



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 1.12.2011
SEC(2011) 1444 final

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

Resumen de la evaluación de impacto

que acompaña al documento

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo

relativo a normas comunes para la asignación de franjas horarias en los aeropuertos de la Unión Europea (Refundición)

{COM(2011) 827 final}
{SEC(2011) 1443 final}

1. DETERMINACIÓN DEL PROBLEMA

1.1. Asignación y utilización subóptimas de las franjas horarias

1. En 2009, 800 millones de pasajeros iniciaron su viaje en aeropuertos de la UE con problemas de saturación reconocidos. Por los 15 mayores aeropuertos pasaron más de la mitad del total de pasajeros del tránsito aéreo europeo. En la UE existen 5 aeropuertos que se encuentran entre los 25 mayores del mundo –considerados por el número de pasajeros que por ellos transitan. En la actualidad la demanda supera a la capacidad prácticamente la totalidad del día en London Heathrow, London Gatwick, Paris Orly, Milano Linate, Düsseldorf y Frankfurt, aeropuertos por donde en 2009 transitaban más de 200 millones de pasajeros. La demanda excede también la capacidad en horas punta en otros muchos aeropuertos (p. ej., Amsterdam Schiphol, Madrid Barajas, Paris Charles de Gaulle). La futura demanda adicional superará con creces las nuevas infraestructuras que se construyan, por lo que la saturación tenderá a aumentar.
2. Es, por lo tanto, imperativo que la capacidad de los aeropuertos se aproveche de la manera más eficiente posible. Existen indicios claros de que el sistema de asignación de franjas horarias actualmente vigente en la UE no es el mejor posible en aeropuertos con problemas de capacidad.
3. La evaluación de la aplicación del Reglamento vigente ha hecho hincapié en la existencia de una serie de problemas que pueden dividirse en dos categorías: por un lado, las dificultades del sistema «administrativo» vigente en la UE y, por otro, las dificultades que se derivan del hecho de que el sistema no explota las ventajas que ofrecen los mecanismos basados en el mercado.

1.1.1. *El actual sistema administrativo es incompleto y no se aplica íntegramente*

4. En primer lugar, no se garantiza la *independencia total de los coordinadores de franjas*. Puede decirse que, en algunos Estados miembros, la manera de estructurarse el sistema de coordinación disminuye la independencia del coordinador, que debería estar fuera de toda duda. Por otro lado, *los coordinadores de franjas no garantizan una suficiente transparencia en la información relativa a las mismas*.
5. En segundo lugar, en su forma actual, el Reglamento relativo a las franjas horarias no es totalmente compatible con el futuro sistema europeo de gestión del tránsito aéreo (cielo único europeo). Los ejemplos prácticos proporcionados por la crisis de la nube de cenizas volcánicas o la de la nieve demuestran que, por lo que se refiere a la asignación de franjas, la Unión Europea no está preparada para hacer frente a este tipo de situaciones.
6. En tercer lugar, *la «regla de 80-20», por la que una compañía aérea debe utilizar su franja en un 80 % durante una temporada para asegurarse la concesión de la misma franja en la temporada siguiente, no es suficientemente severa*. Incluso en los aeropuertos más solicitados, más de un 10 % de las franjas no llega a utilizarse. Por otro lado, en algunos aeropuertos, la existencia de series cortas de franjas hacen que su utilización no sea eficiente porque bloquean la capacidad en el periodo veraniego de punta e impiden que los servicios funcionen adecuadamente el resto del año.

7. Finalmente, no se utiliza toda la capacidad disponible de un aeropuerto, como indica el alto índice de *devolución tardía de franjas* al fondo de reserva. Por razones operativas, las líneas aéreas solicitan más franjas de las que necesitan, pero la experiencia demuestra que un porcentaje significativo de estas «franjas de sobra» son devueltas al fondo de reserva demasiado tarde como para asignárselas a otra compañía. Por otro lado, las sanciones impuestas por los Estados miembros por hacer mal uso de las franjas varían de forma sustancial, tanto en los tipos de abusos que se sancionan como en la frecuencia de las sanciones.

1.1.2. *El marco jurídico ya no está en consonancia con la evolución del mercado de la aviación*

8. El Reglamento permite que las líneas aéreas intercambien franjas horarias, pero no precisa si puede ser mediante compensación monetaria o de otro tipo. Por otro lado, si el Reglamento no autoriza específicamente la compra y venta de franjas, tampoco lo prohíbe.

