COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 13.11.2020
COM(2020) 714 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

de conformidad con el artículo 9, apartado 1 *quater*, el artículo 21 *bis*, apartado 5, y el artículo 24 *bis*, apartado 4, del Reglamento (CE) n.º1008/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de septiembre de 2008, sobre normas comunes para la explotación de servicios aéreos en la Comunidad, modificado por el Reglamento (UE) 2020/696 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de mayo de 2020, en vista de la pandemia de COVID-19

1 Índice

1 Introducción 2
2 Descripción de las medidas de ayuda 3
2.1 Medidas relativas a las licencias de explotación temporales 3
2.2 Medidas de urgencia (restricciones a los vuelos) vinculadas a la pandemia de COVID-19 4
2.3 Normas temporales sobre los servicios de asistencia en tierra – contratos 4
2.4 Normas temporales sobre los servicios de asistencia en tierra – procedimiento de selección 5
3 Condiciones para la extensión de los períodos correspondientes 5
3.1 Reducción persistente del nivel de tráfico aéreo entre 2019 y 2020 (período correspondiente) 6
3.2 La reducción del tráfico aéreo se debe a la pandemia de COVID-19 8
3.3 Es probable que la reducción del tráfico aéreo persista en el futuro próximo 10
3.4 La reducción del tráfico aéreo ha provocado la interrupción de los servicios de asistencia en tierra o dificultades de acceso a la financiación para los agentes de asistencia en tierra 12
3.5 Las restricciones de vuelo ya no son necesarias para hacer frente a la persistencia de la pandemia de COVID-19 13
4 Conclusión 15

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. Las restricciones sanitarias y de viaje introducidas por los Estados miembros 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 Europa[1].

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 2019[2]. 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 el 31 de marzo de 2020 (una disminución del 97,1 % en comparación con el mismo día de 2019). Desde el 2 de agosto de 2020, la caída ha sido de cerca del 70 % en comparación con el mismo día de 2019[3]. El transporte de mercancías se ha visto menos afectado, con una reducción del 19 % en términos de toneladas-kilómetro de carga en agosto[4]. El análisis de impacto económico de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) estima que 2020 se caracterizará por una reducción general de entre el 50 % y el 52 % de la cantidad de asientos ofrecidos por las líneas aéreas, una disminución de entre 2 875 y 2 978 millones de pasajeros y una pérdida de ingresos de explotación brutos procedentes del tráfico de pasajeros de entre 330 000 y 340 000 millones EUR.

La pandemia de COVID-19 ha dificultado el cumplimiento de determinadas disposiciones del Reglamento sobre los servicios aéreos[5] y la Directiva sobre asistencia en tierra[6]. La caída sin precedentes de la demanda y la alta tasa de cancelaciones ha provocado una serie de problemas repentinos para los operadores aéreos y las empresas de asistencia en tierra. En primer lugar, las compañías aéreas se han enfrentado a graves problemas de liquidez que podrían dar lugar a la suspensión o la revocación de sus licencias de explotación o a la sustitución de estas por licencias temporales, sin que exista una necesidad económica estructural de que esto suceda. En segundo lugar, las empresas de asistencia en tierra cuyos contratos o autorizaciones estaban por expirar han tenido dificultades serias para acceder a la financiación. En tercer lugar, debido a la exposición financiera de las empresas de asistencia en tierra, los aeropuertos han quedado en una situación vulnerable en la que podrían perder su único agente de asistencia en tierra si este entrara en procedimiento concursal.

Asimismo, las tasas de contagio o de mortalidad por COVID-19, así como el hecho de que se trataba de una enfermedad desconocida, llevaron a muchos Estados miembros a imponer restricciones a los vuelos dentro de la UE, de conformidad con el artículo 21 del Reglamento sobre los servicios aéreos, en un intento de detener o ralentizar la propagación de la

---

1 El 30 de enero, la Organización Mundial de la Salud declaró que se trataba de una «emergencia de salud pública de importancia internacional» y, el 11 de marzo de 2020, describió la situación como una pandemia (véase https://www.who.int/es/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020).

2 https://www.eurocontrol.int/Economics/DailyTrafficVariation-States.html.

3 https://www.aci-europe.org/industry-topics/covid-19.html.

4 https://www.iata.org/en/iata-repository/publications/economic-reports/air-freight-monthly-analysis---august-2020/.

5 Reglamento (CE) n.º 1008/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de septiembre de 2008, sobre normas comunes para la explotación de servicios aéreos en la Comunidad (versión refundida) (DO L 293 de 31.10.2008, p. 3).

6 Directiva 96/67/CE del Consejo, de 15 de octubre de 1996, relativa al acceso al mercado de asistencia en tierra en los aeropuertos de la Comunidad (DO L 272 de 25.10.1996, p. 36).

enfermedad que, debido a la duración sin precedentes de la crisis y las normas de procedimiento aplicables, ha provocado una carga administrativa pesada e innecesaria para los Estados miembros y la Comisión.

