



Bruselas, 14.9.2020
COM(2020) 558 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

en virtud del artículo 10 *bis*, apartado 5, del Reglamento (UE) 2020/459 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de marzo de 2020, por el que se modifica el Reglamento (CEE) n.º 95/93 del Consejo, relativo a normas comunes para la asignación de franjas horarias en los aeropuertos comunitarios

ÍNDICE

1.	INTRODUCCIÓN	2
2.	UNA DISMINUCIÓN SIN PRECEDENTES DEL TRÁFICO AÉREO	3
a.	Una reducción del nivel de tráfico aéreo entre 2019 y 2020 (período correspondiente)	3
b.	La reducción del tráfico aéreo se debe al brote de COVID-19	5
c.	Es probable que la reducción del tráfico aéreo persista en el futuro próximo	7
3.	MANTENER EL MEJOR USO POSIBLE DE LA CAPACIDAD AEROPORTUARIA	9
4.	CONCLUSIONES	10

1. Introducción

Desde principios de 2020, la pandemia de COVID-19 ha ejercido un profundo impacto negativo en el transporte aéreo en Europa y en todo el mundo. En junio de 2020, la IATA anunció que esperaba que las líneas aéreas sufrieran una pérdida neta sin precedentes de 83 400 millones USD (3,2 % de margen neto) en 2020¹. Las medidas resultantes de protección de la salud y las restricciones de viaje introducidas por los Estados miembros de la UE y terceros países en respuesta a la pandemia han disminuido considerablemente la demanda y la confianza de los consumidores, lo que a su vez ha dado lugar a una reducción sin precedentes y duradera del tráfico aéreo en la Unión Europea². El número de vuelos operados en el espacio aéreo europeo disminuyó hasta en un 90 % en marzo y abril de 2020 en comparación con el mismo período de 2019³. Los aeropuertos de Europa seguían atendiendo a más de cinco millones de pasajeros el 1 de marzo de 2020, pero esa cifra se había reducido a solo 174 000 para el 31 de marzo de 2020 (una disminución del 97,1 % en comparación con el mismo día de 2019). El 26 de julio de 2020, la cifra era de – 72 % en comparación con el mismo día de 2019⁴.

El 30 de marzo de 2020, la UE adoptó el Reglamento (UE) 2020/459 por el que se modifica el Reglamento (CEE) n.º 95/93 (Reglamento sobre las franjas horarias) para eximir a las líneas aéreas de la norma denominada «se usa o se pierde». En virtud del artículo 8, apartado 2, del Reglamento sobre las franjas horarias, leído junto con el artículo 10, apartado 2, las compañías aéreas deben utilizar como mínimo el 80 % de una serie de franjas horarias que se les haya asignado o perderán la precedencia histórica en esas franjas horarias. La modificación exime del requisito de utilización durante una parte de la temporada de programación del invierno de 2019/2020 y la temporada de programación del verano de 2020, que finaliza el 24 de octubre de 2020. El objetivo de la modificación era proteger la salud financiera de las compañías aéreas y evitar el impacto medioambiental negativo de vuelos vacíos o prácticamente vacíos operados con el único propósito de mantener las franjas horarias en los aeropuertos correspondientes. La modificación permite a la Comisión, hasta el 2 de abril de 2021, prorrogar la duración de la exención mediante uno o más actos delegados.

De conformidad con el artículo 10 *bis*, apartado 5, del Reglamento sobre las franjas horarias, la Comisión debe llevar a cabo un seguimiento continuo de la situación del tráfico aéreo y de la COVID-19 para atender a los criterios establecidos en el artículo 10 *bis*, apartado 4, en particular:

- una reducción del nivel de tráfico aéreo entre 2019 y 2020 (período correspondiente);
- la reducción del tráfico aéreo se debe al brote de COVID-19;
- es probable que la reducción del tráfico aéreo persista en el futuro próximo.

¹ *Economic Performance of the Airline Industry* (Rendimiento económico de la industria aeronáutica), junio de 2020.

² La Organización Mundial de la Salud la declaró «emergencia de salud pública de importancia internacional» el 30 de enero y pandemia el 11 de marzo, [https://www.who.int/es/news-room/detail/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-\(2005\)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/es/news-room/detail/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-(2019-ncov)) y <https://www.who.int/es/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>.

³ <https://www.eurocontrol.int/sites/default/files/2020-04/draft-performance-review-report-prr2019.pdf>; el tráfico de carga también se desplomó: la IATA informó de una disminución del 27,7 % de las toneladas-kilómetro de carga global entre abril de 2019 y abril de 2020 (Alan Dron, *Aviation Daily*, 4 de junio de 2020).

⁴ <https://www.aci-europe.org/european-airports-passenger-traffic-1-march-26-july-2020>.

Con arreglo al mismo artículo, sobre la base de la información de que dispone, la Comisión debe presentar un informe de síntesis al Parlamento Europeo y al Consejo a más tardar el 15 de septiembre de 2020 y, en caso necesario, debe adoptar un acto delegado que prorrogue la duración de la exención.