9. Los mercados secundarios parecen ofrecer ventajas desde el punto de vista de la utilización de la capacidad. Ahora bien, *no está totalmente claro que tales mercados no sean el fruto* de una falta de transparencia. Por otro lado, en algunos aeropuertos, como París Orly o los aeropuertos españoles, están prohibidos. Y no existe información sobre la existencia de posibles *condicionantes contractuales* derivados de pactos, que dictarían a los compradores cómo han de usar las franjas, y que dificultarían a las autoridades de defensa de la competencia el análisis de eventuales problemas en este campo.

10. *Por otra parte, los nuevos entrantes se enfrentan a dos tipos de obstáculos:* limitaciones en el acceso al mercado y limitaciones a la expansión de sus actividades. Las prioridades históricas *dificultan enormemente a los nuevos entrantes oponerse a la posición dominante de las líneas aéreas titulares tradicionales en los aeropuertos más saturados.* A las líneas tradicionales no les interesa abandonar sus franjas, por mucho que otras compañías pudieran utilizarlas de forma más eficiente. Como consecuencia de ello, en los aeropuertos de más congestión el fondo de reserva está vacío o casi vacío. Y cuando existen franjas disponibles, suelen repartirse entre una multitud de compañías, en lugar de otorgarse a una línea aérea mejor situada que pudiera hacer una competencia más efectiva a la compañía tradicional.

11. *Las víctimas de los problemas diagnosticados son los aeropuertos,* ya que la capacidad de estos no se utiliza de forma plena y eficaz. Pero en primer lugar son las *líneas aéreas,* ya que su acceso a los aeropuertos saturados está limitado y no pueden obtener las franjas que otras compañías utilizan de forma poco eficiente. Las líneas aéreas se enfrentan también a divergencias de interpretación por parte de los coordinadores, que a su vez padecen cierta inseguridad jurídica a la hora de interpretar correctamente el Reglamento. Finalmente, los consumidores sufren las consecuencias de una competencia, unos servicios y los precios subóptimos.

1.2. Análisis de la subsidiariedad

12. *El Reglamento relativo a las franjas horarias es fundamental para un correcto funcionamiento del transporte aéreo.* Constituye la respuesta a los objetivos de los artículos 90 y 91 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Puesto que ha

de aplicarse el principio de subsidiariedad, la acción de la UE en el ámbito de la asignación de franjas horarias, como parte de la política común de transporte aéreo, debe necesariamente motivarse.

13. En el caso que nos ocupa, esta motivación se centra en la *necesidad de garantizar que existan en Europa unas normas efectivas y uniformes que sitúen a todos los operadores en pie de igualdad.*
14. La aportación de la UE en la *consecución de un verdadero mercado interior del transporte aéreo* debería ser en primer lugar que se tenga en cuenta la situación de los diferentes aeropuertos, *garantizando a la vez que no se entorpezca la competencia* entre los operadores. La intervención aislada de los distintos Estados miembros sería perjudicial para el mercado interior.

2. OBJETIVOS DE LA INICIATIVA DE LA UE

15. El objetivo general de la revisión del Reglamento relativo a las franjas horarias es garantizar una *asignación y utilización óptimas de las franjas en los aeropuertos saturados*. Los objetivos específicos son los siguientes:

OE1. Reforzar la reglamentación en materia de asignación y utilización de las franjas y lograr su aplicación efectiva

OE2. Fomentar la competencia leal y la competitividad de los operadores.

Los objetivos específicos pueden a su vez convertirse en objetivos operativos; en el caso del OE1 estos últimos serían los siguientes: reducción de la devolución tardía de franjas, lo que aumentaría la utilización de las mismas, y reducción del desperdicio de franjas. Y en el caso del OE2, aumento del número de competidores dotados de una cartera estable de franjas, lo que incrementaría el número de pasajeros transportados y de vuelos realizados sin aumentar la capacidad del aeropuerto, y aumento del fondo de reserva de franjas.