Por consiguiente, el 25 de mayo de 2020, en vista de la pandemia de COVID-19, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron el Reglamento (UE) 2020/696 por el que se modifica el Reglamento sobre los servicios aéreos a fin de solucionar los problemas antes mencionados y ofrecer a las partes interesadas afectadas, a los Estados miembros y a la Comisión la exención necesaria del cumplimiento de determinadas normas administrativas, así como mejores perspectivas financieras a las partes interesadas del sector afectado.

De conformidad con el artículo 9, apartado 1 *quater*, el artículo 21 *bis*, apartado 5, y el artículo 24 *bis*, apartado 4, del Reglamento sobre los servicios aéreos, la Comisión llevará a cabo un seguimiento continuo de la situación a fin de atender a los criterios establecidos en el Reglamento[7].

Con arreglo a los mismos artículos, sobre la base de la información y los datos de que dispone, la Comisión debe presentar un informe de síntesis al Parlamento Europeo y al Consejo a más tardar el 15 de noviembre de 2020 y, en caso necesario, debe adoptar actos delegados que prorroguen los períodos de las disposiciones temporales. Estos poderes delegados se conceden a la Comisión durante un año a partir del 28 de mayo de 2020.

El presente informe de síntesis evalúa la situación sobre la base de los datos reunidos por Eurocontrol, así como los datos relativos a las cancelaciones de vuelos y los factores de carga extraídos de una muestra de líneas aéreas de la UE. También se basa en pruebas y datos publicados por el Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades (ECDC, por sus siglas en inglés) sobre la persistencia de la pandemia de COVID-19. Asimismo, en julio y agosto de 2020, la Comisión consultó a las partes interesadas pertinentes, en concreto, los Estados miembros y las organizaciones que representan a las líneas aéreas, los aeropuertos y los agentes de asistencia en tierra, sobre la aplicación y la necesidad continua de las medidas.

2 Descripción de las medidas de ayuda

2.1 Medidas relativas a las licencias de explotación temporales

De conformidad con el artículo 9, apartado 1, del Reglamento sobre los servicios aéreos, las autoridades competentes para la concesión de licencias de los Estados miembros deberán revocar o suspender la licencia de explotación de una compañía aérea de la UE que se enfrente a dificultades financieras y podrán concederle una licencia de explotación temporal.

Debido a la pandemia de COVID-19, las compañías aéreas de la Unión, cuya situación financiera era buena antes de la pandemia, han empezado a enfrentarse a problemas de liquidez que podrían dar lugar a la suspensión o la revocación de sus licencias de explotación o a la sustitución de estas por licencias temporales, sin que exista una necesidad económica estructural de que esto suceda. La concesión de una licencia temporal podría enviar un

[7] Los mencionados criterios se han establecido en el artículo 9, apartado 1 *ter*, el artículo 21 *bis*, apartado 4, y el artículo 24 *bis*, apartado 3, del Reglamento y figuran en la sección 4 del presente informe.

mensaje negativo al mercado sobre la capacidad de las compañías aéreas para sobrevivir, lo cual agravaría, a su vez, cualquier problema financiero que, de otro modo, habría sido temporal.

El Reglamento (UE) 2020/696 ha hecho posible, pues, que las autoridades competentes para la concesión de licencias no revoquen o suspendan la licencia de explotación durante el período comprendido entre el 1 de marzo y el 31 de diciembre de 2020, si la evaluación de viabilidad financiera se llevara a cabo en ese período y siempre que no se planteasen riesgos de seguridad y que existiesen perspectivas realistas de saneamiento financiero satisfactorio en el plazo de los doce meses siguientes.

2.2 Medidas de urgencia (restricciones a los vuelos) vinculadas a la pandemia de COVID-19

De conformidad con el artículo 21 del Reglamento sobre los servicios aéreos, un Estado miembro podrá rehusar, limitar o imponer condiciones al ejercicio de derechos de tráfico para enfrentarse a problemas repentinos de corta duración derivados de circunstancias imprevisibles e inevitables. Dichas medidas se ajustarán a los principios de proporcionalidad y transparencia y estarán basadas en criterios objetivos y no discriminatorios.

A fin de garantizar que se respeten los principios de proporcionalidad y transparencia y los criterios objetivos y no discriminatorios, deberá informarse sin demora a la Comisión y a los demás Estados miembros de dichas medidas, justificándolas debidamente. Asimismo, si los problemas que han hecho precisa su adopción siguen produciéndose durante más de catorce días, el Estado miembro deberá informar de ello a la Comisión y a los demás Estados miembros y podrá prolongar, con el acuerdo de la Comisión, su aplicación por períodos adicionales no superiores a catorce días. La Comisión da su acuerdo para la prolongación de los períodos a través de una decisión.

El artículo 21 aborda problemas de corta duración, y la experiencia durante las primeras etapas del brote de COVID-19 demostró que no estaba adaptado a la crisis de la COVID-19, que se esperaba que durara varios meses, lo cual provocó una carga administrativa innecesaria para la Comisión y los Estados miembros.

