019, relativo a las normas y los procedimientos aplicables a la utilización de aeronaves no tripuladas (DOUE, L 152/45, de 11 de junio de 2019), cuya aplicación está prevista se produzca a partir del 1 de julio de 2020. En todo caso, dado el objeto del Reglamento, parece que deberemos esperar algún tiempo más para que se produzca un desarrollo efectivo de las referidas competencias y cualificaciones.

difusa, analizar si se precisan en el sector “*directrices interpretativas o cambios reglamentarios basados en criterios objetivos*”.

d) Reivindica el olvidado diálogo social sectorial en el ámbito comunitario, a través del Comité de Diálogo Social Sectorial de la Aviación Civil, de forma que, cuando las normas que se vayan a dictar puedan tener repercusión social – incluso si se dictan por la Agencia Europea de Seguridad Aérea -, se consulte a los interesados (con mención expresa de los interlocutores sociales de la Unión).

e) Cuando se negocia con terceros países acuerdos integrales de transporte aéreo a nivel comunitario, la Comisión debe garantizar “*que las políticas y legislaciones de cada parte promuevan unos altos niveles de protección en el ámbito laboral y social [se expresa por tanto la voluntad de combatir el dumpin social] y que las oportunidades creadas por esos acuerdos no debiliten la normativa laboral nacional ni obstaculicen su aplicación*”.

3. El Dictamen del Consejo Económico y Social Europeo sobre el “*Dumping social en el sector europeo de la aviación civil*”

Posiblemente la mayor novedad en el sector del transporte aéreo en lo que llevamos de siglo en Europa no sea tanto la iniciativa de Cielo Único Europeo, como la liberalización del sector que finalmente dicha acción comunitaria encierra. De tal manera que si hasta entonces las compañías aeronáuticas, muy mediatizadas por la fuerte intervención gubernativa y legislativa del aparato de los distintos Estados, con frecuencia tomaban decisiones de gestión atendiendo a criterios políticos, a partir de entonces la eficiencia económica se abre paso, iniciándose una carrera competitiva, en la que la reducción de costes parece ser el *leit motiv* del comportamiento de dichas empresas⁵. Una liberalización muy esperada, por cierto, pues como gráficamente se ha señalado “*el transporte aéreo fue el único importante sector económico que permaneció inalterado durante las tres décadas siguientes a la integración europea*”⁶.

La cuestión es, sin embargo, que la referida liberalización también está generando, desde la perspectiva del empleo y las condiciones de trabajo, ciertos efectos indeseables, que por otra parte no en todos los casos puede decirse que fueran inesperados. Posiblemente, el origen de esta situación está, como también se ha referido ya, en que la UE en este terreno se ha “*enfocado más a abrir este mercado y a vencer los obstáculos que presentaba, que al control de las actuaciones de las compañías en el nuevo escenario de libertad competitiva*”⁷. Lo que no quita para que también tengamos en cuenta que en estos años se ha hecho un seguimiento de la situación del mercado de trabajo en este sector, del que son su muestra más visible los informes elaborados por distintas entidades⁸, evidencia de la preocupación existente con la dimensión social de la política de Cielo Único Europeo.

⁵ M.V. PETIT LAVALL, *La defensa de la competencia en el transporte aéreo en la Unión Europea*, en <https://alada.org/2017/04/27/la-defensa-de-la-competencia-en-el-transporte-aereo-en-la-union-europea/>, abril de 2017, p. 3.

⁶ M.V. PETIT LAVALL, *La defensa de la competencia*, cit., p. 8 nota 2.

⁷ I. CONTRERAS DE LA ROSA: *Eficiencias competitivas en el mercado aéreo asociadas a los modelos de empleo de las aerolíneas y las nuevas tendencias europeas ante este fenómeno*, en *Revista de Derecho del Transporte*, núm. 22, 2018, p. 64.

⁸ Puede citarse a estos efectos: Y. JORENS, D. GILLIS, L. VALCKE & J. DE CONINCK, *Atypical Forms of Employment in the Aviation Sector*, *European Social Dialogue* - European Social Commission, 2015; OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (Departamento de Actividades Sectoriales), *La aviación civil y*

En todo caso, creo oportuno centrarme en esta ocasión en el análisis del mercado de trabajo efectuado en el Dictamen emitido a finales de 2015 por el Comité Económico y Social Europeo (en adelante CESE) sobre el “*Dumping social en el sector europeo de la aviación civil*”, habiendo de recordarse en este momento que ya en 2007 el Tribunal de Justicia de la Unión Europea⁹ determinó que, desde la perspectiva comunitaria, la lucha contra el *dumping* social es un objetivo legítimo – textualmente se considera “*una razón imperiosa de interés general*” –, razón por la cual los Estados, podrían incluso adoptar, en relación con el mismo, restricciones a la libre circulación de trabajadores.

Para el CESE, los principales problemas que aquejan al mercado de trabajo de este sector son los siguientes:

a) A pesar de que en el ámbito de la aviación civil europea entre 1998 y 2010 se constató un crecimiento medio anual de un 5%, lo cierto es que tanto el empleo directo, como el indirecto, se han estancado. Además, y por lo que respecta a los tripulantes de cabina y pilotos, los puestos de trabajo se han externalizado con frecuencia, cuando no sustituido por formas de trabajo más flexibles, situación que también ha influido sobre el nivel de los salarios con un descenso evidente – el Dictamen refiere el caso de Reino Unido, donde se viene constatando una disminución evidente de la remuneración, por ejemplo, de los tripulantes de cabina –¹⁰.

los cambios en su entorno laboral: documento temático para el debate en el Foro de diálogo mundial sobre los efectos de la crisis económica mundial en la industria de la aviación civil (Ginebra, 20-22 febrero de 2013), Ginebra, 2013; STEER DAVIES GLEAVE, Study on the effects of the implementation of the EU aviation common market on employment and working conditions in the Air Transport Sector over the period 1997 – 2010, European Commission-DG Move, 2012; BOOZ&CO, Effects of EU Liberalisation on Air Transport Employment and Working Conditions, European Commission-DGI for Energy and Transport, 2009; ECORYS, Social Developments in the EU air transport sector. A study of developments employment, wages and working conditions in the period 1997 – 2007, European Commission, DG Energy and Transport, 2007; EUROPEAN COCKPIT ASSOCIATION, Pilot fatigue Barometer, 2012; EUROPEAN COCKPIT ASSOCIATION, The Case for Fair Competition in Europe’s Aviation – Why action is needed to safeguard our aviation’s future, 2014; DANISH TRANSPORT AUTHORITY, Report of the working group on “Social dumping” in aviation, 2014; EUROPEAN COMMISSION, Report on the suitability of economic regulation of the European air transport market and of selected ancillary services, Commission Staff Working Document, 2013; EUROPEAN COMMISSION, Impact assessment of the Single Aviation Market on employment and working conditions for the period 1997 – 2007, Commission Staff Working Document, 2010; EUROPEAN LOW FARES AIRLINE ASSOCIATION, Liberalisation fo European Air Transport: The Benefits of Low Fares Airlines to Consumers, Airports, Regions and the Environment, 2004; EUROPEAN LOW FARES AIRLINE ASSOCIATION, Social Benefits of Low Fares Airlines in Eurorpe, York Aviation, 2007; G. HARVEY, P. TURNBULL, The Development of the Low Cost Model in the European Civil Aviation Industry, European Transport Worker’Federation, 2012. Más recientemente, S. LEVIN, H. FIGG, S. MORGAN-PRICE, C. BRANNIGAN, S. AMARAL: Study on employment and working conditions of aircrews in the EU internal aviation market, DG Move, European Commission, 2018 – conocido como Estudio Ricardo –.

⁹ Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 18 de diciembre de 2007, C-341/05, Laval, apartado 103, en la que se señala además que “*puesto que la Comunidad tiene no sólo una finalidad económica, sino también social, deben sopesarse los derechos derivados de las disposiciones del Tratado relativas a la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales en relación con los objetivos perseguidos por la política social, entre los que figuran, en particular, como se indica el artículo 136 C, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, a fin de conseguir su equiparación por la vía del progreso, en una protección social adecuada y el diálogo social*”.