3. OPCIONES POSIBLES

16. **La primera medida posible es la derogación del Reglamento**, dejando que las Directrices de programación mundial de la IATA, un código del sector de la aviación que no tiene fuerza de ley, sean el único método aplicable para la asignación de franjas en Europa. Todas las partes interesadas han manifestado que el Reglamento relativo a las franjas horarias ha mejorado de forma espectacular el proceso de asignación de aquéllas en Europa, y que las modificaciones de 2004 constituyeron un paso más en la consecución de un proceso de asignación imparcial y no discriminatorio. Por lo tanto, dicha opción ha sido descartada.
17. Una alternativa sería la de facilitar unas **orientaciones** que complementen el Reglamento, que quedaría inalterado. Tales orientaciones tendrían carácter no obligatorio, lo que daría lugar a una serie de problemas en cuanto a su aplicación efectiva. Pero, lo que es más importante, muchos de los principales problemas derivados de la «asignación subóptima» quedarían sin resolver: *las orientaciones entrarían en conflicto con el texto vigente del Reglamento. Por lo tanto, la única*

intervención plausible de la UE sería la de una revisión del Reglamento relativo a las franjas horarias.

18. La consulta de las partes interesadas y el estudio de 2011 efectuado por Steer Davies Gleave han permitido determinar una amplia serie de medidas que podrían servir para solventar los múltiples problemas existentes.
19. El cuadro que se presenta a continuación expone las medidas seleccionadas para su estudio.

Medidas	Contenido de las medidas
	<i>Problemática 1: El actual sistema administrativo es incompleto y no se aplica íntegramente</i>
<p>- Reforzar la independencia de los coordinadores de franjas y la transparencia de la información en la materia</p>	<p>Esta medida fortalecería la independencia orgánica y funcional. Establece unas normas claras para la financiación de las funciones de coordinación y la supervisión de los recursos financieros. La medida reforzaría o profundizaría los requisitos que han de cumplir los coordinadores en materia de información.</p>
<p>- Garantizar el buen uso de las franjas</p>	<p>Esta medida permitiría la instauración de una tasa por la reserva de franjas y de sanciones en la materia, y mejoraría y fortalecería el papel desempeñado por el coordinador en aplicación del artículo 14.</p>
<p>- Integración de la asignación de franjas en la estrategia cielo único europeo</p>	<p>Los coordinadores cooperarían estrechamente con el gestor de la red procurando toda la información sobre franjas horarias que sea necesaria para el funcionamiento de la red europea de gestión del tránsito aéreo. La capacidad tanto en el espacio aéreo como en tierra se utilizaría eficientemente porque existiría una concordancia entre franjas horarias y planes de vuelo. Las normas de los aeropuertos exigirán una coherencia entre los objetivos de rendimiento y los parámetros de coordinación de los aeropuertos.</p>
<p>- Mejora de la utilización de las franjas</p>	<p>La medida elevaría el umbral de utilización necesario para conservar una serie de franjas (en la actualidad es del 80 %) y extendería la longitud mínima de una serie (por encima de las actuales 5 franjas).</p>
	<i>Problemática 2: El marco jurídico ya no está en consonancia con la evolución del mercado de la aviación</i>
<p>- Concepción de un régimen de comercio secundario para la UE</p>	<p>Esta medida permitiría el comercio secundario en todos los aeropuertos de la UE con arreglo a un marco jurídico uniforme. Abordaría los problemas relativos a la transparencia y la competencia prohibiendo actos restrictivos y fomentando la transparencia, antes y después de las transacciones.</p>
<p>- Mejora de la asignación primaria</p>	<p>Se han determinado dos medidas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Retirada de franjas una vez al año y subasta de las mismas. La medida consiste en retirar un porcentaje de franjas históricas en aeropuertos altamente saturados en los que la entrada al mercado está fuertemente restringida. A continuación se subastan las franjas horarias. 2. Modificación de la norma aplicable a los nuevos entrantes: modificación de la definición de nuevo entrante: se aumenta el número de franjas que puede poseer una compañía en un aeropuerto a pesar de su consideración de nuevo entrante.