El Reglamento (UE) 2020/696 introdujo, pues, una excepción temporal a los requisitos procedimentales establecidos en el artículo 21 para el período comprendido entre el 1 de marzo y el 31 de diciembre de 2020. Dicha excepción permite a los Estados miembros mantener una medida de urgencia temporal, justificada y proporcionada para enfrentarse a la pandemia de COVID-19 sin el acuerdo de la Comisión, siempre que dicha medida respete los principios de proporcionalidad y transparencia y esté basada en criterios objetivos y no discriminatorios.

2.3 Normas temporales sobre los servicios de asistencia en tierra – contratos

De conformidad con el artículo 6, apartado 2, y el artículo 9 de la Directiva sobre asistencia en tierra, los Estados miembros podrán limitar la cantidad de agentes de asistencia en tierra en los aeropuertos. En ese caso, los agentes de asistencia deben ser seleccionados por un período máximo de siete años. La pandemia de COVID-19 ha provocado una reducción repentina y a una escala sin precedentes de la actividad de transporte aéreo que ha generado dificultades financieras serias para los agentes de asistencia en tierra. Por tanto, los agentes cuyos contratos expiren durante la crisis o a fines del año siguiente al comienzo de la crisis no pueden proporcionar garantías suficientes de sostenibilidad a sus acreedores como criterio

para obtener un préstamo, por lo que es posible que experimenten dificultades para obtener financiación.

Por ese motivo, el Reglamento (UE) 2020/696 dispone que los contratos de los agentes que expiren entre el 28 de mayo de 2020 y el 31 de diciembre de 2021 pueden prorrogarse hasta el 31 de diciembre de 2022.

2.4 Normas temporales sobre los servicios de asistencia en tierra – procedimiento de selección

El artículo 11, apartado 1, letra e), de la Directiva sobre asistencia en tierra dispone que, si un agente de asistencia cesa en su actividad antes de que expire el período para el que fue seleccionado mediante una licitación organizada en virtud de dicho artículo, se procederá a su sustitución por el mismo procedimiento.

Es posible que la pandemia de COVID-19 provoque la insolvencia de agentes de asistencia en tierra y el consiguiente cese de su actividad. En los aeropuertos con una cantidad limitada de agentes, esta situación podría provocar el cese del servicio de uno o varios agentes antes de que se seleccione a un nuevo agente de conformidad con el procedimiento ordinario previsto en el artículo 11, apartado 1, de la Directiva sobre asistencia en tierra. Para garantizar la continuidad del servicio, sería necesario reemplazar rápidamente a dicho agente.

Por consiguiente, el Reglamento (UE) 2020/696 prevé que, en el período comprendido entre el 1 de marzo y el 31 de diciembre de 2020, la entidad gestora del aeropuerto pueda elegir directamente a un agente de asistencia en tierra para que preste los servicios durante un período máximo de seis meses o hasta el 31 de diciembre de 2020, si este último período fuese más largo.

3 Condiciones para la extensión de los períodos correspondientes

De conformidad con el Reglamento (UE) 2020/696, se conceden a la Comisión poderes delegados para extender los períodos de aplicación de las medidas excepcionales pertinentes mencionadas en los apartados 3.1 a 3.5 del presente informe. El siguiente cuadro ofrece una visión general de las condiciones que se deben cumplir:

	Persistencia de la reducción del nivel de tráfico aéreo en comparación con el nivel del período correspondiente de 2019	El brote de la pandemia de COVID-19 provocó la reducción del tráfico aéreo	Es probable que la reducción del tráfico aéreo persista en el futuro próximo	Interrupción de los servicios de asistencia en tierra o dificultades de acceso a la financiación para los agentes de asistencia en tierra de aeropuertos de la Unión	Persistencia de la pandemia de COVID-19	Posibilidad de que los Estados miembros deban imponer limitaciones o condiciones al ejercicio de derechos de tráfico más allá del 31 de diciembre de 2020
Medidas relativas a las licencias de explotación temporales (art. 9, apartado 1 *ter*)	x	x	x			