¹⁰ No en vano el Dictamen señala que tanto “*los empresarios como los sindicatos aéreos reconocen ahora que las estrategias empresariales y las consiguientes políticas de relaciones laborales y recursos humanos de algunas compañías aéreas de bajo coste están impulsando un <lento descenso hacia el mínimo común denominador>*” – en los términos referidos en el Informe sobre la Presentación por

- b) Siendo menores los márgenes de beneficio que en otros sectores, “*algunas compañías aéreas creen que los costes laborales pueden verse presionados a la baja continuamente*”, habiendo descubierto, además, que la libertad de establecimiento en la UE es un instrumento para continuar con la reducción de costes y el *dumping* social, generando un efecto de deslocalización de trabajadores respecto de lo que es su país de nacionalidad o residencia ¹¹.
- c) La competencia cada vez más intensa ha llevado a compañías aéreas tradicionales – básicamente conocidas como de bandera -, a crear versiones de bajo coste de la marca principal, lo que supone la introducción en este mercado laboral de más mano de obra de bajo coste y la pérdida de puestos de trabajo dignos en las referidas compañías aéreas tradicionales – lo cual no quita para que en el Dictamen se afirme que “*las prácticas sociales de las compañías de bajo coste no son automáticamente generadoras de dumping social*” –. Asimismo, algunas compañías han recurrido al uso de nacionales de otros países ajenos a la UE para operar vuelos hacia, desde, e incluso en el interior, de la UE con costes salariales inferiores y peores condiciones de trabajo – sin embargo, tales compañías aéreas tienen que aplicar las normas nacionales del Estado miembro que expida el certificado de operador aéreo –.
- d) No existe un modelo uniforme de empleo, y esta afirmación se sustenta sobre la base de dos ejemplos: i) en tanto algunas compañías aéreas ofrecen empleos de calidad con contratos por tiempo indefinido, otras recurren a la externalización, las agencias de trabajo, e incluso en algunos casos al falso trabajo autónomo: ii) la presencia de la representación sindical: en tanto algunas compañías aéreas intentan evitar los sindicatos, otras los reconocen y firman convenios colectivos.
- e) Se constatan “diferencias sustanciales entre los Estados miembros en términos de condiciones de trabajo, igualdad de trato, salud y seguridad en el trabajo, protección social (que sólo se coordina a nivel de la UE), etc, lo que genera una asimetría entre la regulación económica (mercado único) y la armonización y cohesión social”.
- f) Compañías aéreas radicadas en países no pertenecientes a la UE que se caracterizan por incumplir la legislación laboral de la Unión – se identifica a unas de las tres principales compañías del Golfo Pérsico -, en materia de despido por embarazo, obligación de obtener autorización para contraer matrimonio, etc. Dicha situación evidencia los problemas existentes para que compañías no comunitarias operen con los estándares laborales comunitarios, y que ha llevado, por ejemplo, a que en 2014 el Grupo de Trabajo sobre la Tripulación Aérea del Comité de Diálogo Social Sectorial ¹², integrado por los interlocutores sociales europeos en la aviación civil, aprobaran una declaración conjunta contra los pabellones de conveniencia de la UE en la aviación, al estimar que constituyen una grave amenaza para el modelo social europeo, el empleo y la competencia leal en el mercado de la aviación, proponiendo a tales efectos una serie de reformas legislativas.

Scandinavian Airlines (SAS) a los reguladores estadounidenses de la solicitud de un permiso para operar por parte de la compañía aérea Norwegian Air International (NAI) Airline Business, abril de 2014.

¹¹ Gráficamente el Dictamen resume esta situación de la siguiente manera: “*los principales motores del dumping social son algunas compañías aéreas con múltiples bases, que contratan a trabajadores en el país X para trabajar en el país Y, pero con un contrato laboral regido por la legislación del país Z*”.

¹² Véase la *Declaración conjunta contra los pabellones de conveniencia de la UE en la aviación*, de 5 de junio de 2014, cuya versión en inglés puede consultarse en: http://www.irshare.eu/es/declaracion-conjunta-contra-los-pabellones-de-conveniencia-en-la-aviacion-civil-en-europa-_es_605.html.

A la vista de este panorama, el órgano consultivo comunitario ha planteado la adopción de una serie de medidas a efectos de “*impedir cualquier impacto social negativo en este sector*”, como:

- a) Revisar las normas comunes para las operaciones de los servicios aéreos¹³, a fin de que se vigile la correcta aplicación de la legislación social nacional y de los convenios colectivos de trabajo en el sector.
- b) Impedir la competencia desleal por parte de países no miembros de la UE en el transporte aéreo en la UE por medio de subvenciones, ayudas estatales, y prácticas tarifarias desleales, atendiendo a lo establecido en el Reglamento (CE) núm. 868/2004¹⁴.
- c) En el marco de las referidas normas, definir mejor la noción de “centro de actividad principal”, para que la licencia de explotación sea concedida por un Estado si el volumen de actividades de transporte aéreo es sustancial.
- d) En materia de coordinación de los sistemas de Seguridad Social, definir mejor las bases múltiples de asignación en el sector de la aviación civil – también las temporales –, reduciendo el período transitorio fijado por la normativa comunitaria a estos efectos¹⁵.
- e) Hacer extensivo el denominado “*permiso único*” – por el que se autoriza a los nacionales de terceros países a residir y trabajar en el territorio de un Estado miembro – al personal de vuelo, a fin de garantizar la igualdad de trato para todos los trabajadores del sector, en el marco de la Directiva 2011/98/CE¹⁶.

Adicionalmente, el CESE ha señalado la conveniencia de que:

- a) La Comisión supervise la aplicación de la Directiva sobre el trabajo temporal en el sector de la aviación, de tal manera que, partiendo de que el empleo directo debería ser “*la forma usual de empleo en la aviación*”, debería ser posible la limitación de la contratación temporal.
- b) Se cuente en la UE con una definición común de “*empleado*” y “*autónomo*”.
- c) Se ejecute una posible iniciativa de los interlocutores sociales de la Unión en el sector de la aviación, a efectos de negociar un acuerdo sobre las condiciones laborales y derechos sociales de los trabajadores del sector, apoyando el que dichos interlocutores presenten posiciones comunes sobre determinados instrumentos legislativos a la Comisión, al tiempo que recomienda que ésta consulte a los referidos interlocutores

¹³ Reglamento (CE) núm. 1008/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de septiembre, sobre normas comunes para la explotación de servicios aéreos en la Comunidad (versión refundida) (DOUE L 293, de 31 de octubre de 2008).

¹⁴ Reglamento (CE) núm. 868/2004, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril, relativo a la protección contra las subvenciones y las prácticas tarifarias desleales, que causan perjuicios a las compañías aéreas comunitarias, en la prestación de servicios de transporte aéreo de los países no miembros de la Comunidad Europea. Ha de advertirse que este Reglamento no está hoy día en vigor, al ser derogado por el Reglamento (UE) 2019/712, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril, relativo a la defensa de la competencia en el transporte aéreo y por el que se deroga el Reglamento (CE) núm. 868/2004 (DOUE L 123, de 10 de mayo de 2019), que es la norma comunitaria vigente en estos momentos.

¹⁵ Reglamento (CE) núm. 83/2014, de la Comisión, de 29 de enero, que modifica el Reglamento (UE) no 965/2012, por el que se establecen requisitos técnicos y procedimientos administrativos en relación con las operaciones aéreas en virtud del Reglamento (CE) no 216/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L 28, de 31 de enero de 2014).

¹⁶ Directiva 2011/98/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establece un procedimiento único de solicitud de un permiso único que autoriza a los nacionales de terceros países a residir y trabajar en el territorio de un Estado miembro y por la que se establece un conjunto común de derechos para los trabajadores de terceros países que residen legalmente en un Estado miembro (DOUE L 343, de 23 de diciembre de 2011).

sociales “sobre todo instrumento legislativo o iniciativa de la UE que tenga efectos sociales”.

d) Dado que la propuesta de Reglamento sobre los servicios de asistencia en tierra no ha prosperado, sería necesario reflexionar sobre la problemática de la transferencia de personal en caso de licitación o de pérdida parcial de actividades ¹⁷.

e) Recomienda a la Comisión que la misma supervise constantemente las condiciones laborales en el sector de la aviación “sobre una base permanente”.

4. El informe de la Comisión Europea sobre la estrategia de aviación para Europa y la necesidad de mantener y promover altos niveles sociales

Como ha podido constatar el lector, análisis como el del CESE han puesto de manifiesto en estos años la existencia de importantes carencias en el desarrollo de la dimensión social del mercado de la aviación europea, siendo a estos efectos diversas las propuestas para su mejor desenvolvimiento realizadas por distintas entidades en estos años. A estas carencias tampoco ha sido ajena la Comisión Europea, razón por la que en 2019 ha estimado oportuno elaborar un Informe, dirigido al Parlamento Europeo, el Consejo UE, el CESE, y el Comité de las Regiones, titulado “*Estrategia de aviación para Europa: mantener y promover los altos niveles sociales*”, como ya se ha señalado en páginas anteriores, en el que precisamente, como se plantea en su título, se aborda la necesidad de mantener y promover altos niveles sociales en este mercado liberalizado.

En este sentido, y tal y como se recoge en el propio documento, el informe “*hace balance de los avances realizados con respecto a la agenda social en el sector de la aviación que se estableció en la Estrategia de aviación de 2015*”, si bien centrado en la situación de las tripulaciones de vuelo – tripulantes de cabina y pilotos –, al tiempo que plantea la adopción de un conjunto de medidas encaminadas a promover una mayor solidez de la agenda social que forma parte de la referida estrategia. El informe puede considerarse un intento de la Comisión por relanzar la dimensión social de la estrategia europea de aviación, cuyo grado de desarrollo y carencias preocupa en las instituciones comunitarias, bien es verdad que focalizado en un colectivo concreto en esta ocasión.

