



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 10.10.2001
COM(2001) 574 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN
AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO**

**Consecuencias de los atentados sufridos por los Estados Unidos para la industria del
transporte aéreo**

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

Consecuencias de los atentados sufridos por los Estados Unidos para la industria del transporte aéreo

1. INTRODUCCIÓN

1. El transporte aéreo europeo ha acusado de lleno el impacto de los atentados perpetrados en Nueva York y Washington el pasado 11 de septiembre. Inmediatamente después de la tragedia, la Unión Europea se puso en marcha para solventar las cuestiones más urgentes y adaptar en la medida necesaria las normas vigentes a la nueva situación. Además de las disposiciones de refuerzo de la seguridad aérea que ya fueron objeto de las deliberaciones del Consejo Europeo del 21 de septiembre y el Consejo de Transporte del 14 de septiembre, se plantea el problema de las repercusiones de los atentados en la situación de un sector aéreo ya necesitado de consolidación.
2. El 20 septiembre, la Sra. de Palacio convocó a los representantes de la Asociación de Líneas Aéreas Europeas (AEA). Sin dejar de reconocer la situación de excepción en la que se encuentran estas compañías, la Sra. de Palacio recordó que la Comisión no puede aceptar medidas generadoras de distorsiones entre Estados miembros y líneas aéreas, ni aceptar que la situación actual sirva de pretexto para postergar las reestructuraciones necesarias. En cambio, confirmó la posibilidad de adoptar ciertas medidas para responder a la particular situación actual y reconoció la legitimidad de la asunción del incremento de las medidas de seguridad por los poderes públicos.
3. Ante el considerable aumento por parte de las compañías de seguros de las primas por la cobertura de los riesgos derivados de actos de terrorismo y de guerra, algunos Estados miembros anunciaron, al final de la semana que comenzó el 17 de septiembre, su intención de conceder ayudas a las líneas aéreas nacionales. La Comisión consultó inmediatamente a los Ministros de Economía y Hacienda, reunidos el 22 de septiembre, con el fin de ofrecer una respuesta coordinada a esta situación. Esos Ministros sugirieron que los Estados miembros asumieran de forma excepcional la cobertura de esos riesgos o el incremento de las primas de seguros, siempre que estas ayudas se concedan en condiciones muy estrictas, extremo para cuya comprobación deberán ser notificadas a la Comisión.
4. De forma paralela, el Gobierno de los Estados Unidos aprobó un paquete de medidas en favor de sus compañías aéreas. Procede ahora determinar si estas medidas de intervención pueden tener repercusiones en los mercados donde las aerolíneas americanas ejercen una mayor competencia con las compañías europeas, es decir, sobre todo, las líneas trasatlánticas. Resulta difícil apreciar esta cuestión de forma inmediata.
5. En su análisis de las medidas de ayuda al sector, la Comisión ha de velar por evitar no sólo el falseamiento de la competencia, sino toda obstaculización e incluso paralización del necesario movimiento de consolidación y reestructuración del sector que se hallaba en curso antes de los acontecimientos del 11 de septiembre.

2. PRIMERA EVALUACIÓN

6. El impacto de estos atentados en los Estados Unidos ha sido enorme: los objetivos de los terroristas estaban situados en territorio norteamericano, los aviones utilizados cubrían rutas nacionales, las autoridades de los EE.UU. cerraron su espacio aéreo durante varios días y los ciudadanos reaccionaron inmediatamente anulando en gran proporción sus proyectos de viaje. La industria europea, aunque afectada de forma más indirecta, hubo de anular sus vuelos con destino a los Estados Unidos durante ese periodo; los efectos psicológicos sobre los ciudadanos europeos tampoco han sido desdeñables.

2.1. Situación en Europa

7. A escala europea, la industria del transporte aéreo adolece de una infracapitalización crónica y una fragmentación excesiva, además de un endeudamiento y una falta de liquidez permanentes. La deceleración del crecimiento que empezaba a percibirse le estaba planteando verdaderos problemas. La actual crisis golpea a compañías europeas ya vapuleadas por el aumento del precio del queroseno registrado el pasado año. Algunas de ellas habían iniciado planes de reestructuración, vía de actuación en la que aún les queda mucho trabajo por delante. La crisis provocada por los atentados viene a ampliar problemas existentes, en un contexto ya abierto de reestructuración.
8. Los días siguientes a los acontecimientos del 11 de septiembre, la demanda del sector disminuyó considerablemente. Este fenómeno fue especialmente acusado en los EE.UU., donde se registro una disminución de la demanda del 75%, cifra que incluye asimismo las rutas trasatlánticas cubiertas por las compañías europeas. En Europa, hasta la fecha, la disminución del tráfico aéreo ha sido mucho menos espectacular, aunque ha alcanzado un porcentaje comprendido entre el 15% y el 30%; los porcentajes de ocupación han disminuido sobre todo en las conexiones secundarias (entre un 20% y un 30%), lo que afecta esencialmente a las compañías regionales.
9. Las previsiones facilitadas por la AEA (Asociación de Líneas Aéreas Europeas) a partir de una muestra de 13 compañías indican que las pérdidas de ingresos entre el momento presente y el final del año ascenderán a 3.600 millones de euros como consecuencia de sendas reducciones del tráfico y las capacidades del 7,7% y el 4,7%, respectivamente.
10. Según la AEA, las compañías han inmovilizado 108 aviones, cifra que representa un 5,6% de la flota; 17.000 empleados (un 5% de la plantilla) de las propias compañías están bajo la amenaza del paro. British Airways, por ejemplo, ha anunciado una reducción de plantilla que afectará a 5.200 personas, cifra que vendrá a añadirse a los 1.800 despidos ya planificados hasta marzo de 2002. Se esperan otros recortes de personal que podrán afectar hasta a un total de 30.000 o 40.000 empleados.
11. Algunas compañías, especialmente en EE.UU., están aprovechando esta ocasión para desprenderse de los aviones más antiguos. Numerosas aerolíneas han anunciado la suspensión de la contratación de personal; algunas han procedido ya a importantes despidos. La industria espera otras medidas de reducción de personal que superarán sin duda las que se preveían ante la perspectiva de una coyuntura económica desfavorable.
12. Las redes de transporte aéreo han sido objeto también de bastantes ajustes que no sólo afectan a las líneas que se dirigen a los Estados Unidos, sino también a las de Oriente Medio e incluso a las europeas. Algunos destinos, especialmente los de las conexiones menos frecuentadas, han sido abandonados. Por citar un sólo ejemplo: además de anular