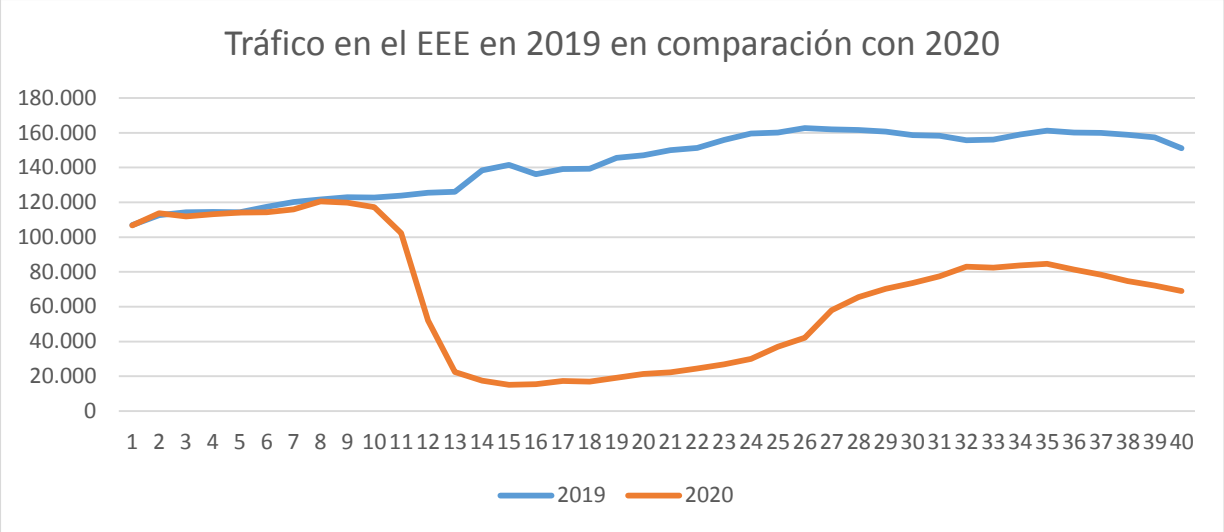
Medidas de urgencia (restricciones a los vuelos) vinculadas a la pandemia de COVID-19 (art. 21 *bis*, apartado 4)					x	x
Normas temporales sobre los contratos de agentes de asistencia en tierra (art. 24 *bis*, apartado 3)	x	x	x	x		
Normas temporales sobre el procedimiento de selección de agentes de asistencia en tierra (art. 24 *bis*, apartado 3)	x	x	x	x		

3.1 Reducción persistente 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 los de la misma semana de 2019.

Los datos de Eurocontrol fijan el inicio de la disminución del tráfico aéreo en el EEE en la semana once de 2020, con una caída del 17 % en comparación con la misma semana de 2019. El tráfico aéreo siguió cayendo rápidamente hasta alcanzar una reducción del 59 % y el 82 % en las semanas doce y trece, respectivamente, en comparación con las mismas semanas de 2019. 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 (semana veintiséis) todavía era tan solo del 26 % respecto de los niveles de 2019, un 74 % menos de tráfico que el año anterior. Durante el mes de agosto de 2020 (semanas treinta y dos a treinta y seis), los niveles de tráfico aéreo alcanzaron el 53 % en comparación con agosto de 2019, pero, a principios de septiembre de 2020, los niveles empezaron a caer nuevamente y, a fin de mes, eran del 46 % en comparación con el mismo período de 2019.

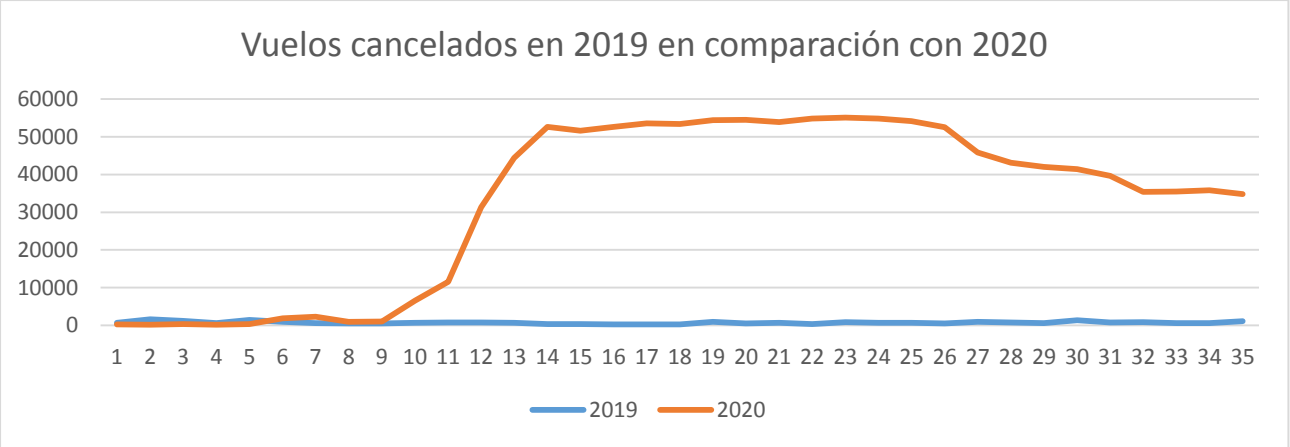
Gráfico 1.1.



(Fuente: Eurocontrol*)*

Como resultado de la disminución del tráfico, las cancelaciones de vuelos se dispararon (gráfico 1.2) en comparación con el mismo período de 2019. Las cancelaciones de vuelos empezaron a aumentar a partir de la semana nueve y se incrementaron a un ritmo más pronunciado a partir de la semana once.