20. Ninguna de las medidas presentadas en el cuadro puede lograr, de forma aislada, el objetivo de asignación óptima de franjas horarias. Para resolver el problema de asignación y utilización subóptimas de franjas, se proponen tres paquetes de medidas que se añadirían a la situación de partida.
21. El primer paquete de medidas (PP1) mejoraría la *eficiencia en la asignación y utilización de franjas dentro del marco del limitado sistema administrativo actualmente vigente*. El PP1 puede considerarse una opción autónoma.
22. El segundo paquete de medidas (PP2) conllevan una revisión sustancial del Reglamento relativo a las franjas horarias. Construido sobre la base del PP1, se propone *instaurar mecanismos basados en el mercado para la asignación de franjas en todos los aeropuertos saturados de la UE, a la vez que modificaría la norma aplicable a los nuevos entrantes, la regla de 80-20 y los requisitos en materia de series de franjas*.
23. *El tercer paquete (PP3) es el más ambicioso*. Comprende todo el PP2 y además impondría la retirada de franjas en posesión de las compañías y su asignación a los aspirantes que pujen más alto en las subastas.

	<i>Paquete de medidas 1 (PP1)</i>	<i>Paquete de medidas 2 (PP2)</i>	<i>Paquete de medidas 3 (PP3)</i>
Contenido de los paquetes de medidas	<ul style="list-style-type: none"> - Refuerzo de la independencia y la transparencia - Fomento del buen uso de las franjas - Integración de la asignación de franjas en el cielo único europeo 	PP1+	PP1 +
		<ul style="list-style-type: none"> - Mercado secundario y medidas de protección de la transparencia y la competencia - Revisión de la norma aplicable a los nuevos entrantes – Mejora de la utilización de las franjas 	PP2+
			<ul style="list-style-type: none"> - Retirada de franjas y subasta en los aeropuertos más saturados

4. EVALUACIÓN DE IMPACTO

24. Si bien el impacto del PP1 en la utilización de la capacidad del aeropuerto es escaso, los PP2 y PP3 aumentarían significativamente la eficiencia en la utilización de la capacidad de los aeropuertos. El PP2 llevaría a un incremento anual de la cifra de pasajeros transportados del 1,6%, y el PP3 de entre el 1,9% y el 2%.
25. El PP2 y el PP3 alcanzarían, con diferencia, los mayores beneficios económicos. Ahora bien, mientras que el PP2 lograría unos beneficios económicos netos de 5 300 millones de euros, el PP3 sólo generaría entre 2 800 y 5 000, debido a los mayores costes de funcionamiento que pesarían sobre las líneas aéreas y a los costes directos de conformidad con que deberían correr tanto las compañías como las autoridades.
26. El PP1 generaría unos costes administrativos por valor de 2 400 millones de euros, debido ante todo a la recogida de información sobre franjas en aeropuertos que no están coordinados ni tienen facilitación de horarios. Los únicos costes que conllevaría el PP2 son los de las medidas de fomento de la transparencia en el comercio secundario (unos 200 millones de euros). El PP3 no generaría más gastos que el PP2.
27. El PP3 es el que generaría un mayor número de puestos de trabajo, pero también es el que tendría un impacto más negativo sobre la accesibilidad regional. El PP2 logra un importante aumento del empleo y su impacto sobre la accesibilidad regional es escaso. El PP1 no tiene ningún impacto sobre la accesibilidad regional pero su impacto sobre el empleo es menos positivo.
28. Desde el punto de vista medioambiental, el PP3 y el PP2 tendrían un impacto más negativo que el PP1.

En el cuadro que se presenta a continuación se presenta la cuantificación del impacto de las distintas combinaciones de medidas.