los servicios de larga distancia desde Francfort a Río de Janeiro y Bogotá, y desde Berlín a Washington, Lufthansa ha reducido además el número de servicios de Francfort a Washington y Nueva York. Asimismo, esta compañía aérea ha anunciado la anulación de los servicios desde Francfort a París-Orly y Valencia así como las conexiones Hamburgo-Londres, Dusseldorf-Moscú y Dortmund-Copenhague.

13. A pesar de estas medidas, algunos costes han aumentado considerablemente, lo que dificulta todavía más la gestión de la crisis. Según la AEA, el coste de las medidas de seguridad suplementarias podría alcanzar 145 millones de euros. Idéntica situación se plantea en el caso de las primas de seguros: en su conjunto, los costes de seguros prácticamente se han multiplicado por dos, lo que ha contribuido al incremento de los costes para la industria aérea europea.
14. Por último, cabe señalar que la incertidumbre actualmente reinante supone un grave peso para este sector. Ante el riesgo de futuros atentados, las compañías de seguros anunciaron en un primer momento la limitación de la cobertura de las pólizas a un nivel muy inferior al habitualmente practicado. Los títulos bursátiles de las compañías aéreas bajaron un 50% en quince días, fenómeno que refleja la desconfianza de los inversores y hace más onerosa la financiación de las operaciones de las compañías. En la fase actual, la Comisión no está en situación de pronunciarse con total precisión sobre el alcance de esta crisis y sus repercusiones en la industria europea. Por tal motivo, la Comisión seguirá observando la evolución de la situación con el fin de estar dispuesta a reaccionar y coordinar las reacciones de los Estados miembros

2.2. Situación en los Estados Unidos

15. Toda comparación de las situaciones respectivas de las líneas aéreas en los Estados Unidos y en Europa debe tener presente, como bien subraya el Libro Blanco sobre la política común de transportes, que cada una de las tres aerolíneas estadounidenses principales transporta una media anual de 90 millones de personas, frente a los 30 ó 40 de cada una de las principales compañías aéreas europeas (relación de 1 a 3).
16. Tras los atentados, las compañías aéreas norteamericanas anunciaron unas importantes pérdidas, del orden de 10.000 millones de dólares, para el año 2001. La ATA, asociación de líneas aéreas americanas, ha anunciado unos 100.000 despidos en el sector aéreo estadounidense, mientras que las propias compañías aéreas esperan unas pérdidas comprendidas entre 18.000 y 33.000 millones de dólares para el año 2002 como consecuencia directa de los atentados.
17. El pasado 21 de septiembre, el Congreso aprobó con carácter urgente un paquete de medidas que podrían suponer un gasto de 18.000 millones de dólares. Son las siguientes:
 - **ayuda directa e inmediata de 5.000 millones de dólares** destinada a compensar a las compañías americanas por las pérdidas directas derivadas del cierre del espacio aéreo y por las consecuencias de los atentados en el tráfico aéreo entre el 11 de septiembre y el 31 de diciembre de 2001; la ayuda debería atribuirse de forma proporcional a la capacidad (asientos x millas ofrecidas) de cada compañía en su situación a 11 de septiembre;
 - **atribución, con arreglo a criterios fijados por el Presidente, de instrumentos federales de crédito** en forma de préstamos bonificados del Tesoro o garantías de préstamos, hasta un importe de 10.000 millones de dólares;

- **creación de un consejo responsable de supervisar la asignación de los mencionados instrumentos financieros**, con la composición siguiente: Secretario de Transportes o su representante, Presidente del Consejo de Gobernadores de la Reserva Federal (en quien recaerá además la presidencia de este consejo), Secretario del Tesoro y Controlador General;
- **definición de los principios de compensación**: cada compañía aérea deberá presentar pruebas de las pérdidas sufridas como consecuencia de los atentados, y, concretamente, aportar todos los justificantes económicos y financieros, bajo el control del Secretario de Transportes y el Controlador General, que permitirán someter a los solicitantes a auditorías financieras y contables;
- **3.000 millones de dólares** de los 40.000 millones destinados a la indemnización de las víctimas se **destinarán a la seguridad física y operativa** del transporte aéreo.

18. La ayuda está sujeta a algunas condiciones: congelación de los sueldos superiores a determinado nivel hasta el 11 de septiembre de 2003 y obligación para los transportadores aéreos de mantener las conexiones de interés general ("Essential Air Service"). La Comisión examinará si esas medidas de apoyo a las compañías aéreas estadounidenses tienen repercusiones en los mercados en los que estas compañías están en dura competencia con las compañías europeas, es decir, principalmente las líneas trasatlánticas.