Gráfico 1.2



Fuente: Datos recogidos por la Comisión de las compañías aéreas[8]

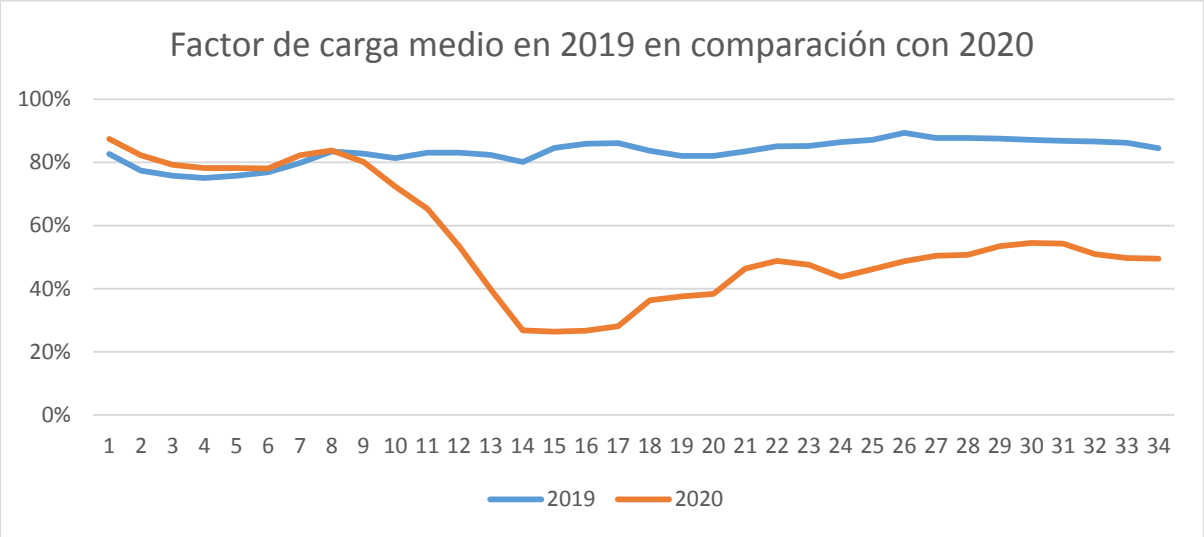
Mientras tanto, el factor de carga medio de diez compañías aéreas europeas que han proporcionado datos a la Comisión disminuyó del 80 % en la semana nueve al 26 % en la semana quince. No solo las compañías aéreas vuelan menos, sino que los pocos vuelos que quedan siguen teniendo un número reducido de 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

[8] Seis 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). Seis de las principales compañías aéreas europeas (tradicionales, de bajo coste y regionales) proporcionaron a la Comisión el conjunto de datos sobre los vuelos cancelados.

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).

Gráfico 1.3.



Fuente: Datos recogidos por la Comisión de las compañías aéreas[9]

3.2 La reducción del tráfico aéreo se debe a la pandemia de COVID-19

Muchos países respondieron a la pandemia de COVID-19 introduciendo prohibiciones y restricciones de viaje, algunas de las cuales siguen vigentes en este momento[10]. Esto ha afectado gravemente a los viajes aéreos dentro de la UE e 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 comercialmente[11].

Al principio, algunos Estados miembros emplearon las restricciones a los vuelos dentro de la UE como medida para contener o evitar una mayor propagación de la COVID-19. 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-19[12]. El punto culminante de las prohibiciones de vuelos de pasajeros entre los Estados miembros se registró durante el período comprendido entre el 20 y el 26 de marzo de 2020, durante el cual veinte Estados miembros habían introducido prohibiciones de vuelo. A partir de entonces, se ha producido una lenta reducción: el 31 de marzo de 2020, dieciséis Estados miembros tenían prohibiciones de vuelo y, el 6 de abril, catorce Estados miembros. Once Estados miembros habían impuesto restricciones a los vuelos cuando comenzó a aplicarse la dispensa procedimental. A fecha de 7 de julio, siete Estados miembros tenían prohibiciones de vuelo hacia algunos Estados miembros específicos con una tasa más alta de casos de

9 Seis 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.

10 Véase el resumen de las medidas todavía en vigor en https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/travel-during-coronavirus-pandemic_es.

11 Tal como demuestra la disminución del tráfico descrita en la sección 3.1 del presente informe y la razón por la que se introdujo la exención en primer lugar.

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/PDF/?uri=CELEX:52020XC0327(03)&from=ES.

COVID-19. A fines de septiembre, cuatro Estados miembros seguían teniendo prohibiciones de vuelo (véase la sección 4).

Por lo que respecta a los vuelos de fuera de la UE, el 16 de marzo de 2020, la Comisión adoptó una Comunicación[13] en la que recomendaba una restricción temporal, de una duración de un mes, de los viajes no esenciales desde terceros países al espacio UE+[14]. 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. La restricción se prorrogó varias veces.