Ahora bien, desde un principio el documento comunitario muestra un notable interés por vincular el desarrollo de la dimensión social de la estrategia europea a la evaluación de seguridad aeronáutica – recordemos que en este sector la seguridad aeronáutica es el primer, y principal, valor a proteger –, señalándose a estos efectos que “*el posible impacto de las diferentes condiciones de empleo en la seguridad es un asunto al que la Agencia Europea de Seguridad Aérea (AESA) y la Comisión conceden una gran importancia*” ¹⁸. Por tanto, hay una concepción de la referida dimensión social en cuanto

¹⁷ Sobre esta cuestión el CESE explicita la consulta efectuada en ese momento por la Comisión a los interlocutores sociales europeos sobre la oportunidad de revisar la Directiva 2001/23/CE, de 12 de marzo de 2001, sobre la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros relativas al mantenimiento de los derechos de los trabajadores en caso de traspasos de empresas, de centros de actividad o de partes de empresa o de centros de actividad (DOCE L 82, de 22 de marzo de 2001). Revisión que, sin embargo, no se ha producido finalmente, y que sí se efectuó en 2014 para asegurar la inclusión en el ámbito de aplicación de la Directiva referida de la gente de mar – mediante la Directiva (UE) 2015/1794 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de octubre de 2015 (DOUE L 263, de 8 de octubre de 2015), que modifica la misma -.

¹⁸ En este sentido el informe comunitario recuerda que ya en 2017 la Agencia Europea de Seguridad Aérea emitió un conjunto de recomendaciones sobre los nuevos modelos empresariales de los operadores de transporte aéreo comercial. Igualmente, el Reglamento (UE) 2018/1139, del Parlamento y del Consejo,

factor instrumental que contribuya a la mejora de los estándares europeos de seguridad – lo que es una visión plenamente asentada tras la entrada en vigor del Reglamento (UE) 2018/1139, del Parlamento y del Consejo, de 4 de julio de 2018, sobre normas comunes en el ámbito de la aviación civil y por el que se crea una Agencia Europea de Seguridad Aérea –, desconociendo con ello que esta dimensión tiene entidad por si misma y como tal debe ser considerada. A la Comisión, como a todas las demás instituciones europeas, debería preocupar los desequilibrios del mercado de este sector *per se*. Y en este sentido una vez más hay que recordar el tenor del art. 151 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que establece que la Unión y los Estados miembros, teniendo presentes los derechos sociales fundamentales reconocidos en las Carta Social Europea de 1961 y en la Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores de 1989, “*tendrán como objetivo el fomento del empleo, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, a fin de conseguir su equiparación por la vía del progreso, una protección social adecuada, el diálogo social, el desarrollo de los recursos humanos para conseguir un nivel de empleo elevado y duradero*”.

En cualquier caso, el informe parte del diagnóstico realizado por el conocido como Estudio Ricardo¹⁹, y no del efectuado, por ejemplo, en el Dictámen CESE ya referido, lo que ya en si mismo es significativo – creo que la visión de los agentes sociales sobre los problemas que aquejan al sector siempre es un aspecto interesante a tener en cuenta, pero en esta ocasión no parece haber sido el caso –. Y focaliza el futuro de la acción comunitaria en relación con la promoción y mantenimiento de los niveles sociales en cuatro ámbitos específicos, que paso a considerar.

4.1 La atracción y retención de mano de obra altamente cualificada

Es categórica la Comisión a la hora de valorar este aspecto: “*El futuro del sector de la aviación europeo depende de su capacidad para atraer y retener a una mano de obra altamente cualificada*”. No obstante, esta preocupación de carácter general, sin embargo, se focaliza en dos aspectos concretos:

a) El problema que representa el que los jóvenes tengan que pagar por volar, y que el Estudio Ricardo cifra en costes de hasta 100.000 € para la formación básica y 30.000 € para la habilitación tipo. En este sentido, conviene tener en cuenta que los conocidos como “contratos de pagar por volar” no se encuentran ni prohibidos expresamente, ni regulados en el ámbito comunitario o nacional. Por ello, desarrollos legislativos como la reciente Directiva (UE) 2019/1152, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de

de 4 de julio de 2018, sobre normas comunes en el ámbito de la aviación civil y por el que se crea una Agencia Europea para la Seguridad Aérea y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.º 2111/2005, (CE) n.º 1008/2008, (UE) n.º 996/2010, (CE) n.º 376/2014 y las Directivas 2014/30/UE y 2014/53/UE del Parlamento Europeo y del Consejo y se derogan los Reglamentos (CE) n.º 552/2004 y (CE) n.º 216/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (CEE) n.º 3922/91 del Consejo (DOUE L 212, de 22 de agosto de 2018) , contempla la consideración de los factores socioeconómicos para abordar los riesgos socioeconómicos para la seguridad aérea.

¹⁹ Como ya se ha señalado en nota 9, el conocido como Estudio Ricardo identifica al estudio realizado por S. LEVIN, H. FIGG, S. MORGAN-PRICE, C. BRANNIGAN, S. AMARAL, *Study on employment and working conditions of aircrews in the EU internal aviation market*, DG Move, European Commission, 2018, y que constituye el análisis del mercado de trabajo de este sector del que se ha servido la Comisión para elaborar el informe de 2019 relativo al mantenimiento y promoción de altos niveles sociales en el marco de la denominada estrategia de aviación para Europa. Puede consultarse el mismo en: <https://www.eurocockpit.be/sites/default/files/2019-04/Study%20on%20employment%20and%20working%20conditions%20of%20aircrew%2C%20EU%20Commission%202019.pdf>.

junio de 2019, relativa a unas condiciones laborales transparentes y previsibles en la Unión Europea, constituye un paso importante, desde el momento en que la misma obliga a las empresas a facilitar formación gratuita al trabajador “*en caso de que la legislación nacional o de la Unión, o los convenios colectivos*” requieran que el empleador la proporcione.

b) La calidad de la formación: el informe denuncia una situación que a estas alturas podría considerarse más que preocupante, y es que las compañías vienen reconociendo desde hace años que “*una gran proporción de los pilotos que poseen una licencia de piloto de línea aérea no cumplen sus requisitos básicos de admisión*”. De ahí que la Comisión, con apoyo de la AESA y en colaboración con los interlocutores sociales, asuma el compromiso de evaluar de qué manera el proceso de formación tradicional podría transformarse gradualmente en una formación basada en la realidad y adquisición de competencias de tal forma que, por un lado, se mantenga un nivel óptimo de seguridad, y por el otro, se preserven las posibilidades de los pilotos de encontrar empleo en el futuro. A estos efectos, dicha institución asume el compromiso de poner en marcha, con carácter general, “*un estudio destinado a identificar distintas opciones políticas encaminadas a apoyar la transición de los trabajadores en todos los medios de transporte hacia el transporte automatizado, incluida la formación y el reciclaje profesional*”.

4.2 *El mantenimiento y promoción de los altos niveles sociales de la Unión Europea respecto del personal de vuelo*

En relación con esta cuestión central, la Comisión pone el acento en cinco aspectos:

a) La legislación aplicable a las relaciones de trabajo y la jurisdicción competente para conocer de la misma: se trata de una cuestión conflictiva, que no es fácil, y que ha permitido, particularmente a ciertas compañías aéreas *low cost*, establecer un modelo de relaciones laborales a la carta en función de la legislación que le resultaba más favorable a sus intereses ²⁰. Como sabemos, la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 14 de septiembre de 2017 ²¹, y que tenía por objeto la determinación de la

²⁰ En última instancia el informe de la Comisión implícitamente asume algunas de las reivindicaciones del Grupo de Trabajo de la Tripulación Aérea, integrado en el Comité de Diálogo Social Sectorial de la Aviación Civil, expresadas en la *Joint Declaration against EU-based Flags of Convenience in Aviation*, de 5 de junio de 2014, en la que se abogaba por combatir, de forma contundente, el fenómeno de las “*banderas de conveniencia*” en la aviación civil, por estimar dicha práctica distorsionadora de las condiciones sociales y de competitividad del sector, así como un factor de devastación de la industria y el empleo del mismo. Dicha declaración puede consultarse en: <https://www.etf-europe.org/wp-content/uploads/2018/10/Joint-Declaration-against-EU-based-Flags-of-Convenience-in-Aviation.pdf>.

²¹ Sentencia de 14 de septiembre de 2017 (asuntos acumulados C-168/16 y C-169/16, *Nogueira y otros*). Sobre esta cuestión remito, entre otros, a los análisis realizados por M.C. VAQUERO LÓPEZ, *La determinación del lugar de ejecución de la prestación laboral del personal de vuelo como foro de competencia judicial internacional: (Sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de septiembre de 2017, asuntos acumulados C-168 y C-169/16: SandraNogueira y otros contra Crewlink Ireland Ltd y Miguel José Moreno Osacar contra Ryanair Designated Activity Company)*, en *La Ley Unión Europea*, núm. 54, 2017, p. 477 y ss.; J.L. IRIARTE ÁNGEL, *La precisión del lugar habitual de trabajo como foro de competencia y punto de conexión en los Reglamentos europeos*, en *Cuadernos de Derecho Transnacional*, Vol. 10 núm. 2, 2018, p. 477 y ss.; A.L.M. SIA, *Sul tema della giurisdizione nei contratti individuali di lavoro. Il caso delgi assistenti di volo*, en *Diritto dei Trasporti*, núm. 1, 2019, p. 55 y ss. Más recientemente, y centrado en la comprensión de la cuestión por nuestro Tribunal Supremo, V. ANAYA LÓPEZ, *Un análisis de la competencia judicial internacional del personal de vuelo a propósito de modelo de Ryanair y la última sentencia del Tribunal Supremo, de 24 de enero de 2019*, publicado en

ley aplicable a los contratos de trabajo celebrados en el seno de la compañía Ryanair, ha constituido un punto de inflexión importante, al negar valor significativo a estos efectos al lugar donde está situado el domicilio social del demandado, y afirmar la preminencia del lugar habitual de trabajo como factor que determine la legislación aplicable a la relación de trabajo. En todo caso, la sentencia ha impulsado, de forma notable, y como efecto secundario, el reconocimiento de las organizaciones sindicales nacionales en esta empresa, y la apertura de negociaciones para la elaboración de convenios colectivos de trabajo que regulen las condiciones de trabajo y empleo de los trabajadores, inexistentes hasta el momento.