3. EL PROBLEMA PARTICULAR DE LOS SEGUROS

19. Tradicionalmente, las compañías aéreas han venido disfrutando de una importante cobertura en relación con la pérdida de sus aviones y su responsabilidad frente a pasajeros y terceros. Los recientes atentados, causantes de daños que superaban toda previsión racional, han puesto de manifiesto la vulnerabilidad de este sector. Algunos días después de estos acontecimientos, los aseguradores anunciaron la supresión o la importante reducción de la cobertura de la responsabilidad en razón de los riesgos de guerra y actos de terrorismo. Semejante iniciativa hizo que algunos Estados miembros pusiesen en duda los derechos de tráfico de las compañías carentes de una cobertura adecuada. Además, los aseguradores anunciaron importantes aumentos de las primas por la cobertura que mantenían. Posteriormente, notificaron a otras empresas del sector la supresión o la reducción de su cobertura: aeropuertos, prestatarios de servicios de asistencia en tierra y de navegación aérea, etc.

20. Todos los Estados miembros¹ pusieron en marcha mecanismos provisionales que permitieron garantizar durante un periodo de treinta días la continuidad del seguro de responsabilidad de las compañías aéreas, a la espera que el mercado de seguros restableciese un índice de cobertura aceptable (véase, más adelante, la sección 5.2). Evidentemente, estas medidas deben ser notificadas a la Comisión, la cual debe estudiarlas a la luz de las normas establecidas en el Tratado. Actualmente, los Estados miembros están notificando a la Comisión estas medidas, las cuales se examinarán con arreglo a las normas en materia de ayudas estatales.

21. Aunque reconoce que los aseguradores deben hacer frente a una importante carga financiera, la Comisión está obligada a examinar si su actuación es compatible con las normas de competencia recogidas en el Tratado. Con tal fin, ha incoado un procedimiento

¹ Véase el anexo 1

de oficio dirigido a comprobar si las condiciones en las que se han decidido los aumentos de las primas son compatibles con las normas de competencia.

22. La cobertura de las compañías aéreas se ha restablecido, aunque en condiciones financieras sumamente onerosas. Concretamente, las compañías deberán pagar un recargo cercano a 3,10 dólares estadounidenses por pasajero (sin beneficio alguno) sobre las primas de seguros. No obstante, continúan sin cobertura los demás operadores: aeropuertos, asistencia en tierra y control aéreo. Esta situación resulta sumamente perjudicial para el funcionamiento del transporte aéreo y puede provocar graves perturbaciones económicas y sociales. Según los datos recibidos por los aseguradores y las administraciones nacionales, está previsto introducir de inmediato medidas de cobertura para los demás operadores, quienes podrán de este modo hacer frente con mayor eficacia a la situación actual.
23. Habida cuenta de la incertidumbre del retorno a las condiciones de mercado una vez transcurrido el citado periodo de 30 días y del hecho de que las medidas adoptadas por los Estados Unidos garantizan cobertura durante 180 días, resulta difícil imaginar que las garantías de cobertura asumidas por los Gobiernos puedan extinguirse al final de ese periodo inicial. Esta crisis ha puesto de manifiesto que, en el futuro, acontecimientos de esta índole podrían provocar una nueva interrupción de la cobertura de los operadores del sector aéreo. Los Estados miembros han solicitado a la Comisión que prepare directrices para garantizar la eficacia y la coherencia de la respuesta en casos semejantes. Además, para proteger la igualdad de condiciones de competencia con las compañías aéreas de terceros países e impedir reacciones divergentes por parte de los Estados miembros, la Comisión considera que todos los Estados miembros deberán comprobar que las compañías aéreas de terceros países gozan de una cobertura mínima de los riesgos con arreglo a las recomendaciones de la Conferencia Europea de Aviación Civil (CEAC). En ausencia de tal cobertura, los Estados miembros se verían obligados a adoptar, de forma coordinada, las medidas apropiadas, a saber, retirar a esas compañías los derechos de tráfico y e imponerles la prohibición de sobrevuelo en cumplimiento de las obligaciones internacionales de la Comunidad.

4. MEDIDAS DE SEGURIDAD

24. En el Consejo Europeo extraordinario celebrado el pasado 21 de septiembre se solicitó al Consejo de Transportes que adoptara una serie de medidas referentes a la clasificación de las armas, la formación técnica de las tripulaciones aéreas, el control de los equipajes en las bodegas y su posterior seguimiento, la protección del acceso a la cabina de pilotaje y el control de la calidad de las medidas de seguridad aplicadas por los Estados miembros.

25. La Comisión ha presentado ya al Consejo diversas propuestas que le permitirán introducir algunas de estas medidas:

- La modificación del Reglamento relativo a la armonización de las normas técnicas («JAR-OPS») y los procedimientos administrativos aplicables a la aviación civil², que permitirá adoptar las medidas necesarias para reforzar las puertas de las cabinas de pilotaje;
- la propuesta de Directiva relativa a la notificación de sucesos en la aviación civil³ permite, entre otras cosas, garantizar el control del cumplimiento de las medidas de seguridad;
- la propuesta de la Comisión relativa a los requisitos de seguridad y certificación de la competencia profesional de los tripulantes de cabina en la aviación civil⁴ facilita la armonización de la formación de este personal. El Consejo debería poder adoptar el 15 de octubre una posición común sobre esta propuesta.

