COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 30.4.2008
COM(2008) 227 final

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES

sobre la aplicación del Reglamento (CEE) nº 95/93 relativo a normas comunes para la asignación de franjas horarias en los aeropuertos comunitarios, en su versión modificada

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES

sobre la aplicación del Reglamento (CEE) nº 95/93 relativo a normas comunes para la asignación de franjas horarias en los aeropuertos comunitarios, en su versión modificada

(Texto pertinente a efectos del EEE)

Introducción

El 21 de abril de 2004, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron el Reglamento (CE) n° 793/2004 por el que se modifica el Reglamento (CEE) n° 95/93 del Consejo relativo a normas comunes para la asignación de franjas horarias en los aeropuertos comunitarios[1] (en lo sucesivo denominado «el Reglamento»). La finalidad de las modificaciones era mejorar el uso eficiente de la escasa capacidad disponible en los aeropuertos congestionados de la Comunidad, aunque sin alterar esencialmente el sistema de asignación de franjas horarias en vigor. Para ello, el Reglamento (CE) nº 793/2004 introdujo nuevas disposiciones relativas al acceso al mercado y a los nuevos entrantes, la aplicación y la independencia del coordinador.

La obligación impuesta a los Estados miembros de garantizar la introducción de sanciones para evitar el uso abusivo de las franjas en los aeropuertos coordinados ha potenciado un uso más adecuado de la capacidad existente. El proceso de asignación de franjas se ha visto mejorado a través de una serie de disposiciones nuevas o modificadas, como la nueva definición de lo que constituye una «serie de franjas horarias», el refuerzo de la regla de «se usa o se pierde», la posibilidad de que las compañías aéreas reprogramen las franjas antes de la asignación para optimizar sus horarios, y la concesión de más libertad de acción a los Estados miembros para que introduzcan normas y directrices locales en los aeropuertos congestionados para mejorar el uso eficiente de la escasa capacidad disponible.

A pesar de estas disposiciones, los interesados y los Estados miembros consideran que todavía hay una serie de disposiciones que no se aplican de forma íntegra ni completa.

Dicha conclusión viene respaldada por el Informe de la Comisión sobre la aplicación del Reglamento de las franjas horarias[2], que concluía que es necesario garantizar una mejor aplicación en una serie de ámbitos en los que las partes interesadas han experimentado especiales dificultades.

---

[1] Reglamento (CE) nº 793/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, (DO L 138 de 30.4.2004, p. 50) por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 95/93 del Consejo relativo a normas comunes para la asignación de franjas horarias en los aeropuertos comunitarios (DO L 14 de 22.1.1993).

[2] COM(2007) 704 de 15.11.2007.

En primer lugar, a pesar de la obligación de los Estados miembros de garantizar la independencia funcional y financiera del coordinador en los aeropuertos coordinados, todavía parece haber casos de insuficiente aplicación de dichas exigencias en algunos Estados miembros, que podría impedir al coordinador ejercer sus funciones tal como establece el Reglamento, de forma imparcial, no discriminatoria y transparente.

En segundo lugar, en algunos Estados miembros persisten problemas importantes relativos a la garantía de la plena transparencia de la información de que disponen los coordinadores y los facilitadores de horarios en lo referente a las franjas históricas, solicitadas, asignadas y disponibles. Esto podría constituir un obstáculo para el uso más eficiente las franjas y falsear la competencia, ya que no todas las partes interesadas tienen el mismo grado de acceso a estos datos de programación.

En tercer lugar, aunque las directrices locales tienen el potencial de permitir un mejor uso de las franjas existentes en los aeropuertos coordinados, es necesario garantizar que dichas directrices son conformes a la legislación comunitaria.

En cuarto lugar, en diversos aeropuertos comunitarios congestionados, las compañías aéreas intercambian franjas horarias a cambio de retribuciones monetarias y de otros tipos. Se han planteado algunas dudas respecto a la compatibilidad de dichos intercambios con el Reglamento.

Por último, es necesario asegurar una mayor coherencia efectiva entre las franjas horarias y la programación de vuelos con el fin de evitar el uso indebido de las franjas y de garantizar la conformidad con el Reglamento, ya que las pruebas demuestran que el cotejo de la programación de los vuelos y las franjas horarias no suele realizarse de forma sistemática, aunque el Reglamento contempla la posibilidad de hacerlo.

El objetivo de la presente Comunicación es exponer el punto de vista de la Comisión en relación con los temas mencionados. Esta Comunicación aprovecha y desarrolla la experiencia de la Comisión, de los Estados miembros y de las partes interesadas en la aplicación del Reglamento revisado desde su entrada en vigor el 21 de abril de 2004.