Esta sentencia histórica no ha pasado desapercibida para la Comisión, quien junto a este hito destaca diversos actos legislativos e iniciativas que en estos años deben permitir avanzar en la correcta resolución de esta compleja cuestión, como es el caso de: i) el Reglamento (UE) núm. 465/2012, sobre coordinación de los sistemas de Seguridad Social²², y que ha establecido a estos efectos como ley aplicable la del Estado miembro donde se ubica la base operativa del personal de vuelo; ii) La Guía práctica “*Competencia judicial y legislación aplicable a los litigios internacionales entre trabajadores y empresarios*”, elaborada por la Red Judicial Europea en Materia Civil y Mercantil en 2016, de especial utilidad para establecer el marco legislativo y jurisdiccional de las tripulaciones de vuelo móviles.

En todo caso, la Comisión es consciente de que el camino por recorrer, dadas las peculiaridades de este mercado de trabajo es largo, y a estos efectos manifiesta el interés, e importancia, de la evaluación que se está realizando del Reglamento (CE) núm. 1008/2008, del Parlamento y del Consejo, de 24 de septiembre de 2008, sobre normas comunes para la explotación de servicios aéreos en la Comunidad²³, y el análisis que se está efectuando de su impacto social, en particular en las condiciones de trabajo, que en su momento debería tenerse en consideración en una futura revisión del referido Reglamento comunitario. Adicionalmente plantea, como acciones de futuro, una posible actualización de la Guía práctica judicial antes mencionada, a la vista, entiendo, sobre todo de la sentencia del TJUE de 2017 en el caso Ryanair, al tiempo que el estudio que está efectuando en estos momentos la Comisión en relación a si resultaría necesario reforzar la seguridad jurídica de las tripulaciones de vuelo móviles, incluidas las tripulaciones de países no pertenecientes a la UE que realicen su trabajo en el ámbito comunitario, por lo que respecta a la legislación aplicable a sus contratos de trabajo.

b) El empleo de trabajadores a través de intermediarios, incluidas empresas de trabajo temporal: la contratación de personal a través de empresas de trabajo temporal o a través de otras organizaciones intermedias – empresas prestadoras de servicios -, la contratación de corta duración y el trabajo por cuenta propia, sin duda son fenómenos que preocupan no sólo a la Comisión, sino también a los interlocutores sociales, por el impacto que estas formas de empleo pueden tener sobre las condiciones de trabajo y empleo del personal de vuelo. Curiosamente, en este informe la Comisión admite que hay un primer problema, no solventado hasta el momento, que tiene que ver con la

I. NADAL GÓMEZ (Dir.), *La aviación al servicio del desarrollo económico de la sociedad. Los nuevos retos de su regulación jurídica*, Madrid, 2019, p. 611 y ss.

²² Reglamento (UE) núm. 465/2012, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de mayo, por el que se modifican el Reglamento (CE) n.º 883/2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social, y el Reglamento (CE) n.º 987/2009, por el que se adoptan las normas de aplicación del Reglamento (CE) N.º 883/2004 (DOUE L 149, de 8 de junio de 2012).

²³ DOUE L 293, de 31 de octubre de 2008.

determinación del tamaño de la cuestión, pues los informes realizados hasta el momento – véase el Estudio Ricardo que se ha tomado como referencia por la Comisión, por ejemplo -, no consiguen cuantificar con exactitud este fenómeno.

Tal vez por ello, las acciones que la Comisión se plantea en este caso tiene un carácter más genérico, y así:

i) Establece que esta institución, en estrecha colaboración con la AESA y las partes interesadas, tomarán las medidas necesarias para garantizar que los sistemas de seguridad de las compañías aéreas tengan en cuenta todas las formas de empleo y los acuerdos laborales existentes, incluido el personal empleado vía intermediarios y por cuenta propia.

De nuevo se impone una perspectiva que supedita la dimensión social de la estrategia de aviación para Europa a la garantía de la seguridad aeronáutica, algo que ya he cuestionado anteriormente.

ii) Se insta a los Estados miembros a garantizar, por los medios apropiados, la aplicación de las normas destinadas a proteger a los trabajadores cedidos por empresas de trabajo temporal a escala nacional, así como el cumplimiento del Derecho de la Unión.

Siendo loable el talante de la Comisión, en este caso entiendo que sería más adecuado plantear medidas que pueden tener un efecto más profundo en el desenvolvimiento de las empresas de trabajo temporal, como sería, por ejemplo, la revisión y puesta al día de la Directiva 2008/104/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, relativa al trabajo a través de empresas de trabajo temporal²⁴, donde, por ejemplo, está pendiente de mejorar el encaje de las empresas prestadoras de servicios.

c) Los desplazamientos de trabajadores: asumido por la Comisión que la Directiva 96/71/CE, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios, no se está aplicando a las tripulaciones de vuelo, y que entre las representaciones de los trabajadores de las compañías aéreas cunde la preocupación por el posible uso de acuerdos de arrendamiento con tripulación, con el fin de eludir las huelgas o el cumplimiento del Derecho laboral y social aplicable, aquélla cifra sus esperanzas en este caso en la correcta aplicación de la revisión de dicha Directiva, operada en fechas no muy lejanas en virtud de la Directiva (UE) 2018/957, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de junio de 2018²⁵, y que, entre otros aspectos²⁶, dispone la incorporación a las legislaciones nacionales del principio de igualdad de remuneración por igual trabajo, no más allá del 30 de julio de 2020.

No obstante, siendo consciente la Comisión de que el presente es un aspecto cuya gestión es de apreciable complejidad – razón por la que, una vez más, insta a los Estados miembros de la Unión a garantizar, mediante los medios adecuados, la aplicación de las normas vigentes que protegen a los trabajadores desplazados –, la misma traslada su voluntad de trabajar con los Estados comunitarios, a través del

²⁴ DOUE L 327, de 5 de diciembre de 2008.

²⁵ Directiva (UE) 2018/957, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de junio de 2018, que modifica la Directiva 96/71/CE sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios (DOUE L 173, de 9 de julio de 2018).

²⁶ Adicionalmente, la Directiva revisada contempla la aplicación del principio de igualdad de trato, como expresamente resalta la Comisión en su informe, a los trabajadores desplazados cedidos por empresas de trabajo temporal o por agencias de colocación, incluidas las tripulaciones de vuelo, al tiempo que se mantiene la posibilidad de que los Estados miembros de acogida decidan aplicar a estos trabajadores las condiciones de empleo que se aplican a los trabajadores cedidos por empresas de trabajo temporal en dichos Estados.

Comité de expertos sobre el desplazamiento de trabajadores – constituido tiempo atrás – , para mejorar la aplicación de la Directiva²⁷, y en particular asistir la transposición y aplicación de la Directiva revisada. Adicionalmente, la Comisión cifra sus esperanzas en que la recién constituida Autoridad Laboral Europea²⁸, cuya operatividad se espera que se inicie en 2019, y funcione plenamente en 2024, contribuya a garantizar la aplicación de la legislación comunitaria en materia de movilidad laboral “*de manera justa, simple y efectiva*” – lo que ahora no es el caso –. En este sentido, ha de recordarse que el art. 2 del Reglamento comunitario que alumbró su constitución expresamente establece que: “*Los objetivos de la Autoridad serán contribuir a garantizar una movilidad laboral equitativa en toda la Unión y ayudar a los Estados miembros y a la Comisión a coordinar los sistemas de seguridad social en la Unión*”.

d) El trabajo por cuenta propia: la forma en que la Comisión se acerca a esta realidad laboral es cuanto menos curiosa, pues si bien, a partir del análisis realizado en el Estudio Ricardo se afirma que “*no es una forma de empleo que las compañías aéreas utilicen con frecuencia*”, finalmente asume que se trata de una forma de trabajo que puede ofrecer a las compañías aéreas una mayor flexibilidad, razón por la que identifican esta cuestión como uno de los aspectos sobre los que la Comisión debe operar.