26. Además, la Comisión está elaborando una propuesta de Reglamento en el que se establecen reglas comunes para la seguridad de la aviación civil cuya aprobación permitirá adoptar disposiciones comunes para el control del equipaje y los pasajeros y organizar el control del cumplimiento de las mismas. Sin más demora, la Comisión ha propuesto a los Estados miembros la organización de misiones de control en los aeropuertos, intensificando una actividad iniciada ya hace unos meses por la Conferencia Europea de Aviación Civil. El grupo especial constituido por el Consejo presentará un primer informe en el Consejo de Transportes de 15 y 16 de octubre que permitirá consolidar las recomendaciones formuladas por la CEAC. De forma paralela, se establecerá una concertación con las organizaciones profesionales y por el Comité de diálogo sectorial de la aviación civil.

27. Hasta la fecha, la industria del transporte aéreo asumía en gran medida los costes de la seguridad. El refuerzo de algunas de estas medidas por los poderes públicos como consecuencia de ataques dirigidos contra el conjunto de la sociedad y no sólo contra los agentes implicados en el transporte aéreo debe, en opinión de la Comisión, ser asumido por las autoridades públicas. Es evidente que si algunas medidas son directamente impuestas a las compañías aéreas y a otros operadores del sector como los aeropuertos y los prestatarios de los servicios de asistencia en escala y de navegación aérea, su financiación por los poderes públicos no deben dar lugar a ayudas de funcionamiento incompatibles con el Tratado.

5. APLICACIÓN DE LAS NORMAS EN MATERIA DE AYUDAS ESTATALES

28. En su examen de las medidas de ayudas estatales compatibles con el Tratado, la Comisión otorga prioridad a las que tienen menos posibilidades de provocar distorsiones de la competencia entre compañías aéreas, es decir, las aplicables de manera uniforme a todas las empresas en el interior de la Comunidad. Además, las propias compañías aéreas han solicitado que las medidas de apoyo que están reclamando no falseen las condiciones de

² COM (00) 121 final de 24.03.2000 COD (2000/0069).

³ COM (00) 847 final de 19.12.2000 COD (2000/0343) y propuesta modificada de 25.9.2001 COM (01) 532.

⁴ COM (97) 0382 final de 22.7.1997 y propuesta modificada de 5.3.1999 COM (99) 0068 final.

competencia y, por ese motivo, prefieren que dichas disposiciones se adopten a nivel comunitario.

29. En este contexto, la Comisión subraya que los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 no pueden ni deben alterar la política seguida por la Comisión en materia de ayudas estatales para la reestructuración, basada por lo esencial en el principio de "primera y única vez". En efecto, es preciso evitar que estos acontecimientos se utilicen como pretexto para poner remedio, fuera del marco jurídico por el que se rigen las ayudas a la reestructuración, a las graves dificultades que atraviesan desde hace varios meses e incluso años algunas compañías aéreas comunitarias en fase de reestructuración.
30. La Comisión recuerda asimismo que toda medida de ayuda estatal que adopten los Estados miembros debe ser notificada para que pueda proceder al examen de sus repercusiones con el tiempo suficiente y pronunciarse acerca de su compatibilidad con el Tratado. Esta obligación se recordó asimismo en la reunión informal del Consejo Ecofin celebrada el pasado 22 de septiembre en Lieja.
31. Con ocasión de la crisis del Golfo, la Comisión adoptó, durante un periodo limitado de tres meses, una serie de medidas para permitir a las compañías aéreas hacer frente a sus dificultades a corto plazo; concretamente, anunció su intención de examinar con benevolencia determinadas formas de ayudas estatales destinadas a compensar los costes suplementarios de seguridad y seguros, aplazar la percepción de parte de las tasas de control del tráfico aéreo y autorizar, en virtud de las reglas de competencia aplicables al transporte aéreo, determinados acuerdos entre compañías aéreas en materia de reducción de las capacidades, explotación conjunta y distribución de las franjas horarias en los aeropuertos. Desde entonces, el marco reglamentario del sector ha cambiado: se han implantado las condiciones de un mercado del transporte aéreo basado en el principio de libertad de acceso, lo que ha permitido a los operadores desarrollar su actividad en un entorno de competencia, adaptar sus operaciones, capacidad y horarios a la demanda y hacer frente con mayor eficacia a las situaciones de crisis.
32. El grupo especial constituido a raíz del Consejo extraordinario del 14 de septiembre, que se ha reunido en tres ocasiones, los pasados 25 de septiembre, 2 y 5 de octubre, ha compilado datos sobre las principales medidas de ayuda dirigidas a paliar, por una parte, el aumento de los costes de los seguros y, por otra, los gastos suplementarios derivados de la imposición de condiciones de seguridad más estrictas. Asimismo, advirtió de los riesgos de falseamiento de la competencia derivados del pago de ayudas a las compañías aéreas norteamericanas para compensarlas por el lucro cesante sobrevenido durante los días de total cierre del tráfico aéreo en los Estados Unidos.
33. Aunque, en principio, las ayudas de funcionamiento están prohibidas, la Comisión opina que las disposiciones de la letra b) del apartado 2 del artículo 87 permiten hacer frente a las dificultades que atraviesan actualmente las compañías aéreas. En efecto, considera que, por su carácter imprevisible, el número de víctimas, el alcance de los daños y las repercusiones en la economía mundial, los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 pueden calificarse de extraordinarios en el sentido de la mencionada disposición del Tratado. No obstante, las medidas temporales de ayuda adoptadas por los Estados miembros en favor de las compañías aéreas no deben bajo ninguna circunstancia redundar en un exceso de compensación por los daños sufridos.

34. En este momento, la Comisión considera que las disposiciones de la letra b) del apartado 2 del artículo 87 pueden aplicarse a dos tipos de daños derivados de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001.

5.1. Medidas de compensación de los costes causados a las compañías aéreas por el cierre del espacio aéreo americano durante cuatro días.