Durante el verano, los Estados miembros empezaron a aplicar restricciones de viaje dentro de la UE nuevamente. El 4 de septiembre de 2020, la Comisión adoptó una propuesta de Recomendación del Consejo[15] para garantizar que todas las medidas adoptadas por los Estados miembros que restringiesen la libre circulación debido a la pandemia de COVID-19 se coordinasen y se comunicasen claramente a escala de la UE. La propuesta de la Comisión establece cuatro áreas clave en las que los Estados miembros deben trabajar en colaboración más estrecha, como la aplicación de criterios y umbrales comunes para los Estados miembros al decidir si se introducen restricciones de viaje, un marco común para las medidas aplicadas a los viajeros procedentes de zonas de alto riesgo, y la comunicación al público de información clara y oportuna sobre cualquier restricción.

Más allá del marco regulador, la confianza de los consumidores es un factor clave que afecta a los niveles de tráfico y sugiere un vínculo entre la disminución del tráfico aéreo y el brote de COVID-19. Todavía no hay muchos datos sobre esta cuestión. 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 avión[16]. Como demuestran los datos recientes, la reintroducción de medidas en frontera y de cuarentena en varios Estados miembros de manera descoordinada y a menudo impredecible ha debilitado aún más la confianza de los consumidores y ha reducido la demanda de los viajes a niveles muy inferiores a los alcanzados como consecuencia directa de las restricciones reales.

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 continúan por debajo del 82 % desde finales de junio de 2020. Parece existir una correlación entre el aumento de nuevos casos y la disminución de las reservas[17]. 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

---

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

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

15 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0499&qid=1604491775521&from=ES

16 https://www.cso.ie/en/releasesandpublications/ep/p-sic19cler/socialimpactofcovid-19surveyjune2020measuringcomfortlevelsaroundtheeasingofrestrictions. Cabe señalar que cuando se realizó la encuesta Irlanda había establecido una cuarentena para todos los viajeros internacionales que llegaban al país, lo que influyó en la percepción del público sobre la seguridad de volar.

17 https://www.iata.org/en/iata-repository/publications/economic-reports/Flexibility-will-be-critical-to-restart/, diapositiva 4.

bajado al 45 %. En septiembre, más de la mitad de los encuestados indicaron que esperarían de seis meses a un año antes de volver a viajar. Por tanto, la voluntad de volar sigue siendo baja y se espera que continúe así durante los próximos meses. Además, el riesgo de ser puesto en cuarentena obligatoria en el lugar de destino es uno de los elementos de disuasión clave. El 83 % de los encuestados afirmaron que no viajarían si existe la posibilidad de quedar en cuarentena al llegar.

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

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

En las circunstancias actuales, es difícil predecir la evolución exacta de los niveles de tráfico aéreo, pero los pronósticos disponibles muestran que la reducción del tráfico aéreo persistirá en 2021 y que el retorno a los niveles anteriores a la COVID-19 no se producirá antes de 2024[18]. Los factores que influirán en la evolución de los niveles de tráfico aéreo son las restricciones de vuelos y viaje, los patrones de reserva de los consumidores y las medidas sanitarias reglamentarias impuestas a la industria. Estos factores están estrechamente vinculados a la posibilidad de un resurgimiento de los casos y a la ausencia de una vacuna. Todas las previsiones se ven afectadas por un alto grado de incertidumbre.

Según Eurocontrol[19], la cantidad total de vuelos esperados en Europa volverá a disminuir de manera gradual. En agosto, se produjo una ligera recuperación del 51 % después de alcanzarse el punto más bajo en abril de 2020, pero dicha recuperación no fue sostenible. Se prevé que la cantidad de vuelos en enero de 2021 será un 60 % inferior a la de 2019 (y no un 20 %, como se pronosticó anteriormente). Este escenario prevé la posibilidad de que la respuesta de los Estados miembros ante los viajes aéreos transfronterizos permanezca descoordinada, que la demanda de los pasajeros siga siendo sumamente baja como resultado de la incertidumbre, la imprevisibilidad y la confusión generadas por la COVID-19 en torno a las medidas restrictivas y de cuarentena, y que las líneas aéreas sigan reduciendo su capacidad en vista de una tasa de reservas muy baja. Según Eurocontrol, el tráfico debería empezar a mejorar lentamente en febrero de 2021, aunque seguirá siendo un 50 % inferior al de febrero de 2020.

El 29 de septiembre de 2020[20], la IATA también realizó previsiones económicas más negativas. Ahora prevé que los pasajeros-kilómetros de pago (RPK)[21] globales disminuyan un 66 % en 2020 en comparación con 2019 y un 68 % en diciembre de 2020 en comparación con diciembre de 2019, frente a la reducción del 55 % pronosticada en julio de 2020.