En este sentido, se estima por esta institución comunitaria que uno de los problemas más significativos en relación con esta forma de trabajo tiene que ver con el fenómeno del falso trabajo por cuenta propia. Y a tales efectos la institución comunitaria plantea como líneas de actuación futura las siguientes: i) insta a la adopción de la propuesta de Directiva sobre condiciones de trabajo transparentes, lo que al día de la fecha ya se ha producido; ii) invita a los Estados a aplicar la Recomendación sobre el acceso a la protección social para todos los trabajadores por cuenta ajena y propia, aprobada en diciembre de 2018; iii) anuncia en 2019 la celebración de un seminario para analizar formas de abordar el trabajo no declarado en el sector de la aviación, en el marco de la Plataforma europea sobre el trabajo no declarado, centrado en el fenómeno del falso trabajo por cuenta propia de las tripulaciones de vuelo y la colaboración transfronteriza entre las autoridades competentes; iv) insta a los Estados miembros, una vez más, a garantizar la aplicación de las normas laborales vigentes a escala nacional, y al cumplimiento del Derecho de la Unión conforme a la doctrina del TJUE.

e) Las tripulaciones de países que no son miembros de la UE, pero realizan su trabajo en el territorio de la Unión: como se ha señalado en el caso anterior, en relación con esta cuestión la Comisión reconoce que “no es posible establecer si se trata de una práctica común ni si la base de la tripulación de vuelo se encuentra en un tercer país o en la UE”, lo que no significa que no se considere un aspecto problemático del desarrollo del mercado de trabajo de este sector.

No obstante, en este caso los problemas se plantean no tanto por carencias de la regulación comunitaria y nacional, como por la falta de normas internacionales que

²⁷ Así como de la Directiva 2014/67/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, relativa a la garantía de cumplimiento de la Directiva 96/71/CE, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios, y por la que se modifica el Reglamento (UE) núm. 1024/2012, relativo a la cooperación administrativa a través del Sistema de Información del Mercado Interior (DOUE L 159, de 28 de mayo de 2014).

²⁸ Reglamento (UE) 2019/1149, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, por el que se crea la Autoridad Laboral Europea, se modifican los Reglamentos (CE) núm. 883/2004, (UE) núm. 492/2011 y (UE) núm. 2016/589, y se deroga la Decisión (UE) núm. 2016/344 (DOUE L 186, de 11 de julio de 2019).

aborden la cuestión. En efecto, según reconoce el informe de la Comisión, la UE cuenta hoy día con normas específicas relativas a la actividad de las tripulaciones en tránsito o descanso en el espacio Schengen, en el Código de Fronteras Schengen. Igualmente, la legislación migratoria comunitaria garantiza que las tripulaciones de vuelo de países no pertenecientes a la UE, que tienen sede en un Estado miembro, y cuentan con un permiso de trabajo y de residencia, el mismo trato que a los nacionales del Estado comunitario- lo que como señala el propio informe, “*constituye una salvaguardia para reducir la competencia desleal que pueda ocasionar la explotación de ciudadanos no pertenecientes a la UE*” –. De tal manera que, en este caso, el problema viene dado porque “*la falta de normas laborales internacionales en el sector de la aviación civil afecta a la efectividad de la legislación laboral de la UE y de los Estados miembros tanto en las rutas dentro de la UE como fuera de ella*”, al tiempo que se reconoce que, por diversas circunstancias, tradicionalmente los acuerdos bilaterales de transporte aéreo no contienen disposiciones referentes a los aspectos laborales y sociales del mismo, pese a los esfuerzos de la UE en este sentido.

Por todo ello, y en relación con esta problemática, la Comisión plantea las siguientes acciones: i) continuar controlando la aptitud de la legislación comunitaria en materia de migración legal, que, entre otras cosas, debe evaluar la situación de las tripulaciones de vuelo muy móviles de terceros países²⁹; ii) seguirá promoviendo la inclusión de cláusulas sociales y laborales ambiciosas en los acuerdos – a pesar del poco éxito reconocido –.

4.3 *La promoción del equilibrio de género y entre la vida profesional y la privada*

Es curiosa la aproximación de la Comisión a esta cuestión. Pues si bien inicialmente en el informe se afirma que “*el equilibrio de género en la aviación es, además, mejor que en otros medios de transporte*”, y se destaca que “*las mujeres representan el 40% de los trabajadores del transporte aéreo*”, finalmente se señala que “*sólo alrededor del 5% de los pilotos de todo el mundo son mujeres*”, siendo en última instancia este aspecto el que centra la preocupación de la institución comunitaria en esta materia.

Con carácter general, la Directiva (UE) 2019/1158, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores, y por la que se deroga la Directiva 2010/18/UE del Consejo³⁰ – a la redacción del informe una propuesta, hoy una realidad –, recibe una valoración positiva desde la perspectiva de la conciliación y del incremento de la frecuencia con que los hombres se acojan a estos permisos. Lo que no quita, para que la propia Comisión señale, con base en el referido Estudio Ricardo, que parece poco probable, a día de hoy, que las mujeres y hombres que desarrollan su labor mediante formas alternativas de empleo, distintas de los contratos de trabajo directos y permanentes, vayan a recibir el mismo permiso y remuneración por maternidad/paternidad que sus compañeros que trabajan en condiciones estables.

²⁹ A tales efectos el informe anticipa el inicio de un proceso de consulta de alto nivel en la materia, basado en las recomendaciones contenidas en la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo “Fortalecer las vías legales hacia Europa: un componente indispensable de una política migratoria equilibrada y global”, COM (2018) 635 final, y que puede consultarse en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52018DC0635>

³⁰ DOUE L188, de 12 de julio de 2019.

En todo caso, la Comisión sugiere como líneas de acción futura en la materia las siguientes³¹: a) animar a las partes interesadas del sector de la aviación a emprender acciones concretas que dinamicen la iniciativa comunitaria, puesta en marcha en 2017, “*Mujeres en el transporte: Plataforma de la UE para el cambio*”, con el ánimo de mejorar las condiciones de trabajo y de empleo, a fin de atraer y retener a las mujeres en el ejercicio de la profesión de tripulante de vuelo³²; b) ejecutar dos estudios, uno relativo a herramientas que pueden servir a docentes de educación primaria y secundaria para luchar contra los estereotipos de género y concienciar a los jóvenes sobre las profesiones del sector del transporte, el otro para identificar buenas prácticas sobre la forma de organizar los horarios de la manera más favorable para la familia.

4.4 *La promoción del diálogo social sectorial*

Sin duda, este es uno de los aspectos que, a medio plazo, entiendo deben ser claves en el desarrollo de la dimensión social de la estrategia europea de aviación. Y así parece percibirlo también la Comisión, aunque sólo sea porque la misma en el marco de la iniciativa comunitaria “*Pilar europeo de derechos sociales*”³³, se ha comprometido con carácter general, en virtud de su principio núm. 8, a promover el diálogo social europeo, en el marco del espíritu de la Declaración conjunta sobre un nuevo comienzo para el diálogo social, emitida el 27 de junio de 2016³⁴.

Como es conocido, la dinámica del diálogo social comunitario en los últimos años arroja un balance donde las frustraciones se imponen a las consecuciones de otros tiempos, siendo buena prueba de ello la referida Declaración de 2016, que parte precisamente de la idea de que el diálogo social comunitario debe replantearse y ser tomado con mayor intensidad³⁵ – no en vano, en dicho documento se dice textualmente que se trata de “*una iniciativa sobre un nuevo comienzo para el diálogo social*” –. Más concretamente, y por lo que respecta al diálogo social en el sector de la aviación, la institución comunitaria reconoce en este informe que “*la falta de representatividad de las compañías aéreas desde 2017 ha debilitado la posibilidad de tener un diálogo social europeo significativo*”³⁶. La cuestión es que también con anterioridad a esta fecha

³¹ Al margen de apoyar la finalización de las negociaciones sobre la Directiva (UE) 2019/1158, como sabemos hoy día culminadas.

³² Y donde un referente importante deberían ser las prácticas que fomentan la contratación de mujeres en el sector de la aviación contenidas en el informe de la Comisión Europea titulado “*Business case to increase female employment in Transport*”, publicado en diciembre de 2018, y que puede consultarse en: <https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/2018-business-case-to-increase-female-employment-in-transport-final-report.pdf>.

³³ Puede consultarse en: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_es.pdf.

³⁴ El texto de la Declaración, titulado *Un nuevo comienzo para el diálogo social. Declaración de los interlocutores sociales europeos, la Comisión Europea y la Presidencia del Consejo de la Unión Europea*, puede consultarse en: <https://ec.europa.eu/social>.

³⁵ Como se ha señalado por algunos estudiosos de este fenómeno, el desarrollo del diálogo social en el seno de la Unión Europea – tras su institucionalización por el Protocolo Social del Tratado de Maastrich –, ha tenido un carácter desigual, en función del plano al que se atienda: más significativo y apreciable cuando nos centramos en el ámbito interprofesional y de empresa; con destacadas limitaciones cuando precisamente del nivel sectorial se trata. Remito al respecto en este sentido al interesante análisis realizado en su momento por H.-D. KÖHLER, S. GONZÁLEZ BEGEGA, *Diálogo Social y negociación colectiva sectorial en la Unión Europea. Limitaciones y perspectivas*, en *Cuadernos de Relaciones Laborales*, núm. 2, 2007, p. 119 y ss.

³⁶ El problema en este caso, como detalla el propio informe, tuvo que ver básicamente con que, hasta 2017, las compañías aéreas estaban representadas por tres organizaciones en el Comité de Diálogo Social

el diálogo social en este sector era prácticamente inexistente, excepción hecha de la consecución apreciable, todo sea dicho, que supuso el Acuerdo para la ordenación del tiempo de trabajo del personal de vuelo en la aviación civil (2000)³⁷.