1. INDEPENDENCIA DEL COORDINADOR

El artículo 4, apartado 2, letra b), del Reglamento establece que «el Estado miembro responsable de un aeropuerto coordinado o con horarios facilitados velará por la independencia del coordinador, en un aeropuerto coordinado, separando funcionalmente al coordinador de cualquier parte individual interesada. El sistema de financiación de las actividades del coordinador deberá ser capaz de garantizar la independencia del coordinador».

El artículo 4, apartado 2, letra c), establece además que los Estados miembros tienen que garantizar que «el coordinador ejerza las funciones previstas en el presente Reglamento de forma imparcial, no discriminatoria y transparente».

La Comisión considera que la independencia del coordinador es fundamental para que éste lleve a cabo adecuadamente su cometido de conformidad con las exigencias contempladas en el artículo 4, apartado 2, letra c).

La Comisión opina que la separación funcional significa, entre otras cosas, que el coordinador debería ejercer sus funciones autónomamente del organismo de gestión del aeropuerto, de un prestador de servicios o de cualquier compañía aérea que operen en el aeropuerto en cuestión, y no estar supeditado a sus instrucciones ni tener el deber de informarles.

La Comisión considera además que el sistema de financiación de las actividades del coordinador debería establecerse de tal forma que el coordinador sea financieramente independiente de cualquier parte directamente afectada por sus actividades o que tenga algún interés en las mismas. Por consiguiente, el coordinador deberá llevar cuentas y presupuestos separados y no depender para la financiación de sus actividades exclusivamente del organismo de gestión del aeropuerto, de un prestador de servicios ni de una única compañía aérea.

2. NUEVOS PARTICIPANTES

El artículo 10, apartado 6, del Reglamento establece que las franjas horarias del fondo de reserva establecido por el coordinador de conformidad con el artículo 10, apartado 1, tienen que ser distribuidas entre las compañías aéreas que las hayan solicitado. El 50 % de las citadas franjas se asignará primero a los nuevos entrantes, tal y como se definen en el artículo 2, letra b), a menos que las solicitudes de éstos no alcancen el 50 %. El coordinador deberá tramitar las solicitudes de los nuevos entrantes y otras compañías de forma equitativa, de acuerdo con los períodos de coordinación de cada día de programación.

Se ha planteado la cuestión de si la obligación que incumbe al coordinador de asignar las franjas horarias del fondo de reserva según un reparto del 50/50 exactamente, tal como prevé el artículo 10, apartado 6, se refiere sólo a la asignación inicial del fondo de reserva, unos cuatro meses antes del comienzo de la programación de la temporada de verano o invierno de que se trate, o si esto también es aplicable durante toda la temporada de programación. Se ha sostenido que el artículo 10, apartado 6, se refiere únicamente a la asignación inicial del fondo de reserva y que posteriormente los coordinadores podrán intentar una asignación equilibrada en líneas generales, según su propio criterio.

La Comisión observa que el Reglamento no limita, ni en el artículo 10, apartado 6, ni en ninguna otra disposición, el alcance de dicho artículo a la asignación inicial de las franjas horarias previa a cada temporada de programación. Por lo tanto, la Comisión opina que las disposiciones del artículo 10, apartado 6, deberían aplicarse permanente y continuamente, durante todas las temporadas de programación.

3. TRANSPARENCIA DE LOS DATOS DE PROGRAMACIÓN

El artículo 4, apartado 7, del Reglamento establece que «todos los facilitadores de horarios y los coordinadores deberán cooperar para detectar incoherencias de horarios».

El artículo 4, apartado 8, establece además que «el coordinador, previa petición y en un plazo razonable, deberá facilitar gratuitamente a las partes interesadas, en particular a los miembros u observadores del comité de coordinación, para su examen, la información siguiente, por escrito o de cualquier otra forma fácilmente accesible:

a) una relación cronológica de las franjas horarias históricas de todas las compañías aéreas que operan en el aeropuerto,

b) respecto de todas las compañías aéreas, las franjas horarias solicitadas (solicitudes iniciales), por compañía y por orden cronológico,

c) respecto de todas las compañías aéreas, todas las franjas horarias asignadas y las solicitudes pendientes de todas las compañías aéreas, por compañía y por orden cronológico,

d) las franjas horarias aún disponibles,

e) una explicación pormenorizada sobre los criterios utilizados para la asignación».