35. La Comisión opina que los costes derivados del cierre del espacio aéreo norteamericano entre el 11 y el 14 de septiembre de 2001 es una consecuencia directa de los acontecimientos del 11 de septiembre. Por lo tanto, puede ser objeto de una compensación, por parte de los Estados miembros, con arreglo a lo dispuesto en la letra b) del apartado 2 del artículo 87 del Tratado, siempre y cuando se cumplan las condiciones siguientes:

- la compensación se abona sin discriminación alguna a todas las compañías aéreas de un mismo Estado miembro;
- sólo se compensan los gastos ocasionados entre los días 11 y 14 de septiembre de 2001 por la interrupción del tráfico aéreo decretada por las autoridades norteamericanas;
- el importe de la compensación se calcula de forma precisa y objetiva, comparando el tráfico registrado por cada compañía aérea durante esas cuatro jornadas y el registrado por la misma compañía durante la semana anterior, corregido mediante la evolución comprobada durante el periodo correspondiente del año 2000. El importe máximo de la compensación, que debe tener en cuenta tanto los costes acumulados como los evitados, equivale a la pérdida de ingresos debidamente comprobada durante esos cuatro días, y, como es lógico, puede ser sólo inferior a 4/365 del volumen de negocios de la compañía.

36. El posible falseamiento de la competencia provocado por las ayudas directas a las compañías aéreas norteamericanas no puede apreciarse en toda su extensión en ausencia de un marco convencional para las relaciones entre la Comunidad y los EE.UU. Los Estados miembros han optado por un marco de acuerdo bilateral que los priva de forma colectiva de una auténtica capacidad de reacción. Conforme a las directrices de 1994 sobre las ayudas estatales al sector aéreo, la Comisión opina que, si las ayudas estatales concedidas por terceros países permiten ofrecer tarifas muy bajas, semejantes prácticas deben ser examinadas en el contexto de la política exterior de la Comunidad. En el supuesto de que se compruebe la existencia de una política depredadora, la Comisión se reserva el derecho de presentar propuestas dirigidas a compensar los perjuicios que de ella pudieran derivarse para las compañías aéreas comunitarias. Además, la Comisión propondrá a los Estados Unidos un código de conducta a este respecto.

5.2. Asunción de los sobrecostes de los seguros

37. El Consejo Ecofin del pasado 22 de septiembre examinó las medidas urgentes que podían adoptar los Estados miembros para permitir a las compañías de aviación afrontar, en los próximos meses, los sobrecostes de los seguros en determinadas condiciones. En particular, decidió que:

- la ayuda debe limitarse a subsanar una deficiencia del mercado de seguros con objeto de cubrir los daños que sufran terceros como consecuencia de actos de terrorismo o de guerra;
- los gobiernos deben facturar un precio razonable que, en la medida de lo posible, refleje los riesgos cubiertos por los mecanismos introducidos, si bien esta condición puede suspenderse a corto plazo;
- los mecanismos que se introduzcan tendrán una duración de un mes y se seguirá trabajando para encontrar una solución duradera y exhortar a la industria a volver a recurrir al mercado lo antes posible.

El Consejo recordó también la obligación de notificar esas medidas a la Comisión con objeto de que ésta compruebe si se atienen a las normas sobre ayudas estatales.

38. En las decisiones que la Comisión tome al amparo de la normas sobre ayudas estatales en relación con las medidas que se le notifiquen, tendrá en cuenta todas las circunstancias pertinentes y, en particular, el hecho de que las intervenciones públicas consideradas:

- se apliquen uniformemente sin restricción alguna a todas las compañías de un mismo Estado miembro;
- tenga una duración máxima de un mes;
- sólo estén encaminadas a compensar los sobrecostos de los seguros derivados de los atentados del 11 de septiembre de 2001 y no tengan de ningún modo como resultado situar a las compañías aéreas en una situación mejor que la que tenían antes del 11 de septiembre de 2001.

39. En la situación actual del mercado de seguros, difícilmente podrán dejarse de aplicar esas medidas después de un mes. Con todo, la Comisión considera que no hay motivos para que las compañías de seguros retiren la cobertura de riesgos a otros operadores del sector aéreo como los aeropuertos, las empresas de servicios de asistencia en escala y las empresas de servicios de navegación aérea, pues los riesgos asociados a estas actividades no son del mismo tipo que los que entrañan atentados suicidas como los del 11 de septiembre.

40. Si la situación persistiese tras el período inicial de treinta días, el Estado miembro de que se trate puede decidir ya sea seguir concediendo a las compañías de seguros una garantía complementaria, ya sustituir a las compañías de seguros y asumir él el riesgo. En cualquiera de estos casos, los Estados miembros deberán seguir orientaciones comunes sobre los aspectos siguientes:

- duración;
- nivel de cobertura;
- métodos de fijación de las primas;
- operadores asegurados;
- política respecto de los terceros países.

La Comisión examinará con arreglo a la letra b) del apartado 2 del artículo 87 del Tratado las intervenciones públicas que se le notifiquen, basándose en los principios antes indicados. Además, el coste de la cobertura complementaria de seguro deberá finalizar a más tardar el 31 de diciembre de 2001 y hacerse recaer en las compañías aéreas de forma que se restablezcan condiciones de competencia equitativas entre las compañías comunitarias.