Este informe de síntesis evalúa la situación basándose en los datos reunidos por Eurocontrol, una muestra de líneas aéreas que representan el 70 % del tráfico total de la UE, coordinadores de franjas horarias y agentes de viajes, y en la información del Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades (CEPCE), la Organización Mundial de la Salud (OMS) y los Estados miembros sobre la situación epidemiológica y la previsión, así como sobre las medidas de contención adoptadas.

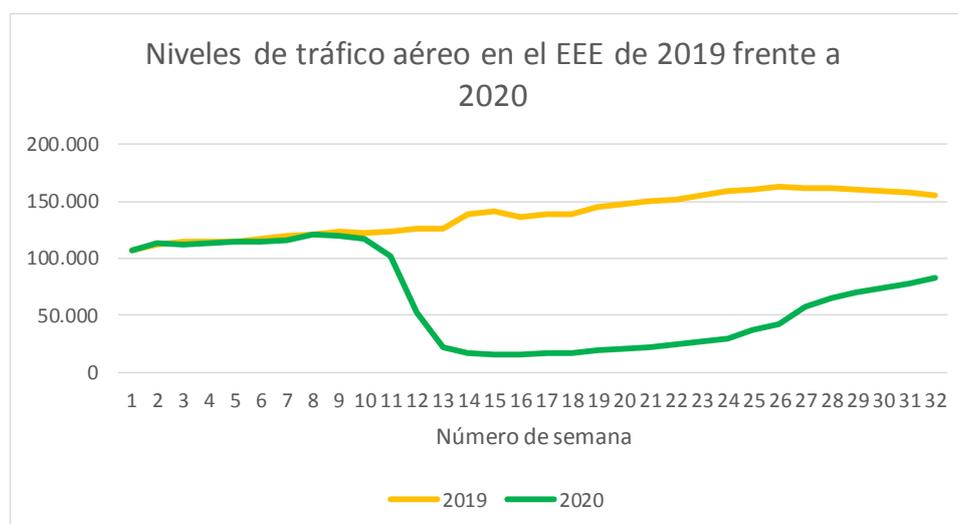
2. Una disminución sin precedentes del tráfico aéreo

a. Una reducción del nivel de tráfico aéreo entre 2019 y 2020 (período correspondiente)

A los efectos del presente informe, se han comparado los datos sobre los niveles de tráfico aéreo, la utilización de las franjas horarias, el factor de carga y los vuelos cancelados de una semana determinada de 2020 con la misma semana de 2019.

Los datos de Eurocontrol fijan el inicio de la disminución del tráfico en el EEE en la semana once, con una caída del 17 % en comparación con la misma semana de 2019. Este continuó reduciéndose rápidamente hasta alcanzar una disminución del 59 % y el 82 % en comparación con 2019 en las semanas doce y trece, respectivamente. Los puntos más bajos se registraron en las semanas quince y dieciséis (una disminución del 89 %). Posteriormente, el tráfico comenzó a aumentar gradualmente, pero el 22 de junio de 2020 todavía equivalía tan solo al 26 % de los niveles de 2019 (semana veintiséis), un 74 % de disminución del tráfico en comparación con el año anterior. A mediados de agosto de 2020, el tráfico seguía siendo un 47 % más bajo en comparación con el mismo período de 2019.