La Comisión considera que la transparencia de la información es fundamental para garantizar un procedimiento objetivo para la asignación de las franjas horarias y para garantizar que el coordinador desempeña su función de conformidad con los requisitos del artículo 4, apartado 2, letra c). Por consiguiente, la Comisión pide a los Estados miembros que garanticen que los coordinadores cumplen plenamente los requisitos contemplados en el artículo 4, apartado 8.

Habida cuenta de que, para cualquier vuelo que despegue y aterrice en aeropuertos coordinados, las compañías aéreas necesitan franjas horarias en el punto de partida y de destino y habida cuenta de que los horarios deben ser coherentes para garantizar un uso eficaz de las capacidades de los aeropuertos y del espacio aéreo, el valor de los datos de los horarios mencionados en el apartado 8 del artículo 4 depende en una gran medida de la cooperación de los facilitadores de horarios y de los coordinadores, de conformidad con el apartado 7 del citado artículo.

La Comisión recuerda que los coordinadores europeos han desarrollado conjuntamente una base de datos combinada que contiene los datos relativos a todas las franjas horarias que han asignado. Los datos son suministrados por casi todos los coordinadores y facilitadores de horarios y pueden ser consultados gratuitamente en línea por todas las compañías aéreas. El valor de la base de datos depende de la exactitud, exhaustividad y actualización de los datos. Por consiguiente, es crucial que los coordinadores y facilitadores de horarios comuniquen correctamente los datos de los horarios a la base de datos y es indispensable para facilitar una colaboración eficaz entre las distintas partes implicadas, contribuyendo así al cumplimiento de sus obligaciones conforme a lo dispuesto en el artículo 4, apartados 7 y 8.

En consecuencia, la Comisión insta a los Estados miembros a que animen a todos los coordinadores y facilitadores de horarios a comunicar los datos de sus horarios a la base de datos combinada.

4. DIRECTRICES LOCALES

El artículo 8, apartado 5, del Reglamento establece que «el coordinador tendrá igualmente en cuenta las reglas y directrices adicionales establecidas por el sector del transporte aéreo mundial o comunitario, así como las directrices locales propuestas por el comité de coordinación y aprobadas por el Estado miembro o cualquier otro órgano competente responsable del aeropuerto en cuestión, siempre y cuando esas reglas y directrices no afecten a la independencia del coordinador, sean conformes a la legislación comunitaria y tengan por objeto un uso más eficaz de la capacidad aeroportuaria. El Estado miembro en cuestión comunicará esas reglas a la Comisión».

El artículo 5, apartados 1 y 3, establece además que las directrices locales serán propuestas por el comité de coordinación a petición de cualquiera de sus miembros y de conformidad con su reglamento interno, conforme a lo dispuesto en el artículo 5, apartado 3.

Tal como se prevé expresamente en el artículo 5, apartado 1, letra a) del Reglamento, las directrices locales podrán tener en cuenta posibles condicionantes medioambientales, incluidos los relativos al ruido. Sin embargo, cualquier restricción operativa basada en ese tipo de condicionantes ha de ser compatible con la legislación comunitaria.

La Comisión considera que, en particular, deben ser conformes al artículo 9, apartado 2, del Reglamento (CEE) nº 2408/92 relativo al acceso de las compañías aéreas de la Comunidad a las rutas aéreas intracomunitarias[3], que exige, entre otras cosas, que las restricciones no serán discriminatorias por motivos de nacionalidad o identidad de compañías aéreas y no provocarán indebidamente una distorsión de la competencia entre compañías aéreas.

Por otra parte, las restricciones operativas destinadas a la reducción del ruido deberán cumplir también la Directiva 2002/30/CE sobre el establecimiento de normas y procedimientos para la introducción de restricciones operativas relacionadas con el ruido en los aeropuertos comunitarios[4].

5. INTERCAMBIO DE FRANJAS HORARIAS

El artículo 8 *bis*, apartado 1, letra c) del Reglamento establece que las franjas horarias podrán «intercambiarse, una a una, entre compañías aéreas».

Cuando no existe un mercado transparente para los escasos recursos de franjas horarias en los aeropuertos congestionados, las compañías aéreas ya establecidas no suelen ser conscientes de la totalidad de los costes de oportunidad de las franjas que tienen, ni tienen que hacerles frente. Por consiguiente, puede ser que una compañía aérea conserve una franja horaria incluso si su valor de mercado es muy superior al valor que la compañía aérea obtiene de conservarla y utilizarla.

A su vez, esto implica que el número de franjas horarias que se ponen a disposición tanto de los nuevos entrantes como de las compañías aéreas ya establecidas que quieren añadir servicios podría ser menor de lo que debería ser. A la vista de estos datos, parece que la aplicación del Reglamento todavía no ha conducido de forma sistemática a un uso más eficiente de las franjas horarias.