41. Esta crisis ha puesto de manifiesto que, en el futuro, acontecimientos similares podrían acarrear una nueva interrupción de la cobertura de seguro de los operadores del sector aéreo. Los Estados miembros han pedido a la Comisión que dicte orientaciones que garanticen la eficacia y la coherencia de la reacción en esos casos. Una de las posibilidades podría ser la creación de un fondo de «mutualización» de riesgos que, en caso de lance colectivo, permita evitar el coste de medidas nacionales. También debe analizarse la posibilidad alternativa de que las propias compañías aéreas constituyan agrupaciones (*pooles*) de seguro especializadas en la cobertura de los riesgos ligados al transporte aéreo, y otra opción sería crear algo parecido a un fondo de indemnización. Al margen de ello, la Comisión proyecta armonizar las cuantías y las condiciones de seguro exigidas en el contexto de la concesión de licencias de explotación (Reglamento (CEE) n° 2407/92 del Consejo) y presentará las propuestas adecuadas a tal efecto.

6. OTRAS MEDIDAS COMUNITARIAS

42. La Comisión tiene el cometido de velar por la aplicación de las normas de competencia y de las normas relativas a la asignación de franjas horarias en los aeropuertos de la Comunidad. Es preciso valorar los efectos de la caída de la demanda en la aplicación de esas normas.

6.1. Franjas horarias

43. El punto de partida del Reglamento relativo a la asignación de franjas horarias (Reglamento (CEE) n° 95/93 del Consejo) es la situación durante una temporada de coordinación. Así, el apartado 3 del artículo 10 dispone que los transportistas aéreos no tienen derecho a reclamar la misma serie de franjas en la siguiente temporada equivalente, a menos que puedan demostrar a satisfacción del coordinador que las han utilizado con la autorización del coordinador al menos en un 80 % durante la temporada para la que se les concedieron.
44. No obstante, el Reglamento admite también que puede haber circunstancias excepcionales, como situaciones imprevisibles e inevitables ajenas al control del transportista, que repercutan en la utilización de las franjas horarias. Las letras a) y e) del apartado 5 del artículo 10 del citado Reglamento permiten a las aerolíneas alegar circunstancias, como la inmovilización de las aeronaves o el cierre de un aeropuerto o espacio aéreo o la interrupción de una serie de servicios motivada por acciones encaminadas a afectar dichos servicios desde un punto de vista práctico o técnico, para no perder sus franjas horarias en calidad de derechos adquiridos durante la temporada de que se trate y durante la siguiente temporada equivalente.
45. La Comisión considera que el cierre del espacio aéreo de los EE.UU. entre el 11 y el 14 de septiembre y los reajustes ulteriores de los servicios (suspensión, reducción de frecuencias) constituyen circunstancias excepcionales que tienen efectos negativos tanto en la red trasatlántica de las compañías aéreas como en las conexiones intracomunitarias,

que alimentan esa red. La Comisión estima que las disposiciones del Reglamento antes mencionado deberían ser interpretadas por los coordinadores de tal modo que las compañías aéreas no corran el peligro de perder las franjas horarias que no han utilizado debido a las consecuencias de los atentados terroristas.

Así pues, los transportistas deberían conservar sus franjas horarias en calidad de derechos adquiridos durante la próxima temporada de coordinación del verano de 2002. Las franjas no utilizadas durante la temporada en vigor pueden ser reasignadas por los coordinadores para el resto de la temporada como franjas «*ad hoc*» y ser utilizadas por otras aerolíneas sin que ello les confiera derecho adquirido alguno.

46. Si la situación actual se prolonga y afecta en la práctica de manera significativa a la temporada de invierno 2001/02, que comenzará el próximo 26 de octubre, la Comisión determinará si debe seguir aplicándose este régimen a tenor de las justificaciones que presenten las compañías aéreas en ese momento.

6.2. Coordinación de horarios y capacidad

47. La fuerte disminución de la demanda y el incremento de los costes derivados de la crisis actual podrían llevar a las compañías aéreas a reducir su capacidad, el número de conexiones y las frecuencias de algunos servicios. Así pues, el problema estriba en saber si la situación actual podría repercutir en la aplicación de las normas de competencia a las compañías aéreas.
48. La Comisión resalta que la aplicación de las normas de competencia permite tener en cuenta los cambios en la situación económica del mercado, cambios que pueden deberse a acontecimientos imprevistos o que son el resultado del ciclo económico normal. Además, las compañías aéreas son libres de reducir su capacidad, modificar sus horarios o interrumpir sus servicios en cualquier momento. En determinadas condiciones, también pueden actuar de forma concertada.
49. En este momento, no parece imprescindible adoptar medidas legislativas “ad hoc” como una exención por categorías. Las normas aplicables en la actualidad⁵ permiten ciertas formas de coordinación como las consultas sobre las franjas horarias y sobre las tarifas de transporte de pasajeros con objeto de favorecer el «interlining». La coordinación de los horarios y de la capacidad se efectúa ya en el contexto de alianzas. En cualquier caso, otras formas más específicas de cooperación podrían beneficiarse de una exención individual al amparo del apartado 3 del artículo 81 del Tratado si tienen más ventajas que efectos de restricción de la competencia. Por lo tanto, la Comisión estudiará con benevolencia, por ejemplo, acuerdos de coordinación de capacidad que únicamente persigan mantener un servicio regular en líneas poco transitadas o en las horas bajas del día.

⁵ Reglamento (CEE) n° 1617/93 de la Comisión, de 25 de junio de 1993, relativo a la aplicación del apartado 3 del artículo 85 del Tratado a determinadas categorías de acuerdos, decisiones y prácticas concertadas que tengan por objeto la planificación conjunta y la coordinación de horarios, la utilización conjunta de líneas, las consultas relativas a las tarifas de transporte de pasajeros y mercancías en los servicios aéreos regulares y la asignación de períodos horarios en los aeropuertos, modificado por el Reglamento (CE) n° 1324/2001 de la Comisión, de 29 de junio de 2001.