Bienvenida ha de ser, en todo caso, la apuesta de la Comisión por promover el diálogo social en un sector caracterizado por ausencia en múltiples ocasiones, al tiempo que por la inexistencia de procesos de negociación colectiva en bastantes ámbitos del mismo. No obstante, no puedo evitar tener la impresión de que, en este terreno, la posición de la Comisión, no deja de ser un tanto voluntarista, a la vista de las acciones que plantea: i) seguir apoyando y facilitando activamente el diálogo social entre compañías aéreas y tripulaciones de vuelo, incluso entre los interlocutores sociales en el marco del Comité de Dialogo Social Sectorial; ii) alentar a los interlocutores sociales a garantizar la representación adecuada de compañías aéreas y tripulaciones de vuelo, para hacer un uso óptimo de la herramienta del diálogo social; iii) seguir proporcionando evaluaciones periódicas de las organizaciones de interlocutores sociales que participan en el diálogo social, a través de los estudios de representatividad que realice la Fundación para la Mejora de las Condiciones de Vida y Trabajo – para 2019 anuncia un estudio al respecto –.

De todas formas, conviene señalar en este punto, en cuanto perspectiva adicional que no debe ser desdeñada, que de un tiempo a esta parte la Organización Internacional del Trabajo (OIT), cuando ha debatido en su seno cómo debería ser la futura gobernanza de este sector productivo³⁸, ha llegado a la conclusión de que la promoción del trabajo decente en el mismo – idea en la que anda inmersa con bastante intensidad en los últimos años, particularmente con motivo de los actos conmemorativos de su centenario – pasa necesariamente por el fortalecimiento del diálogo social³⁹. Indudablemente, esta apreciación apunta a la importancia del papel que ha desempeñar, a medio plazo, en el ámbito comunitario, el referido Comité de Diálogo Social sectorial de la Aviación Civil. Pero mientras este Comité termina resolver los problemas relacionados con las organizaciones que deben integrarlo y cuál debe ser su dinámica de funcionamiento, y

Sectorial de la Aviación Civil, que representaban a distintos segmentos del sector – compañías aéreas tradicionales, de ocio y regionales –. Sin embargo, desde que la AEA – organización de compañías aéreas tradicionales – cesó en su actividad, la misma no ha sido reemplazada en el referido Comité de Diálogo Social. Al mismo tiempo, compañías aéreas de bajo coste han solicitado el ingreso en este Comité, cuestión pendiente de resolución.

³⁷ Y que, como es conocido, fue elevado a la condición de Directiva: Directiva 2000/79/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativo a la aplicación del Acuerdo europeo sobre la ordenación del tiempo de trabajo del personal de vuelo en la aviación civil, celebrado por la Association of European Airlines (AEA), la European Transport Workers' Federation (ETF), la European Cockpit Association (ECA), la European Regions Airline Association (ERA) y la International Air Carrier Association (IACA) (DOCE L 302/57, de 1 de diciembre de 2000).

³⁸ Discusión que tuvo lugar en 2013 en el marco del “Foro de diálogo mundial sobre los efectos de la crisis económica mundial en la industria de la aviación civil” – cuya documentación puede consultarse en: https://www.ilo.org/sector/activities/sectoral-meetings/WCMS_192795/lang--es/index.htm.

³⁹ Como es conocido el concepto de “*trabajo decente*” no ha sido precisado en todos su extremos por la OIT, pues evidentemente se trata de un concepto cuyo contenido puede oscilar en función del nivel económico y sociolaboral de los distintos Estados. De hecho, si traigo a este análisis la consideración de este concepto es porque coincido con aquellos especialistas que han señalado que “*el concepto de trabajo decente no cubre un contenido o producto, sino un proceso, es decir, una forma de realizar los objetivos*” (F. Maunpain, *Nouvelle foundation o nouvelle façade?. La Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable*, en *Droits fondamentaux*, núm. 9, 2009, p. 19), de tal manera que finalmente lo que pretende la OIT con dicho concepto es inducir procesos de mejora de las condiciones de trabajo y empleo apartir de la realidad existente en cada Estado.

por lo tanto se activa, bueno será también considerar que, como en fechas recientes ha señalado la propia OIT: el diálogo social “*se manifiesta de diversas formas y en diferentes niveles según las tradiciones y los contextos nacionales, incluido el diálogo social transfronterizo en una economía globalizada cada vez más compleja. No existe un enfoque universal para organizar y reforzar el diálogo social. Sin embargo, la negociación colectiva sigue ocupando un lugar central en el diálogo social. Las consultas, los intercambios de información y otras formas de diálogo entre los interlocutores sociales y con los gobiernos también son importantes*”⁴⁰.

En definitiva, también hay vida más allá del referido Comité y de las consultas que las instituciones comunitarias realicen a los interlocutores sociales con ocasión de la tramitación de distintas iniciativas legislativas que puedan afectar al sector⁴¹. Más concretamente, creo que debería valorarse la oportunidad de profundizar, como complemento a las formas de diálogo social antes apuntadas, en la negociación de acuerdos marco transnacionales europeos, en cuanto manifestación ordinaria, una más, del diálogo social europeo; al igual que también habría que explorar la posibilidades de iniciar negociaciones en este sector para la celebración de acuerdos marco transnacionales de carácter internacional que, en este último caso, permitan implementar compromisos en materia social que se proyecten más allá del territorio de la Unión Europea⁴².

En relación con este tipo de acuerdos, he de recordar que los mismos surgen como respuesta al fenómeno de la globalización económica, y la emergencia de empresas transnacionales que, precisamente por su propia configuración y posicionamiento en el mercado, escapan con frecuencia a la acción reguladora de los Estados⁴³, siendo el sector del transporte aéreo de pasajeros, como es sobradamente conocido, un sector propenso a este tipo de compañías. De ahí el interés de una figura jurídica como la mencionada⁴⁴, que se incrementa, además, cuando se advierte que los referidos acuerdos

⁴⁰ OIT, *Resolución relativa a la segunda discusión recurrente sobre el diálogo social y el tripartismo*, Conferencia Internacional del Trabajo, 107ª reunión, Ginebra, 7 de junio de 2018, pág. 2.

⁴¹ Recuérdesse que, con carácter general, el art. 154 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea establece que la Comisión está obligada a consultar a los interlocutores sociales de forma anticipada a la adopción de cualquier medida en el ámbito de la política social.

⁴² No debemos, no obstante, llevarnos a engaño en este terreno, pues los hechos indican que, por lo que respecta a la firma de acuerdos transnacionales de carácter internacional en este sector, el camino que ha de ser andado es largo. Más concretamente, y hasta donde se conoce, solo se cuenta con el resultado tangible de los acuerdos transnacionales firmados en el seno de Air France – KLM (en 2008, 2010, 2011 y 2013), y de British Airways (2008). En relación con los mismos remito, para su conocimiento, a la base de datos creada por la OIT y la Comisión Europea, que puede consultarse en: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=978&langId=en&company=&hdCountryId=0&companySize=0§orId=0&year=0&esp=0&geoScope=0&refStandard=&keyword=&mode=advancedSearchSubmit>

⁴³ Este contexto en el que surgen explica en gran medida el carácter de su contenido, que los estudiosos del fenómeno ha estandarizado en tres categorías principales: a) estándares de trabajo decente declarados por la OIT; b) niveles mínimos de salario y duración máxima del tiempo de trabajo; c) marco normativo mínimo en material de seguridad y salud laboral (A. BAYLOS GRAU, *Códigos de conducta y Acuerdos-marco de empresas globales: apuntes sobre su exigibilidad jurídica*, en *Lan Harremanak*, Tomo I, 2005, p. 113 -114).

⁴⁴ Que no obstante arrastra sus propios puntos débiles, siendo posiblemente el más significativo el que finalmente tienen un carácter obligacional, que se concreta en la asunción por la empresa de una serie de compromisos, pero sobre cuya exigibilidad en sede judicial existente importantes interrogantes (remito en este sentido a la reflexión realizada por A. BAYLOS GRAU, *Códigos de conducta y Acuerdos-marco*, cit., p. 119 y ss; más ampliamente, S. CANALDA CRIADO, *Acuerdos Marco Transnacionales y Derechos Sociales*, Valencia, 2016).

transnacionales son el resultado de dinámicas negociadoras que superan la unilateralidad que esconden los denominados códigos de conducta⁴⁵, en cuanto compromisos establecidos y asumidos por las empresas, de forma voluntaria, en el marco de la implementación de políticas de responsabilidad social corporativa⁴⁶, en los que se establecen un conjunto de valores y estándares éticos que pretenden ordenar la forma de desenvolverse éstas, también por lo que respecta a la gestión de las relaciones laborales⁴⁷.

Por otra parte, en el caso europeo, la implantación de la figura de los Comités de Empresa Europeos – o de un procedimiento alternativo de información y consulta –, tras la aprobación de la Directiva 94/45/CE – hoy día sustituida por la Directiva 2009/38/CE que generó una versión refundida de la normativa comunitaria anterior –, puede constituir un instrumento útil a la hora de apuntalar los altos niveles sociales que pretende la Comisión Europea para este sector. No obstante, estos comités no sólo constituyen un espacio idóneo para el desarrollo de procedimientos de información y consulta sobre las cuestiones laborales que ocupan y preocupan a los trabajadores, sino que también, como se ha señalado ya en algún caso, su mera existencia tiene la virtud de generar dinámicas de exportación de la “*técnica y la organización del órgano de representación de los trabajadores en empresas o grupos de empresa de dimensión comunitaria a un espacio de representación que va más allá del perímetro europeo*” – por tanto, más allá del territorio comunitario (dimensión internacional) –⁴⁸, lo que posibilita diálogos más estructurados entre las empresas (y grupos de empresas) y las organizaciones sindicales en el ámbito internacional, y en última instancia la adopción, no sólo de acuerdos marco transnacionales europeos, sino también de acuerdos marco transnacionales de carácter internacional.