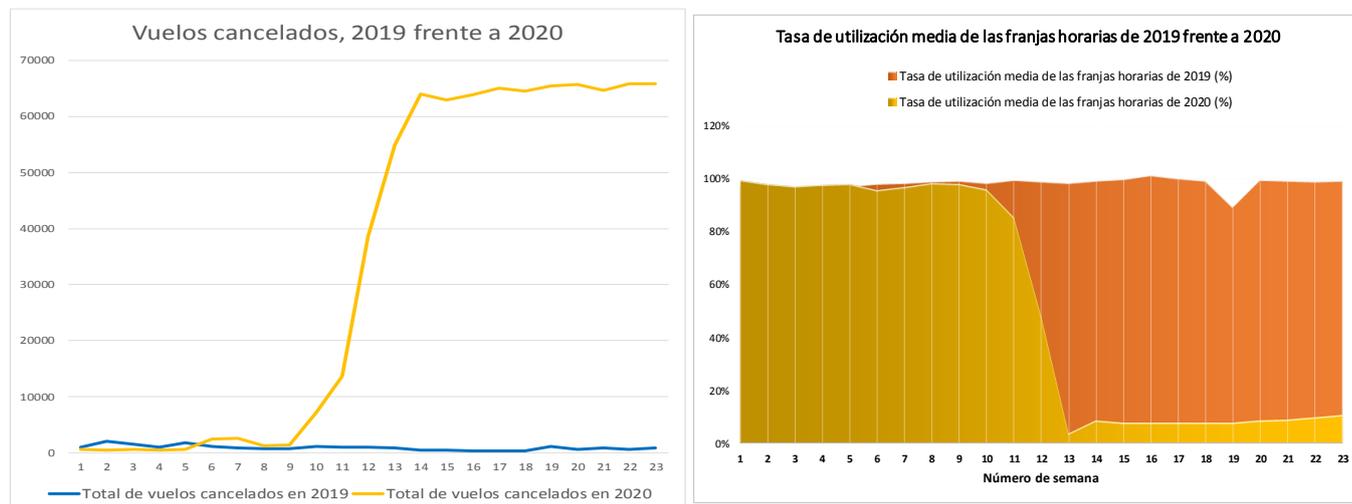
Gráfico 1.1



(fuente: Eurocontrol)

Como resultado de la disminución del tráfico, el porcentaje de utilización de las franjas horarias disminuyó drásticamente (gráfico 1.3) y las cancelaciones de vuelos se dispararon (gráfico 1.2) en comparación con el mismo período de 2019. A partir de la semana once se observa una fuerte disminución de la utilización de las franjas horarias, que se estabilizó en un nivel muy bajo a partir de la semana catorce y se mantiene por debajo del 20 %. Las cancelaciones de vuelos repuntan a partir de la semana nueve y se incrementan a un ritmo más pronunciado a partir de la semana once.

Gráficos 1.2 y 1.3

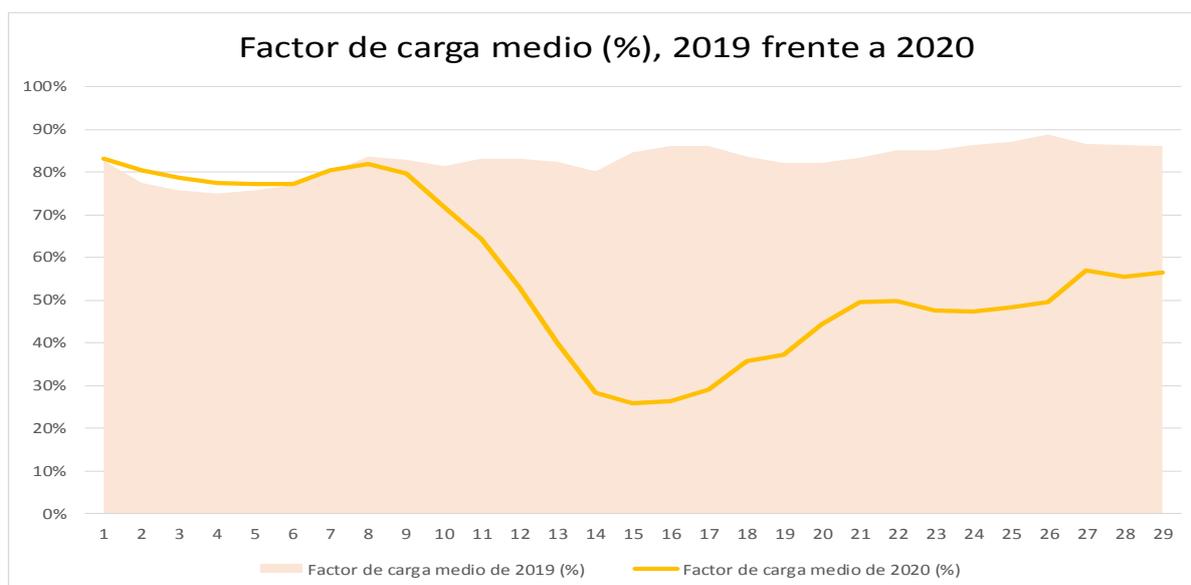


Fuente (gráficos 1.2 y 1.3): Datos recogidos por la Comisión de las compañías aéreas⁵

Mientras tanto, el factor de carga medio de diez compañías aéreas europeas que han proporcionado datos a la Comisión disminuyó del 80 % en la semana nueve al 26 % en la semana quince. No solo las compañías aéreas vuelan menos, sino que los pocos vuelos restantes siguen teniendo un número muy reducido de reservas. En la semana veintitrés, cuando se reabrió en gran medida el transporte aéreo dentro de la UE, el factor de carga medio se recuperó hasta el 44 % y a mediados de agosto subió hasta el 56 %. Durante la misma semana de 2019, el factor de carga medio de las mismas compañías aéreas osciló entre el 75 % (semana cuatro) y el 89 % (semana veintiséis).

⁵ Nueve de las principales compañías aéreas europeas (tradicionales, de bajo coste y regionales) proporcionaron a la Comisión el conjunto de datos sobre la utilización de las franjas horarias. Las cifras se refieren al número de franjas horarias explotadas en comparación con las franjas horarias asignadas antes del comienzo de la temporada (fecha de referencia histórica). Diez de las principales compañías aéreas europeas (tradicionales, de bajo coste y regionales) proporcionaron a la Comisión el conjunto de datos sobre los vuelos cancelados.