Opción/medida	Aeropuerto	Pasa- jeros (%)	Vuelos (%)	Pasa- jeros (millones)	Costes funcio- namiento aerolíneas (mill. €)	Costes directos de conformidad (mill. €)	Beneficios económicos (mill. €)	Beneficios económi- cos netos (mill. €)	Empleo (miles de EJC)		Tasas (%)	Emi- siones CO ² (miles de ton.)
									Aero- puerto	Aero- línea		
A. Fortalecimiento de la independencia y la transparencia	Total UE	no disp.	no disp.	no disp.	no disp.	8,7	no disp.	no disp.	0,0	0,0	0,0 %	0
B. Fianza para la reserva	Total UE	0,3%	0,2%	3,7	0,0	4,7	868,7	864,0	2,5	4,4	-0,2 %	719
C. Sanciones por mal uso de las franjas	Total UE	0,1%	0,1%	1,5	0,0	19,4	352,7	333,3	1,0	1,5	-0,1 %	254
PP1 (A+B+C)	Total UE	0,4%	0,3%	4,5	0,0	29,5	1 053,2	1 032,5	3,1	5,1	-0,2 %	842
D. Mercado secundario	Total UE	1,2%	0,0%	14,4	0,0	24,7	3 139,7	3 115,1	9,9	34,3	-0,6 %	5 140
E. Revisión de la norma aplicable a los nuevos entrantes	Total UE	0,0%	0,0%	0,5	0,0	0,0	124,9	124,9	0,4	0,6	0,0%	102
	Heathrow, con método mixto	0,2%	0,0%	0,2	0,0	0,2	22,9	23,1	0,1	0,9	-0,2%	138
F. Aumento del umbral de utilización al 85%	Total UE	0,1%	0,0%	0,8	0,0	0,0	184,7	184,7	0,5	0,9	0,0%	150
G. Aumento del umbral de utilización al 90%	Total UE	0,2%	0,1%	2,3	535,8	0,0	536,2	0,4	1,6	2,6	-0,1 %	431
H. Extensión de longitud mínima de series	Total UE	0,3%	0,2%	3,6	0,0	0,0	876,3	876,3	2,6	4,7	-0,2%	768
PP2 (PP1+D+E+F+H)	Total UE	1,6%	0,2%	23,8	0,0	75,7	5 354,7	5 279,0	16,4	45,6	-0,8 %	6 988
I. Retirada de derechos históricos y subasta	Heathrow	2,6% – 3,9%	-0,3% – -1,4%	1,1 – 1,8	708,1 – 2 003,3	25,4	227,6 – 386,1	-347,4 – -1 801,1	0,8 – 1,3	9,8 – 11,3	-1,2% – -2,0%	1 827
	Orly	12,4% – 13,0%	-0,3% – 0,0%	2,8 – 2,9	0,0 – 695,4	20,2 – 20,8	611,7 – 636,9	-104,6 – 616,7	2,0	4,4 – 4,5	-8,4% – -8,7%	611 – 624
PP3 (PP2+I)	Total UE	1,9% – 2,0%	0,2%	27,3 – 28,7	708,1 – 2 698,7	113,6 – 119,2	5 620,0 – 5 804,3	2 807,6 – 4 976,9	17,3 – 17,9	55,2 – 56,7	-0,8 %	8 523 – 8 775

Nota: Las cifras monetarias son valores actuales netos de costes y beneficios en 2012-2025. Las demás cifras (pasajeros, emisiones, etc.) son promedios anuales de 2012-2025.

Fuente: Evaluación de impacto de las revisiones del Reglamento 95/93, Steer Davies Gleave, 2011.

5. COMPARACIÓN DE LAS OPCIONES

29. La evaluación de los paquetes de medidas se efectúa con arreglo a los criterios de eficacia, eficiencia y coherencia.
30. Desde el punto de vista de la eficacia, el PP2 parece ser el más atractivo. El que tiene más potencial para lograr todos los objetivos específicos; el PP3 no puede alcanzar los mejores resultados para el OE2. El PP1 alcanza planamente sólo el OE1.
31. Por otro lado, si se analiza la coherencia entre los diferentes paquetes de medidas se comprueba que, incluso si con el PP2 existen compensaciones entre, por un lado, el impacto ejercido en la utilización de la capacidad del aeropuerto, más los efectos económicos y sociales positivos y, por otro lado, el impacto medioambiental, tales compensaciones son inferiores a las del PP3. En términos de coherencia, el mejor es el PP1.
32. Finalmente, el PP3 es también el más oneroso por lo que se refiere a los costes de funcionamiento y los costes directos para las compañías, mientras que el PP1 es el más barato y fácil de aplicar.
33. Por todo lo expuesto, **el paquete recomendado es el PP2** ya que los beneficios que aporta superan con creces los costes. Su objetivo es revisar el sistema administrativo de la asignación de franjas; para ello introduce unos mecanismos basados en el mercado que pueden corregir sus deficiencias. El sistema proporcionaría una mayor independencia a los coordinadores, aumentaría la transparencia, daría más oportunidades a los nuevos entrantes e implantaría medidas específicas para mejorar la utilización de las franjas.

6. SUPERVISIÓN Y EVALUACIÓN

34. La Comisión realizaría una evaluación de la aplicación del Reglamento tres años después de su adopción por el poder legislativo y llevaría un seguimiento continuado de una serie de indicadores clave del transporte (ya existentes). Estos indicadores servirían para medir hasta qué punto la opción normativa adoptada alcanza los objetivos específicos.