Ahora bien, también en esta ocasión las expectativas en torno a estos Comités deben ser atemperadas por la realidad de los hechos⁴⁹: a) no es precisamente el sector del transporte en general el ámbito de la economía comunitaria donde la constitución de

⁴⁵ En todo caso, en su momento los códigos de conducta fueron apreciados como instrumentos útiles para lograr la implantación de estándares laborales internacionales (por ejemplo emanados de OIT) en ciertos ámbitos - empresas y grupos de empresas internacionales – que de otra manera difícilmente se habrían aplicado. Así, por ejemplo, A. PERULLI, *La dimensione sociale del mercato globale*, en VV.AA.; *Scritti in memoria di Massimo D’Antona*, Vol. IV, Parte V, Milano, 2004, p. 3624, consideró que los referidos códigos constituyen una suerte de factor de convergencia de los estándares sociales internacionales.

⁴⁶ Al respecto, puede ser de interés la consulta de A. BAYLOS GRAU, *Códigos de conducta y Acuerdos-marco*, cit., p. 103 - 138.

⁴⁷ Remito en relación a esta figura jurídica, bien es verdad que la bibliografía al respecto es muy extensa, a las consideraciones realizadas por Y. SÁNCHEZ-URÁN AZAÑA, *Reponsabilidad social de las empresas y códigos de conducta empresariales: aproximación desde el Derecho del Trabajo*, en *Civitas. Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 148, 2010, p. 819 – 844.

⁴⁸ A. BAYLOS GRAU, *Códigos de conducta y Acuerdos-marco*, cit., p. 117.

⁴⁹ Téngase en cuenta adicionalmente que, en estos momentos, la Unión Europea está inmersa en un proceso de revisión de la Directiva comunitaria que regula los principales aspectos de esta institución representativa – consecuencia de las carencias detectadas en su funcionamiento tras años de vigencia de la referida norma comunitaria –. Remito en este sentido al Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo: “*Informe sobre la aplicación por parte de los Estados miembros de la Directiva 2009/38/CE, sobre la constitución de un comité de empresa europeo o de un procedimiento de información y consulta a los trabajadores en las empresas y grupos de empresas de dimensión comunitaria (versión refundida)*”, COM (2018) 292 final, de 14 de mayo de 2018, que es el origen de los actuales trabajos que han de concluir con la revisión de la Directiva 2009/38/CE.

Comités de Empresa Europeos se ha producido con más vigor⁵⁰; b) los Comités de Empresa Europeos surgieron con la idea de facilitar el acceso de los representantes de los trabajadores a información significativa en la toma de decisiones empresariales en el ámbito transnacional comunitario, al tiempo que inducir su participación en dichas decisiones – de eso va el ejercicio del derecho de consulta –, y no tanto como ámbito en el que proceder a la negociación de acuerdos colectivos transnacionales⁵¹. Sin embargo, y en relación con este último aspecto, cierto es que, en la práctica – y pese a que la Directiva 2009/38/CE no incluye entre las competencias a asumir por estos comités la de negociación colectiva –, un cierto número de estos comités decidieron desempeñar este rol y por tanto afrontar la negociación de acuerdos transnacionales⁵². En última instancia, esta capacidad negociadora de los Comités de Empresa Europeos es objeto de debate⁵³. En todo caso, la renovación de los principios y reglas contenidas en la Directiva 2009/38/CE, proceso en el que anda inmerso en estos momentos la Comisión Europea, sin duda será una nueva oportunidad, a medio plazo, para replantear el diseño y configuración de los Comités de Empresa Europeos en el seno de las compañías aéreas, así como la constitución de nuevos comités, en un sector donde todavía existe un apreciable potencial de desarrollo de estas instituciones representativas, como ya he señalado.

⁵⁰ La European Transport Workers' Federation (ETF) refiere en este sentido que si en 2018 se computaban hasta 1150 Comités de Empresa Europeos, solo 37 de estos Comités se ubicaban en el sector de las empresas multinacionales de transporte y logística, de tal manera que de estos últimos solo 27 podían considerarse activos (cifras obtenidas de su página web en: https://www.etf-europe.org/our_work/european-works-councils/).

⁵¹ En relación con este aspecto me permito recordar que la primera Directiva en la materia, la 94/45/CE, pretendía básicamente posibilitar que los representantes de los trabajadores pudieran emitir opiniones con carácter previo a la toma de decisiones empresariales, en tanto que con la posterior Directiva de 2009 el planteamiento cambia de forma sutil, pero apreciable, pues lo que se desea es que en adelante “los procedimientos de información y consulta pasaran de ser puras formalidades a ser parte del proceso de adopción de decisiones” (R. FLÓREZ ESCOBAR, *El comité de empresa europeo*, en M.E. CASAS BAAMONDE, R. GIL ALBURQUERQUE, *Derecho Social de la Unión Europea. Aplicación por el Tribunal de Justicia*, Madrid, 2019, p. 1131), y por tanto sean más incisivos. Esta evolución acerca estos procedimientos a la idea planteada con carácter general en las dos Directivas que, en el ámbito de la Unión Europea, constituyen la regulación de referencia en relación con el ejercicio de los derechos de información y consulta – Directivas 2002/14/CE y 2001/86/CE –, en las que la consulta se formula “*con el propósito de llegar a un acuerdo*” – en definitiva, se induce que los procesos de consulta culminen, cuando ello sea razonable, en acuerdos transnacionales –.

⁵² Aproximadamente uno de cada diez comités (R. FLÓREZ ESCOBAR, *El comité de empresa*, cit., p. 1135).

⁵³ Téngase en cuenta adicionalmente que, según han puesto en evidencia diversos estudios, la tensión subyacente en estos años entre ciertas federaciones sindicales, que pretenden asumir el protagonismo en la negociación de acuerdos transnacionales, y los Comités de Empresa Europeos de empresas transnacionales, particularmente los alemanas – como consecuencia de la escasa sindicalización de algunos de comités, – ha determinado que en estos últimos años no haya existido una idea totalmente definida sobre quiénes deben asumir estos procesos de diálogo y negociación con las empresas y grupos de empresa comunitarios, lo cual ha podido afectar a los resultados de dichos procesos negociadores. Sobre esta cuestión, véase U. REHFELDT, *La negociación colectiva de empresa empresa transnacional en Europa: dinámicas históricas, formas y retos*, en *Cuadernos de Relaciones Laborales*, Vol. 32, núm. 2, 2014, p. 385 – 409. Como dato significativo en dicho estudio se apunta cómo, si entre 1996 y 2006 el 60% de los acuerdos marco transnacionales europeos fueron firmados por Comités de Empresa Europeos, entre 2007 y 2011 sólo lo fueron el 39% (p. 401).

5 ¿Y a partir de ahora, qué?

¿Cómo se desarrollará a medio y largo plazo la agenda social de la estrategia de aviación para Europa?. Indudablemente esta es una cuestión difícil de establecer en estos momentos. Lo que sí parece claro es que la Comisión es consciente de que el desarrollo de la dimensión social de este mercado de trabajo sectorial registra apreciables carencias, y que la liberalización del sector requiere la aplicación de medidas que induzcan un desarrollo más ordenado de la referida dimensión, que permita profundizar y desarrollar el planteamiento realizado por la Comisión en su Comunicación de 2015⁵⁴.

En un momento del análisis realizado he puesto el foco de atención en el Dictamen del CESE, que me parece especialmente interesante por lo que de expresión de las preocupaciones de los interlocutores sociales comunitarios tiene, al tiempo que recoge medidas que, a su juicio, debería adoptarse en relación con el *dumping* social que amenaza el sector europeo de la aviación civil. Sin embargo, el informe de la Comisión de 2019, lejos de partir de la consideración de dicho Dictamen, se apoya básicamente en las constataciones y consideraciones realizadas en el conocido como Estudio Ricardo, como ya he indicado en páginas anteriores. Siendo una postura legítima, no deja de ser también expresiva de que, pese a lo señalado por la Comisión en su informe, sobre la importancia del papel de los interlocutores sociales en el desarrollo de este sector, el camino a recorrer a la hora de contar con los mismos con ocasión del desarrollo de iniciativas comunitarias en la materia, debe ser andado.

Ahora bien, conviene deslindar las iniciativas comunitarias que, con carácter general, apoyan el desarrollo de la referida agenda social, de aquellas que se originan en el propio sector. Directivas (UE) como la 2018/957, que modifica la Directiva 96/71/CE, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios, o la Directiva (UE) 2019/1152, relativa a unas condiciones laborales transparentes y previsibles en la UE, sin duda contribuirán a mejorar los estándares laborales y sociales y en este sector. Sentencias, como la del TJUE de 14 de septiembre de 2017 sobre la ley aplicable – y la jurisdicción que debía conocer – a las relaciones de trabajo en el seno de la compañía Ryanair, sin duda constituyen un punto de inflexión en la forma en que se ha gestionado y construido el negocio de la aviación comercial *low cost*. De tal manera que, a mi juicio, las principales tareas pendientes en relación con el desarrollo de la referida agenda social, y la lucha contra el *dumping* social, deben de ejecutarse en el seno del propio sector, y se vinculan, básicamente, con la inexistencia de un diálogo social sectorial efectivo, y la ausencia de procesos de negociación colectiva no sólo sectoriales, sino también en el seno de determinadas compañías aéreas.