Gráfico 1.4



Fuente: Datos recogidos por la Comisión de las compañías aéreas⁶

b. La reducción del tráfico aéreo se debe al brote de COVID-19

La COVID-19 se ha extendido por todo el mundo con casos en los cinco continentes. Si bien la OMS y el CEPCE no consideran en general que las restricciones de viaje sean la forma más eficaz de contrarrestar una pandemia, tanto la OMS como la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) y el CEPCE han sugerido que las restricciones de viaje a corto plazo pueden contribuir a la contención del brote⁷. Muchos países respondieron al brote de COVID-19 introduciendo prohibiciones de vuelos y restricciones de viaje, algunas de las cuales siguen vigentes en este momento⁸. Esto ha afectado gravemente a los viajes aéreos internacionales, ya que las restricciones que solo autorizan los «viajes esenciales» constriñen la demanda hasta un nivel en el que la mayoría de las rutas ya no pueden operarse comercialmente⁹.

Los Estados miembros han justificado las prohibiciones de vuelos dentro de la UE como una medida para contener la propagación de la COVID-19, por la preocupación debida a que las medidas adoptadas por algunos países resultaron no ser suficientemente eficaces y sobre la base de los datos estadísticos de la OMS y del CEPCE sobre el número de nuevos casos¹⁰. El alcance de las

⁶ Diez de las principales compañías aéreas europeas (tradicionales, de bajo coste y regionales) proporcionaron a la Comisión el conjunto de datos sobre los factores de carga.

⁷ <https://www.icao.int/Security/COVID-19/Pages/default.aspx>,

<https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/Considerations-related-to-measures-for-travellers-reduce-spread-COVID-19-in-EUEEA.pdf>.

⁸ Por lo que respecta a las restricciones de viaje a largo plazo, estas normalmente no son eficaces una vez que se aplican las medidas de contención adecuadas.

⁹ Está demostrado por la disminución del tráfico descrita en la sección a. y es la razón por la que se introdujo la exención en primer lugar.

¹⁰ La OACI exige que se notifiquen a la OMS las restricciones de viaje que tengan efectos importantes en el transporte aéreo internacional. En la UE, el Reglamento n.º 1008/2008 exige que las prohibiciones de vuelo dentro del EEE se notifiquen a otros Estados miembros y a la Comisión. Estas deben ser proporcionadas, no discriminatorias y justificadas.

prohibiciones de viaje y de vuelo ha variado¹¹. A fin de promover el funcionamiento continuo de los servicios de carga, la Comisión introdujo directrices para facilitar las operaciones de carga aérea durante la pandemia de COVID-19¹². El punto culminante de las prohibiciones de vuelos entre los Estados miembros se registró durante el período comprendido entre el 20 de marzo y el 26 de marzo de 2020, durante el cual veinte Estados miembros habían introducido prohibiciones de vuelo¹³. A partir de entonces, se ha producido una lenta reducción: el 31 de marzo dieciséis Estados miembros tenían prohibiciones de vuelo y el 6 de abril, catorce Estados miembros. A fecha de 7 de julio, siete Estados miembros tienen prohibiciones de vuelo hacia algunos países específicos con una tasa más alta de casos de COVID-19¹⁴.

Por lo que respecta a los vuelos de fuera de la UE, el 16 de marzo de 2020, la Comisión adoptó una Comunicación¹⁵ en la que recomendaba una restricción temporal, de una duración de un mes, de los viajes no esenciales desde terceros países al espacio UE+¹⁶. El 17 de marzo de 2020, los jefes de Estado o de Gobierno de la UE acordaron aplicar la restricción temporal de los viajes no esenciales. Los cuatro Estados asociados de Schengen también la aplicaron. Desde entonces, esta restricción se ha prolongado varias veces.

Más allá del marco regulador, la confianza de los consumidores es un factor clave relacionado con la pandemia que afecta a los niveles de tráfico y que sugiere un vínculo entre la disminución del tráfico aéreo y el brote de COVID-19. Todavía no hay muchos datos sobre esto. La Oficina Central de Estadísticas de Irlanda realizó una encuesta sobre la confianza de los pasajeros en los viajes en avión. Casi cuatro de cada cinco (78,0 %) encuestados manifestaron que se sentían «incómodos» o «muy incómodos» ante la perspectiva de hacer un viaje internacional en avión¹⁷.

Los informes económicos publicados periódicamente por la IATA sobre la crisis muestran que, en términos interanuales, desde febrero de 2020 las reservas disminuyeron a un ritmo creciente hasta mediados de abril. Desde entonces, se han recuperado ligeramente, pero continuaban por debajo del 82 % a finales de junio de 2020. Parece existir una correlación entre el aumento de nuevos casos y la disminución de las reservas¹⁸. Además, la IATA ha encargado encuestas periódicas sobre la confianza de los pasajeros desde el brote de COVID-19. En abril, alrededor del 60 % de los encuestados indicaron que era probable que volvieran a viajar a los pocos meses de que la pandemia hubiera remitido. En junio, esta cifra había bajado al 45 %. Los encuestados indican que esperarían

¹¹ Las prohibiciones podrían dirigirse a uno o varios Estados miembros, podrían abarcar todos los vuelos, o todos los vuelos que no sean de repatriación, de carga, de Estado, etc.