7. MEJORAR LA CAPACIDAD DE REACCIÓN DE LA INDUSTRIA Y DE LA COMUNIDAD

7.1. Consolidación de la industria de transporte aéreo

50. El mercado europeo de la aviación sigue estando muy fragmentado a pesar de los esfuerzos de consolidación que se están haciendo. Como resultado de esta fragmentación de la industria y del mercado, las compañías aéreas europeas y sus clientes no aprovechan plenamente la capacidad del mercado interior. A escala mundial, muchas aerolíneas europeas son pequeñas comparadas con sus competidores internacionales. Algunas de ellas tienen dificultades financieras graves y sólo pueden continuar sus actividades si se asocian con otras compañías. La influencia de la Comunidad es escasa cuando no existe un enfoque común entre los socios comerciales o en las negociaciones internacionales. Por ello, es preciso que siga adelante el movimiento de reestructuración y consolidación de las compañías aéreas comunitarias y que incluso se acelere. Este movimiento deberá ir acompañado del máximo diálogo social posible.

7.2. Una política coherente respecto de los terceros países

51. Otro aspecto que debe tratarse con urgencia es la propiedad y el control: las restricciones impuestas a las compañías aéreas por las reglas tradicionales de propiedad y control en los acuerdos bilaterales dificultan las fusiones y adquisiciones. En esta perspectiva, la Comisión recuerda la necesidad de poner en marcha cuanto antes una política dinámica y coherente de relaciones exteriores.

52. La crisis actual demuestra la necesidad imperiosa de tener en cuenta la evolución de la situación en Norteamérica, de coordinar las actuaciones con las autoridades norteamericanas y de garantizar la igualdad de las condiciones de competencia sobre el Atlántico. Un acuerdo así también debería tomar en consideración la necesidad de disponer de mecanismos de crisis y de que no se puedan adoptar medidas unilaterales que atenten indebidamente contra los intereses de la otra parte. A reserva de las directrices de negociación que adopte el Consejo, podría negociarse a corto plazo un acuerdo completo CE-EE.UU. que proporcionara el marco y las estructuras necesarias para que las compañías aéreas de ambos lados del océano tengan unas condiciones de explotación seguras, fiables y competitivas.

53. De manera más general, debe potenciarse el papel de la OACI en el ámbito de la seguridad física, como ya se ha hecho en el de la seguridad operativa para que los aviones que llegan a los aeropuertos europeos o que sobrevuelan el espacio aéreo de la Comunidad cumplan unas reglas mínimas. Asimismo, para prevenir este nuevo tipo de atentados, es conveniente que se compruebe la observancia de esas reglas no sólo en los vuelos internacionales sino también en los vuelos domésticos.

Esta necesidad de cooperación internacional también existe en el ámbito de los seguros: a falta de cobertura de los riesgos terroristas y de guerra, la Comunidad debe tomar disposiciones para prohibir el acceso a sus aeropuertos y a su espacio aéreo. Habida cuenta de las consecuencias que ello tendría para los países en vías de desarrollo, la Comisión movilizará los medios permitidos por los acuerdos suscritos por la Comunidad para darles la ayuda necesaria.

La Comisión es favorable, entre otras cosas, a que el sector del transporte aéreo tenga una mejor cobertura de la OMC.

7.3. El cielo único

54. Las compañías aéreas ya han enfatizado la importancia de que se cree rápidamente el cielo único europeo, sobre todo para mejorar la seguridad del tráfico aéreo. La Comisión comparte esta preocupación, que repercutirá en la seguridad operativa y en la competitividad de la industria. Las propuestas ya están listas. La Comisión ha hecho un llamamiento a la responsabilidad de los Estados miembros para que esta cuestión se resuelva favorablemente y toma nota del acuerdo alcanzado sobre la aplicación de la legislación al aeropuerto de Gibraltar. Para realizar este proyecto fundamental a partir de 2004, la Comisión Europea presentará un paquete importante de propuestas legislativas que contribuirán a reducir los costes derivados de la organización del espacio aéreo y que posibilitarán una cooperación más eficaz en aras de la seguridad de dicho espacio.

8. CONCLUSIONES

55. La Comisión estima pues que la situación creada por los atentados del 11 de septiembre justifica la adopción de medidas de urgencia en el contexto de las normas y políticas actuales:

- La Comisión examinará, en el contexto de las ayudas estatales, las medidas de compensación de las pérdidas sufridas por las compañías aéreas durante el período de cierre de cuatro días del espacio aéreo estadounidense y directamente ligadas a él de acuerdo con los criterios antes expuestos y con benevolencia.
- La Comisión examinará, en el contexto de las ayudas estatales, de acuerdo con los criterios antes expuestos:
 - a) la asunción del sobre coste de los seguros durante un período máximo de un mes;
 - b) la continuación temporal de la intervención de los Estados miembros hasta el final del año si sigue siendo necesaria dicha cobertura y siempre y cuando ello no coloque a las compañías aéreas en una situación más favorable que la que tenían antes de la supresión de la cobertura de seguro.
- En lo referido a la seguridad física:

la Comisión considera que es a la autoridad pública a quien corresponde extremar las medidas de seguridad.
- En lo referido a las normas de competencia aplicables al transporte aéreo:

la Comisión examinará caso por caso si se dan las condiciones para beneficiarse de una exención al amparo del apartado 3 del artículo 81 del Tratado; la Comisión examinará con benevolencia los acuerdos de coordinación de capacidad encaminados a mantener un servicio regular en líneas poco transitadas o en las horas bajas del día.
- En lo referido a las franjas horarias:

la Comisión estima que las compañías aéreas pueden conservar las franjas horarias de que disponen en calidad de derechos adquiridos en los aeropuertos de la Comunidad durante la temporada de verano del 2002; si la situación se prolongase durante la temporada de

invierno de 2001, que comenzará el próximo día 26 de octubre, la Comisión determinará si debe aprobar medidas para la temporada equivalente del invierno de 2002/03.