En lo que respecta a las restricciones de viaje, la Comisión recomendó[22] a los Estados miembros de Schengen y a los Estados asociados de Schengen que levantaran los controles en las fronteras interiores a más tardar el 15 de junio de 2020. La mayoría de los Estados miembros que habían introducido controles en las fronteras interiores debido a la pandemia

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

[19] Véase la última publicación de Eurocontrol *Current Status Scenario* (Escenario de la situación actual), de septiembre de 2020, https://www.eurocontrol.int/sites/default/files/2020-09/eurocontrol-draft-traffic-scenarios-14092020.pdf.

[20] https://www.iata.org/en/iata-repository/publications/economic-reports/downgrade-for-global-air-travel-outlook/.

[21] Los pasajeros-kilómetros de pago (RPK) es una medida de la industria aeronáutica que muestra el número de kilómetros recorridos por los pasajeros de pago. Se calcula multiplicando el número de pasajeros de pago por la distancia total recorrida.

[22] COM(2020) 399 final.

de COVID-19 acataron la recomendación, lo cual produjo una mejora del tráfico comercial regular de pasajeros (véase el gráfico 1.1). En lo que respecta a la restricción de los viajes no esenciales a la Unión, una Recomendación del Consejo[23] aconsejó que, a partir del 1 de julio de 2020, se levantaran las restricciones de los viajes no esenciales de una lista inicial de terceros países que ha de revisarse periódicamente.

Sin embargo, aunque se esperaba que la mejora en el tráfico aéreo continuara durante el período estival en Europa a raíz de la relajación de las medidas y el levantamiento de las restricciones debido a la tendencia a la baja del número de casos en Europa en general, se volvió a notificar un aumento del número de casos de COVID-19 en muchos países del EEE durante el verano de 2020[24]. También existe un precedente histórico de pandemias que se desarrollan en varias oleadas, lo cual puede inducir a una nueva disminución del tráfico aéreo.

Con respecto a la futura demanda de tráfico aéreo y la confianza de los consumidores, en particular en el contexto del informe de síntesis sobre las franjas horarias[25], las partes interesadas con las que contactaron los servicios de la Comisión (líneas aéreas, agentes de viajes, sistemas de reserva informatizados) declararon que era 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 habrían podido 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 predecir[26].

Aunque las reservas dentro de la UE habían empezado a aumentar para el verano de 2020, la recuperación del tráfico de pasajeros en la red europea de aeropuertos se detuvo en agosto, seguramente como resultado del restablecimiento de las restricciones de viaje en varios Estados[27]. Las tasas de reserva para los vuelos de fuera de la UE eran aún más bajas. Las últimas novedades de la IATA sobre las perspectivas generales de los viajes aéreos anuncian

---

23 https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9208-2020-INIT/es/pdf.

24 https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/covid-19-rapid-risk-assessment-20200810.pdf. El 10 de agosto de 2020, el ECDC anunció un riesgo general de aumento de los casos de COVID-19 en los países de la UE y del EEE.

25 COM(2020) 558 final.

26 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 y en adelante supone un desafío.

27 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 el mismo período en 2019, más del 60 % de las reservas se realizaron con una antelación de entre más de veinte y once días.

que la tasa de reserva de pasajeros durante el cuarto trimestre de 2020 será más baja que durante el tercer trimestre de 2020[28].

En cuanto a otras medidas sanitarias reglamentarias, como parte de la estrategia de salida, se están aplicando medidas sanitarias en la aviación, en su mayoría basadas en las directrices de la AESA / el ECDC[29]. 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 en comparación con la situación anterior al brote de COVID-19. Al mismo tiempo, estas medidas pueden contribuir a recuperar la confianza de los consumidores, aunque solo de forma limitada todavía.

Por consiguiente, las líneas aéreas están disminuyendo de nuevo gradualmente la capacidad que ofrecen al mercado. De lo anterior se desprende que los niveles de tráfico aéreo de pasajeros en 2020 no alcanzarán siquiera la mitad de los niveles de 2019. Los mercados internos se recuperarán más rápido que los mercados internacionales. La OACI espera una disminución del número de asientos ofrecidos en Europa en 2020 de entre el 52 % y el 58 % para el tráfico internacional de pasajeros y de entre el 33 % y el 36 % para los vuelos nacionales[30].

En vista de lo anterior, las perspectivas más allá de 2020 son sumamente inciertas, pero el resurgimiento de casos de COVID-19 y la necesidad de mantener las medidas de contención sanitaria sugieren que el tráfico aéreo de pasajeros no alcanzará en varios años los niveles de 2019, aun suponiendo que se disponga de una vacuna en 2021.

3.4 La reducción del tráfico aéreo ha provocado la interrupción de los servicios de asistencia en tierra o dificultades de acceso a la financiación para los agentes de asistencia en tierra

Según la información a disposición de la Comisión, las empresas de asistencia en tierra se han visto seriamente afectadas por la pandemia de COVID-19 y la reducción del tráfico aéreo descrita anteriormente. Muchos agentes de asistencia en tierra se han enfrentado a dificultades financieras, como demuestra la reestructuración del grupo Swissport y las noticias sobre las dificultades financieras que atraviesan sus filiales[31], el despido por parte de Wisag de ochocientos empleados en Alemania[32], el paquete de rescate financiero concedido a Aviapartner Belgium y el cese de las operaciones de Malév Ground Handling[33]. Esto demuestra que la reducción del tráfico aéreo ha provocado la interrupción de los servicios de asistencia en tierra y dificultades de acceso a la financiación para los agentes de asistencia en tierra.