¹² Directrices de la Comisión Europea: Facilitar las operaciones del transporte aéreo de mercancías durante el brote de COVID-19, adoptadas el 26 de marzo de 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1597918301932&uri=CELEX%3A52020XC0327%2803%29>.

¹³ Las restricciones podrían incluir también prohibiciones de vuelos hacia y desde países no pertenecientes al EEE.

¹⁴ La información sobre la situación actual de las prohibiciones de vuelo se puede encontrar aquí: https://ec.europa.eu/transport/coronavirus-response_en?modes=3845&category=3800.

¹⁵ COM(2020) 115 final, de 16 de marzo de 2020.

¹⁶ El «espacio UE+» lo forman todos los Estados miembros del espacio Schengen (incluidos Bulgaria, Croacia, Chipre y Rumanía), así como los cuatro Estados asociados de Schengen.

¹⁷ <https://www.cso.ie/en/releasesandpublications/ep/p-sic19cler/socialimpactofcovid-19surveyjune2020measuringcomfortlevelsaroundtheeasingofrestrictions/>. Cabe señalar que Irlanda tiene establecida una cuarentena para todos los viajeros internacionales que llegan al país. Esto influye en la percepción del público sobre la seguridad de volar.

¹⁸ <https://www.iata.org/en/iata-repository/publications/economic-reports/Flexibility-will-be-critical-to-restart/>, diapositiva

de seis meses a un año antes de volver a viajar. Por tanto, se espera que la falta de confianza de los consumidores continúe durante los próximos meses.

Lo anterior muestra un fuerte vínculo entre la caída del tráfico aéreo y el brote de COVID-19.

c. Es probable que la reducción del tráfico aéreo persista en el futuro próximo

En las circunstancias actuales, es difícil hacer predicciones estables sobre la evolución de los niveles de tráfico. Los escenarios desarrollados por Eurocontrol¹⁹ (dependiendo de un enfoque coordinado²⁰ o no coordinado para la recuperación, respectivamente) estimaban, en el escenario de enfoque coordinado más optimista, que los niveles de tráfico aéreo se recuperarían gradualmente desde su punto más bajo en abril de 2020 hasta registrar una disminución del 50 % en agosto de 2020 en comparación con agosto de 2019, y una disminución del 15 % en febrero de 2021 en comparación con febrero de 2020. A fecha 30 de julio, la IATA, en sus previsiones económicas, prevé que los pasajeros-kilómetros de pago (RPK)²¹ disminuyan en poco más del 60 % en 2020 en comparación con 2019, y que el retorno a los niveles anteriores a la COVID no se produzca antes de 2024²².

Los factores que influirán en la evolución de los niveles de tráfico aéreo son las restricciones de viaje, los patrones de reserva de los consumidores y las medidas sanitarias reglamentarias impuestas a la industria. Estas están estrechamente vinculadas a la posibilidad de un resurgimiento de los casos y a la ausencia, por el momento, de una vacuna. Todas las previsiones se ven afectadas por un alto grado de incertidumbre.

En lo que respecta a las restricciones de viaje, como se describe en la sección b, el número de prohibiciones de vuelos dentro de la UE está disminuyendo actualmente. La Comisión recomendó a los Estados miembros de Schengen y a los Estados asociados de Schengen que suprimieran los controles en las fronteras internas para el 15 de junio de 2020, lo que dio lugar a un aumento del tráfico de pasajeros en los horarios comerciales (véase el gráfico 1.1). A partir del 1 de julio, una Recomendación del Consejo aconsejó que se revisase regularmente la autorización de los viajes no esenciales hacia y desde una lista inicial de terceros países. No obstante, si bien se espera una mejora continua del tráfico aéreo durante el período de verano europeo debido a la eliminación de las restricciones, una segunda ola de casos, como se ha observado en la República Popular China y en varios lugares de la UE, puede inducir a una nueva disminución del tráfico aéreo. De hecho, aunque se observan tendencias decrecientes en la incidencia de la enfermedad en Europa en general²³, en la mayoría de los países de la UE y el EEE sigue habiendo transmisión comunitaria, y algunos están experimentando un resurgimiento de casos o grandes brotes localizados²⁴. También existe un

¹⁹ <https://www.eurocontrol.int/sites/default/files/2020-04/eurocontrol-aviation-recovery-factsheet-27042020.pdf>.

²⁰ El escenario de «medidas coordinadas» se basa en la existencia de un enfoque común para establecer procedimientos operativos y levantar las restricciones nacionales. El escenario de «medidas no coordinadas» supone que este enfoque común no se materializa.