La reactivación efectiva de la actividad del Comité de Diálogo Social Sectorial de la Aviación Civil debe, por tanto, ser una prioridad. Al igual que la revitalización de los procesos negociadores que pueden dar lugar a la constitución de Comités de Empresa

⁵⁴ Como en algún caso se ha señalado, la existencia del referido documento siempre será en sí mismo una noticia mejor que un escenario de inexistencia de estrategia (en este sentido, véase el análisis crítico realizado por A. TOMVÁ, A. DUDÁS, *An Aviation Strategy for Europe: A critical assessment of delivered results*, en *Magazine of Aviation Development*, 17-22, 2018, p. 17 – 22), lo que no quita para que se sea consciente de las dificultades de su implementación en ocasiones tienen que ver con las reticencias de ciertos Estados a avanzar en la integración comunitaria en este ámbito, al estimar que afecta a cuestiones de interés nacional.

Europeos, y a la elaboración de acuerdos marco transnacionales, tanto en el ámbito empresarial – incluidos los grupos de empresas - como sectorial, que permitan sostener altos niveles sociales en este sector, en línea con la pretensión formulada en el referido informe de la Comisión Europea de 2019 – la recuperación de dinámicas de colaboración entre el Consejo de la Unión Europea, la Comisión Europea y los interlocutores sociales, como la que dio lugar a la Directiva 2000/79/CE, sobre ordenación de tiempo de trabajo del personal de vuelo en la aviación civil, a partir del Acuerdo europeo sobre la ordenación del tiempo de trabajo del personal de vuelo en la aviación civil, sin duda debe ser un aspecto a considerar seriamente –.

En todo caso, sería deseable que, a medio plazo, la Comisión retomara la idea de una estrategia omnicompresiva de todos los colectivos que se desempeñan profesionalmente en este sector. Si bien la estrategia de aviación para Europea en su primera formulación en 2015 parece plantearse en términos generales, desde la perspectiva de los colectivos del sector a los que va dirigida, finalmente el informe de 2019 emitido por la Comisión se circunscribe a analizar el estado de la cuestión en relación exclusivamente con el personal de las tripulaciones de vuelo – tripulantes de cabina y pilotos -, olvidando, por ejemplo, al personal de tierra, colectivo éste que también arrastra significativos déficits en sus condiciones de trabajo y empleo, y que no debería ser mantenido al margen de esta estrategia – de hecho el Dictamen del CESE de 2015, al que me he referido en páginas anteriores, recogía como un contratiempo significativo, en el marco de la lucha contra el *dumping* social en este sector, el que no hubiera prosperado la propuesta de Reglamento comunitario sobre los servicios de asistencia en tierra –.

De igual manera, y como ya he referido, siendo la seguridad aeronáutica un valor a proteger en todo caso, y la razón de ser de las medidas legales que se puedan tomar en este sector – a modo de bien supremo –, no haría mal la Comisión Europea en plantearse, y asumir con las consecuencias correspondientes, que la promoción y mantenimiento de altos niveles sociales es un bien jurídico en sí mismo, y por tanto, las medidas que se adopten en relación con los referidos niveles sociales, no sólo tienen un carácter instrumental en relación con el mantenimiento de los estándares de seguridad, sino que en sí mismas dan cumplimiento a uno de los objetivos nucleares de la Unión Europea y de sus Estados miembros, consagrado en el art. 151 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, como es el fomento del empleo y la mejora de las condiciones de vida y trabajo de sus ciudadanos.

No obstante lo señalado, no quisiera finalizar sin llamar la atención sobre las lecciones que, en esta materia, pueden extraerse del proceso regulatorio ejecutado en el ámbito del trabajo marítimo, pues también hay que ser conscientes de que el desarrollo de la agenda social debe comprender igualmente la actuación de tripulaciones de países y compañías aéreas pertenecientes a Estados ajenos a la UE, ante el riesgo de generar realidades laborales paralelas y que las compañías aéreas comunitarias no sean competitivas en un ámbito productivo – sector aeronáutico – claramente globalizado. Como advierte el propio informe de la Comisión “la falta de normas laborales internacionales en el sector de la aviación civil afecta a la efectividad de la legislación laboral de la UE y de los Estados miembros tanto en las rutas dentro de la UE como fuera de ella”⁵⁵. Y en este sentido, dinámicas como la generada en el ámbito del trabajo

⁵⁵ De hecho, en el Foro tripartito celebrado en 2013 (“*Foro de diálogo mundial sobre los efectos de la crisis económica mundial en la industria de la aviación civil*”), se puso de manifiesto la necesidad de que la OIT y la Organización Internacional del Trabajo (OACI) entablaran una relación más fluida que permita en el futuro un desarrollo de las relaciones laborales más acordes con los postulados propugnados

marítimo⁵⁶, donde el Convenio sobre el trabajo marítimo se ha incorporado al Derecho de la Unión Europea, debería movernos a la reflexión⁵⁷. Ciertamente es que, como indica también el referido informe, en el ámbito de la aviación civil “a diferencia del sector marítimo, no hay un consenso en la Organización Internacional del Trabajo sobre la posibilidad de debatir un convenio internacional del trabajo para el sector de la aviación civil”, pero sin duda habrá que continuar perseverando en la consecución de esta idea, toda vez que si algo enseña la experiencia del sector marítimo es que, en sectores tan globalizados, la dignificación de condiciones de trabajo y empleo, y la lucha contra el *dumping* social, requiere no sólo medidas regionales, sino también de carácter internacional – perspectiva a la que, todo sea dicho, la Comisión no es ajena –.

Por último, parece claro que, a falta de normas laborales internacionales, el desarrollo de la dimensión social de la estrategia de aviación para Europa, si la Unión Europea no quiere perder competitividad, pasa también por una política paralela exterior, frente a mercados como el norteamericano, el asiático o el de Oriente Medio, que haga sostenible, desde la perspectiva de la competitividad, los estándares sociales que se alcancen en el territorio comunitario. Ello convierte en imperativo la inclusión en los correspondientes acuerdos tipo *Open Skies* de cláusulas sociales, que permitan el establecimiento de estándares laborales que posibiliten, a su vez, la pervivencia de altos niveles sociales, en el sentido referido en el informe de la Comisión Europea de 2019. La cuestión es que, como es sabido, por ejemplo, en el acuerdo alcanzado en su momento entre EE.UU. y la Unión Europea este tipo de cláusulas no se contempla, lo que abona el terreno para la expansión del *dumping* social. El camino a recorrer, por tanto, también en este ámbito se presume que va a ser largo y tortuoso.

por la OIT en relación con el trabajo decente, y un desarrollo efectivo del Derecho Internacional en este sector acorde con los mismos. A estos efectos, uno de los puntos de consenso alcanzados en dicho Foro (punto 4.13.c)) fue el referido a que: “*La OIT debería promover dentro de la OACI y otros reguladores de la seguridad un <enfoque de factores humanos> en el ámbito de la seguridad para maximizar la calidad de los recursos humanos por cuanto se trata de elementos que afectan al desempeño de las funciones de seguridad*” (OIT, *Informe final de la discusión. Foro de diálogo mundial sobre los efectos de la crisis económica mundial en la industria de la aviación civil (Ginebra, 20 – 22 de febrero de 2013)*, Ginebra, 2013, p. 36, y que puede consultarse en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---sector/documents/meetingdocument/wcms_218583.pdf).

⁵⁶ Véase al respecto, O. FOTINOPOULOS BASURTO, *El Derecho Social Europeo y la gente de mar*, en *Revista de Derecho del Transporte*, núm. 17, 2016, p. 127 y ss.

⁵⁷ Sobre el particular puede ser interesante la lectura de O. FOTINOPOULOS BASURTO, *El Derecho laboral marítimo: ¿paradigma del futuro de las relaciones laborales terrestres en la era de la globalización económica?*, en *Revista de Derecho Social*, núm. 63, 2013, p. 121 y ss, donde se reflexiona sobre la importancia de los Estados, y las instituciones públicas en general, en la aplicación e implementación de estándares laborales en el ámbito internacional. Igualmente, parece claro que la acción decidida de organizaciones sindicales internacionales es un factor de gran importancia desde esta perspectiva. De hecho, en el sector marítimo la acción de la Federación Internacional de Trabajadores del Transporte (ITF, son sus siglas en inglés), fue clave para el desarrollo que la negociación colectiva transnacional ha tenido en este sector años atrás, intervención que coincide precisamente con el evidente declive de la capacidad de acción de los sindicatos nacionales ante un mercado cada vez más internacionalizado (véase al respecto N. LILLIE: *Global Collective Bargaining on Flag of Convenience Shipping*, en *British Journal of Industrial Relations*, March, 2003, p. 47 – 67).