– En lo referido a las relaciones con los terceros países:

si se observara alguna política depredadora, la Comisión se reserva el derecho de presentar propuestas encaminadas a compensar los perjuicios que pueda ocasionar a las compañías aéreas comunitarias; la Comisión propondrá un código de conducta a las autoridades de los Estados Unidos para evitar que las ayudas recibidas por las compañías norteamericanas distorsionen la competencia.

La Comisión recuerda que siempre ha defendido la competencia comunitaria en las negociaciones internacionales sobre el transporte aéreo. En particular, en lo que se refiere a las relaciones trasatlánticas, la Comisión estima que urge que el Consejo apruebe cuando antes el proyecto de mandato que está debatiéndose, el cual permitirá negociar un acuerdo con los Estados Unidos que proporcione el marco y las estructuras necesarias para que las compañías aéreas de ambos lados del océano tengan unas condiciones de explotación seguras, fiables y competitivas. Ello permitirá, entre otras cosas, adaptar el marco legal de las empresas y, en particular, las normas de propiedad.

Mientras no exista ese acuerdo y a la espera del mandato para negociarlo, corresponde a los Estados miembros actuar con un mínimo de coordinación comunitaria en el contexto de los acuerdos bilaterales.

56. La Comisión también va a analizar:

- a) la posibilidad de «mutualizar» a escala europea los riesgos asegurados;
- b) la revisión de los importes y condiciones de seguro exigidos en el contexto de la concesión de licencias de explotación (Reglamento (CEE) nº 2407/92 del Consejo) para que se rijan por pautas armonizadas.

57. La Comisión seguirá atentamente la evolución de la situación en el sector del transporte aéreo e intervendrá rápidamente en caso de que la situación actual se agrave.

En función de la evolución de la situación actual, la Comisión se reserva la posibilidad de reexaminar las disposiciones adoptadas o anunciadas en la presente comunicación.

Además, la Comisión examinará con todos los agentes industriales e interlocutores sociales las consecuencias que cabe sacar.

58. Corresponde al Consejo y al Parlamento Europeo adoptar las disposiciones de seguridad física que exige la situación actual cuando examinen las propuestas pendientes. La Comisión presenta una propuesta de normas comunes sobre la seguridad del transporte aéreo que exhorta a las dos instituciones a examinar prioritariamente.

ANEXO

Medidas proyectadas o adoptadas por los Estados miembros en relación con la cobertura de los sobrecostos de seguro

Estado miembro	Seguro - aerolíneas nacionales	Requisito - aerolíneas extranjeras	Seguro - empresas de servicios	Duración	Prima
Bélgica	Hasta el nivel anterior	CEAC	Hasta el nivel anterior	30 días	Nivel anterior más recargo
Dinamarca	Hasta el nivel anterior	Fijado en la Ley de navegación aérea	Hasta el nivel anterior	1 mes	0,25 \$ por 50-750 millones de \$ 0,50 \$ por 750 - 1000 millones de \$
Alemania	Hasta el nivel anterior	Nivel anterior	Hasta el nivel anterior	1 mes	Aún no decidida
Grecia	Hasta el nivel anterior	-	Aún no decidido	30 días	Aún no decidida
España	Hasta el nivel anterior	<u>Convenio de Roma</u> . Real Decreto 37/2001 sobre navegación aérea	Incluye AENA; otras empresas de servicios aún no decidido	30 días	0,25 \$ hasta 750 millones de \$ 0,50 \$ hasta 2 000 millones de \$
Francia	Hasta el nivel anterior	Sin cambios	Hasta el nivel anterior	30 días	Aún no decidida
Irlanda	Hasta el nivel anterior	No cubierto por Irlanda	Hasta el nivel anterior	30 días	Aún no decidida
Italia	Hasta un máximo de 2 200 millones de € por avión	No cubierto	No cubierto por el momento	30 días	Libre (primas no exigidas)
Luxemburgo	Nivel anterior-hasta 2 000 millones de \$ USA	-	No se ha recibido notificación de cancelación	1 mes	Dispensa de prima
Países Bajos	Hasta el nivel anterior	CEAC	Hasta el nivel anterior	30 días	Dispensa de la prima de los 30 primeros días
Austria	Hasta 700 millones de \$	-	-	30 días	Condiciones de mercado - primas aún no decididas
Portugal	Hasta el nivel anterior	Nivel anterior	Hasta el nivel anterior	1 mes	Aún no decidida
Finlandia	Hasta 1000 millones de \$	-	-	Máximo 30 días, aunque cancelación posible en cualquier momento	Teóricamente la misma que la anterior - dispensa inicial por motivos legales
Suecia	Hasta el nivel anterior	-	-	30 días	"La prima refleja en la medida de lo posible los riesgos asociados a la garantía"
Reino Unido	Hasta el nivel anterior	No cubierto	Hasta el nivel anterior para los servicios a las que se ha retirado la cobertura	30 días (notificación de cancelación con 7 días de antelación)	0,25 \$ por vuelo hasta 750 millones de \$. 0,50 \$ por vuelo por encima de 750 millones de \$ (dispensa durante los 30 primeros días) 25% de la prima anterior para las empresas de servicios.