²¹ Por «pasajeros-kilómetros de pago» se entiende la suma de los productos obtenidos multiplicando el número de pasajeros de pago transportados en cada etapa de vuelo por la distancia de la etapa. La cifra resultante es igual al número de kilómetros recorridos por la totalidad de los pasajeros de pago.
https://ext.eurocontrol.int/lexicon/index.php/Revenue_passenger-kilometres

²² <https://www.iata.org/en/iata-repository/publications/economic-reports/Five-years-to-return-to-the-pre-pandemic-level-of-passenger-demand/>.

²³ Semana 25/2020, <https://www.ecdc.europa.eu/en/covid-19/surveillance/weekly-surveillance-report>.

²⁴ <https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/RRA-Resurgence-of-reported-cases-of-COVID-19-in-the-EU-EEA.pdf>. En varios países está volviendo a ascender la curva de los casos notificados (por ejemplo, Portugal, Suecia, Croacia y Luxemburgo).

precedente histórico de pandemias que se desarrollan en varias oleadas. Esto puede llevar al restablecimiento de las prohibiciones y a la reducción del tráfico aéreo.

Con respecto a la futura demanda de tráfico aéreo y la confianza de los consumidores, las partes interesadas con las que contactó la Comisión (líneas aéreas, agentes de viajes, sistemas de reserva informatizados) declararon que es muy difícil hacer proyecciones más allá de la temporada de programación del invierno de 2020/2021. Si bien antes de la COVID-19 las líneas aéreas tal vez ya podrían ofrecer horarios para el próximo año, estas se enfrentan actualmente a dificultades para predecir los horarios de la próxima temporada. Las líneas aéreas someten los horarios de vuelo a constante revisión para reaccionar a los cambios impredecibles en las restricciones de viaje o de vuelo y a la demanda de los pasajeros, difícil de predecir²⁵.

Los datos sobre reservas de pasajeros muestran que las reservas mensuales hasta marzo de 2021 siguen siendo mucho más bajas en comparación con el mismo mes del año anterior. Aunque las reservas dentro de la UE han empezado a aumentar para el verano de 2020, no parece que las líneas aéreas puedan alcanzar el nivel de los años anteriores debido a que durante tres meses no se hicieron reservas. Queda por ver si esta demanda se ha perdido o si aún se puede recuperar más cerca de la fecha de operaciones, cuando la temporada esté más avanzada²⁶. Las tasas de reserva para los vuelos de fuera de la UE son aún más bajas.

En cuanto a otras medidas sanitarias reglamentarias, como parte de la estrategia de salida, se están aplicando medidas sanitarias en la aviación, como las basadas en las directrices de la AESA/CEPCE²⁷. Las medidas de distanciamiento y desinfección de los espacios pueden reducir la cantidad de pasajeros y de vuelos a los que pueden dar servicio los aeropuertos, en comparación con la situación anterior al brote. Pueden reducir de forma temporal o duradera la capacidad efectiva de los aeropuertos (y por tanto el número de franjas horarias) en comparación con la situación anterior al brote de COVID-19.

En consecuencia, las líneas aéreas solo están aumentando gradualmente la capacidad que ofrecen al mercado, normalmente ofreciendo un número significativo de rutas en comparación con 2019, pero con una frecuencia mucho menor y, por tanto, con un uso reducido de las series de franjas horarias.

De lo anterior se desprende que los niveles de tráfico aéreo en 2020 no volverán a los niveles de 2019. Las perspectivas para después de 2020 son muy inciertas, pero la tendencia del resurgimiento de casos y la necesidad de mantener las medidas de contención sanitaria sugieren que el tráfico aéreo no alcanzará los niveles de 2019 en breve.

²⁵ Las líneas aéreas tienen que planificar y prepararse para múltiples escenarios en ausencia de tendencias claras sobre el comportamiento de los consumidores, la evolución de la enfermedad y la exención de las normas de utilización de las franjas horarias. Esto conduce a decisiones subóptimas sobre los costes de infraestructura, mano de obra y comercialización. Incluso en un año normal, la temporada de invierno es más difícil para las líneas aéreas, que normalmente obtendrían la mayor parte de sus beneficios durante la temporada de verano. Este año, sin el respaldo de una temporada de verano rentable, el pronóstico de las líneas aéreas para el invierno supone un desafío.

²⁶ Las líneas aéreas señalan que las prácticas de reserva de los consumidores han cambiado. Antes los consumidores reservaban con meses de antelación, mientras que ahora, como resultado de la disminución de la previsibilidad y la confianza en los viajes, las reservas se realizan mucho más tarde. La información proporcionada por la IATA sugiere que alrededor del 60 % de las reservas ahora se realizan en las dos semanas previas a la operación, mientras que en comparación con el mismo período en 2019, más del 60 % de las reservas se realizaron con una antelación de entre más de veinte y once días.