Sin embargo, la Comisión reconoce que el intercambio de franjas horarias a cambio de retribuciones monetarias y de otros tipos, más conocido comúnmente como comercio secundario, se están produciendo en una serie de aeropuertos comunitarios congestionados. Esto ha tenido determinadas ventajas, en particular el permitir la creación de servicios adicionales en rutas específicas.

---

[3] Reglamento (CEE) n° 2408/92 del Consejo, de 23 de julio de 1992, relativo al acceso de las compañías aéreas de la Comunidad a las rutas aéreas intracomunitarias (DO L 240 de 24.8.1992).

[4] Directiva 2002/30/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre el establecimiento de normas y procedimientos para la introducción de restricciones operativas relacionadas con el ruido en los aeropuertos comunitarios (DO L 85 de 23.8.2002, p. 40).

El texto del Reglamento en vigor omite la cuestión de los intercambios a cambio de retribuciones monetarias y de otros tipos para reflejar las diferencias de valor entre las franjas en los diferentes momentos del día y otros factores. Habida cuenta de que no existe ninguna prohibición clara y explícita de este tipo de intercambios, la Comisión no tiene intención de incoar procedimientos de infracción contra los Estados miembros en que dichos intercambios se realicen de forma transparente, respetando todos los demás requisitos administrativos para la adjudicación de las franjas horarias que figuran en la legislación pertinente.

Si resultara necesario revisar la legislación en vigor por razones de competencia o de otro tipo, la Comisión formulará una propuesta adecuada.

6. COHERENCIA ENTRE LA ATRIBUCIÓN DE LAS FRANJAS HORARIAS Y LOS PLANES DE VUELO

El artículo 14, apartado 1, del Reglamento dispone que «las autoridades competentes en materia de gestión del tráfico aéreo podrán rechazar el plan de vuelo de una compañía aérea que tenga la intención de aterrizar o despegar en un aeropuerto coordinado, durante los períodos en que esté coordinado, si no dispone de una franja horaria asignada por el coordinador».

La experiencia ha demostrado que la comprobación de la correspondencia entre los planes de vuelo y las franjas disponibles en los aeropuertos, en particular los que han sido asignados a la aviación general por las autoridades responsables de la gestión del tráfico aéreo y los coordinadores, rara vez se realiza de forma sistemática y coherente.

De conformidad con el «Plan de acción para mejorar la capacidad, la eficiencia y la seguridad de los aeropuertos en Europa»[5], las medidas de ejecución para la gestión de afluencia de tránsito aéreo, cuya adopción por la Comisión está prevista en 2008 en base al artículo 9 del Reglamento (CE) nº 551/2004 relativo a la organización y utilización del espacio aéreo en el cielo único europeo[6], constituirán un mecanismo destinado a incrementar la coherencia entre franjas horarias y planes de vuelo.

Cada vez es más importante que exista una correspondencia efectiva entre las solicitudes de una sola franja y los planes de vuelo, en particular para los vuelos de aviación general y de negocios, que por definición explotan servicios no programados, a menudo fuera del grupo de franjas horarias asignadas o incluso sin haber recibido previamente una franja del fondo de reserva. Por consiguiente, estos vuelos *ad hoc* pueden interferir con la explotación adecuada de los aeropuertos coordinados, en los que las franjas horarias tienden a reflejar los planes de vuelo y en los que se exige a las compañías aéreas que operen de conformidad con las franjas que les han sido asignadas.

---

5 COM(2006) 819 de 24.1.2004.

6 Reglamento (CE) nº 551/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de marzo de 2004, relativo a la organización y utilización del espacio aéreo en el cielo único europeo (DO L 96 de 31.3.2004, p. 20).

Conclusiones

La Comisión espera que esta Comunicación fomente un mejor uso de la escasa capacidad disponible en los aeropuertos coordinados de la Comunidad.

La Comisión continuará supervisando el funcionamiento del Reglamento y se centrará en garantizar que los Estados miembros aplican correctamente el Reglamento.

A la luz de los resultados de dicha supervisión, la Comisión estudiará si es necesario o no hacer una propuesta para modificar el Reglamento.

La Comisión seguirá favoreciendo la participación de las partes interesadas y de los Estados miembros en la evolución de la asignación de las franjas horarias. En este sentido, el Observatorio Comunitario de los Aeropuertos, que será creado en los próximos meses, servirá de foro para que todas las partes cualificadas puedan abordar efectivamente las cuestiones relativas a las franjas horarias.