²⁷ https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/EASA-ECDC_COVID-19_Operational-guidelines-for-management-of-passengers-issue-2.pdf.

3. Mantener el mejor uso posible de la capacidad aeroportuaria

Desde que se aprobó la exención de las franjas horarias, la Comisión ha estado en estrecho contacto con los principales grupos de partes interesadas, líneas aéreas, aeropuertos y coordinadores de franjas horarias para supervisar la aplicación de la medida. Esto ha demostrado que la medida ha dado lugar a ciertas deficiencias.

Devolución anticipada de las franjas horarias

El artículo 10 *bis*, apartado 3, del Reglamento sobre las franjas horarias en la versión del Reglamento (UE) 2020/459 condiciona la exención prevista en este artículo a que la compañía aérea interesada ponga a disposición del coordinador las franjas horarias no utilizadas, para su reasignación a otras compañías. Si bien el considerando 7 se refiere al concepto de que las compañías aéreas actúen «sin demora», el artículo 10 *bis*, apartado 3, no establece ningún límite de tiempo específico. En una carta de 16 de abril de 2020 dirigida a las líneas aéreas, los aeropuertos y los coordinadores de las franjas horarias, los servicios de la Comisión animaron encarecidamente a las compañías aéreas a que devolviesen las franjas horarias al menos dos semanas antes del día de operación previsto inicialmente. El objeto era preservar por completo el objetivo de la exención, optimizando al mismo tiempo la utilización de la capacidad de los aeropuertos cuando fuese posible. Las compañías aéreas que devolvieran las franjas horarias con suficiente antelación no perderían sus derechos históricos, pero tampoco se desperdiciaría innecesariamente la capacidad de los aeropuertos. Alguna experiencia demuestra los beneficios correspondientes. Por ejemplo, se permitió a las operaciones de carga hacer uso de las franjas horarias devueltas por las compañías aéreas que normalmente habrían utilizado para los servicios de pasajeros. Varias líneas aéreas que han facilitado información a la Comisión han declarado que han podido solicitar franjas horarias de la reserva sin dificultad, u ofrecer servicios en diferentes horarios o, en algunos casos, para nuevas rutas.

La Asociación Europea de Coordinadores de Aeropuertos (EUACA) ha supervisado la práctica de devolución de franjas horarias y los horarios en varios aeropuertos²⁸. Los datos recogidos muestran que las cancelaciones y devoluciones de franjas horarias muy tardías, con menos de una semana de antelación, fueron realizadas predominantemente por las líneas aéreas para los vuelos programados en marzo. Las compañías aéreas empezaron a devolver gradualmente las franjas horarias antes y, para mediados de junio de 2020, la mayoría de las franjas horarias de los aeropuertos seleccionados se devolvieron entre tres semanas antes de la fecha prevista de operaciones y antes, pero una parte importante (34,6 %) se siguió devolviendo más tarde²⁹.

Si bien en el caso de las operaciones de carga las partes interesadas indicaron, en líneas generales, que esas operaciones podían planificarse con poca antelación, en el caso de los vuelos comerciales de pasajeros hubo un amplio consenso sobre la necesidad de más tiempo para planificarlas. Por una parte, esto sugiere que, si las líneas aéreas devuelven sistemáticamente las franjas horarias con

²⁸ La EUACA reunió datos de los siguientes aeropuertos: Ámsterdam (NL); Estocolmo Arlanda (SE); Barcelona, Palma de Mallorca, Madrid, Las Palmas (ES); Bruselas (BE); París Charles de Gaulle, Lyon, Niza, Nantes (FR); Düsseldorf, Fráncfort (DE); Faro, Funchal, Lisboa, Oporto, Ponta Delgada (PT); Graz Innsbruck, Klagenfurt, Linz, Viena, Salzburgo (AT); Helsinki (FI); Heraklion (EL); Cracovia, Varsovia (PL); Lárnaca (CY); Londres Heathrow, Londres Stansted (UK); Oslo (NO); Praga (CZ); y Sofía (BG).

²⁹ <https://www.euaca.org/FNewsDetail.aspx?id=388&popup=1>.

suficiente antelación, es probable que más líneas aéreas puedan planificar y utilizar esas franjas horarias con carácter temporal para prestar diferentes servicios. Esto sería beneficioso para los pasajeros y, en general, para mantener la conectividad. Por otra parte, algunas líneas aéreas señalan que el comportamiento en materia de reservas de los pasajeros ha cambiado considerablemente y, como se ha explicado anteriormente, los pasajeros ahora deciden dentro de las cuatro semanas anteriores al día de operaciones previsto si reservan o no un vuelo. Estas líneas aéreas sostienen que no tienen suficiente visibilidad del factor de carga de un vuelo con cuatro semanas de antelación para tomar una decisión fundada sobre si lo van a realizar o si van a devolver la franja horaria.

Dificultad para que los aeropuertos y los proveedores de servicios aeroportuarios planifiquen sus operaciones de manera eficaz

Los aeropuertos que han facilitado información a la Comisión han sostenido que cuanto más cerca de la fecha prevista se devuelven las franjas horarias, más difícil y costoso les resulta planificar sus operaciones. La planificación implica consideraciones sobre el personal, la apertura de la infraestructura y los servicios conexos (por ejemplo, equipo y personal de seguridad, capacidad de la terminal, operaciones de puente aéreo, personal de limpieza, electricidad y sistemas informáticos). Unos volúmenes de tráfico menores de lo previsto darían lugar a costes más elevados de lo necesario en los aeropuertos, mientras que unos volúmenes de tráfico mayores con escasa antelación podrían dar lugar a una falta de personal y a una dificultad para planificar el distanciamiento social y las medidas sanitarias. Ambos dan lugar a costes significativos para los aeropuertos.

Riesgos de que se excluya a la competencia de los aeropuertos

La asignación de franjas horarias para la temporada de programación del invierno de 2020/2021 se habrá realizado a sabiendas de que la temporada se caracterizará por la recuperación de los efectos del coronavirus y de que en los próximos meses podrían producirse aún más cambios impredecibles en la demanda. Las líneas aéreas, conscientes de la posibilidad de una prórroga de la exención durante el período de asignación, podrán solicitar franjas horarias con el fin de aumentar su abanico de franjas. Las líneas aéreas podrán solicitar un número de franjas horarias superior al correspondiente a sus derechos históricos. Gracias a la exención, no habría necesidad de explotarlas para obtener las mismas franjas horarias en la siguiente temporada equivalente. Además, en lugar de liberar franjas horarias que no están utilizando, podrían excluir la entrada de competidores en el mercado. Esto es especialmente problemático cuando las líneas aéreas ya han anunciado que no tienen intención de explotar sus franjas horarias en absoluto o ya no pueden seguir explotándolas porque han decidido reducir permanentemente su flota y su personal.

En una evaluación de la situación también se debería abordar el riesgo de que en las próximas temporadas se produzca una reducción estructural de la capacidad comercializada por las líneas aéreas, ya sea mediante la retirada de aeronaves o como resultado de una salida del mercado. Es posible que el mercado se estabilice a un nivel inferior al observado en 2019, y se plantea la cuestión de en qué momento se debería exigir a las compañías aéreas que se adapten a la situación de reducción del tráfico causada por la pandemia mediante el restablecimiento de la norma 80/20 «se usa o se pierde».

4. Conclusiones

En este momento, a pesar de un aumento gradual, los niveles de tráfico aéreo siguen siendo bajos en comparación con el mismo período en 2019. Pese a las dificultades para predecir con exactitud la trayectoria de recuperación de los niveles de tráfico aéreo, es razonable esperar que no vuelva a los

niveles anteriores a la COVID-19 en un futuro próximo. Las restricciones gubernamentales a los viajes y los vuelos hacia y desde determinados destinos, las medidas sanitarias que permitan viajar con seguridad y la confianza de los consumidores serán factores clave. La disminución del tráfico y la trayectoria de recuperación están estrechamente vinculadas al brote de COVID-19. Por tanto, se cumplen las condiciones del artículo 10 *bis*, apartado 4, descritas en la introducción para prorrogar la exención mediante un acto delegado más allá de la temporada de programación del verano de 2020.

No obstante, se han detectado algunas deficiencias en el funcionamiento de las medidas actuales que pueden justificar una mayor reflexión sobre la respuesta política adecuada.

La Comisión concluye que:

- se necesita mantener la exención de la norma de «se usa o se pierde» más allá de la temporada de programación del verano de 2020;
- sigue existiendo una incertidumbre considerable sobre la futura evolución de la pandemia y, por tanto, también sobre el camino hacia la estabilización de los niveles y patrones del tráfico más allá de 2020, específicamente en una perspectiva a más largo plazo; por consiguiente, puede ser necesaria una mayor intervención reguladora que vaya más allá de la simple ampliación de la duración de la exención mediante un acto delegado;
- en esa perspectiva a más largo plazo, es posible que sea necesario diseñar la exención de la norma de «se usa o se pierde» de manera que se minimice cualquier efecto distorsionador en el mercado y se promueva el mejor uso posible de la capacidad aeroportuaria limitada, garantizando al mismo tiempo que no se produzcan emisiones adicionales de gases de efecto invernadero debido a los vuelos vacíos o prácticamente vacíos que se realizan únicamente con el fin de mantener las franjas horarias en los aeropuertos correspondientes.

La Comisión ampliará la exención de la norma de utilización de las franjas horarias mediante un acto delegado en la medida en que lo justifique la situación observada.

Con respecto a cualquier medida con una perspectiva más a largo plazo, seguirá consultando a los interesados en relación con la aplicación y las deficiencias de la exención de las franjas horarias para determinar una respuesta política apropiada.