---

28 https://www.iata.org/en/iata-repository/publications/economic-reports/downgrade-for-global-air-travel-outlook/

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

30 https://www.icao.int/sustainability/Documents/COVID-19/ICAO_Coronavirus_Econ_Impact.pdf

31 Por ejemplo, el cierre de Swissport Belgium y el anuncio por parte de Swissport Finland de la necesidad de despedir hasta 700 de sus 1 350 empleados, (https://yle.fi/uutiset/osasto/news/upm_swissport_to_cut_1200_jobs/11512488), mientras Swissport Western Europe evalúa la posibilidad de suprimir 4 500 puestos de trabajo en el Reino Unido e Irlanda (https://www.euronews.com/2020/06/24/swissport-to-cut-over-4-000-jobs-in-uk-and-ireland-due-to-covid-19).

32 https://newsabc.net/aviation-in-crisis-ground-service-provider-wisag-cuts-around-800-jobs-in-berlin/.

33 https://hungarytoday.hu/national-asset-management-terminates-remnant-of-former-hungarian-airline-malev/, https://bbj.hu/economy/govt-declares-malev-gh-of-strategic-importance_185815.

Sobre la base de las predicciones con respecto al nivel del tráfico aéreo hasta fines de diciembre de 2021, es probable que más agentes de asistencia en tierra deban interrumpir su servicio antes de que el mercado se haya recuperado de la crisis provocada por la pandemia de COVID-19[34]. Existe un riesgo real de quiebra de otros agentes de asistencia en tierra durante 2021 que muy probablemente provocaría la interrupción repentina de sus servicios. Por tanto, los aeropuertos podrían verse en la necesidad de encontrar a un nuevo agente de asistencia en tierra en un plazo muy corto de tiempo. El caso del aeropuerto de Bruselas, en el que Brussels Airport Company (BAC) logró seleccionar urgentemente a un sustituto tras el cierre de Swissport Belgium, ha demostrado la utilidad de la medida[35].

Sin embargo, las empresas de asistencia en tierra que atraviesan dificultades de acceso a la financiación debido al vencimiento de su contrato pueden seguir beneficiándose de la prórroga, en virtud de la excepción actual (hasta el 31 de diciembre de 2022), a fin de obtener los créditos necesarios y garantizar la continuidad de su actividad. Asimismo, la prórroga de los contratos concede a los aeropuertos tiempo suficiente para llamar a licitación a otros agentes de asistencia en tierra, a fin de mejorar su resiliencia en caso de que continúe la volatilidad del sector del transporte aéreo.

3.5 Las restricciones de vuelo ya no son necesarias para hacer frente a la persistencia de la pandemia de COVID-19

Desde la adopción del artículo 21 *bis* del Reglamento sobre los servicios aéreos, la Comisión mantiene estrechos contactos con los Estados miembros, en particular, con las autoridades de aviación civil, para llevar a cabo un seguimiento continuo de la situación. Esto ha demostrado que las restricciones de vuelo como tales pueden no ser la medida más apropiada y necesaria para contener el brote de COVID-19, como se explica a continuación.

Los Estados miembros han adoptado enfoques bastante diferentes durante el período de aplicación del Reglamento[36]. La Comisión ha publicado la información una vez recibida de los Estados miembros para garantizar la transparencia[37], y Eurocontrol ha emitido resúmenes diarios de los NOTAM correspondientes[38]. Con arreglo a sus orientaciones sobre cómo restablecer progresivamente los servicios de transportes, la conectividad y la libre circulación en cuanto la situación sanitaria lo permita[39] y teniendo en cuenta la aplicación del Protocolo sobre seguridad sanitaria en la aviación ante la COVID-19 de la AESA y el ECDC[40], que

---

34 https://www.ft.com/content/82d6c72a-4a9c-4210-a235-fadbe326ff34.

35 El 8 de junio de 2020, Swissport Belgium se declaró en quiebra y dejó al aeropuerto de Bruselas con una única empresa de asistencia en tierra. Desde el 1 de julio de 2020, Alyzia SAS brinda el servicio. Mientras se prepara el procedimiento habitual para seleccionar a un nuevo agente, se ha concedido a la empresa francesa una licencia temporal durante un período de seis meses para la gestión del equipaje y las rampas, así como la asistencia de pasajeros (como el servicio de facturación) y la limpieza. Fuente: BAC.

36 Algunos Estados miembros comunicaron la prohibición de todos los vuelos dentro de la UE con algunas excepciones (como los vuelos de emergencia o de repatriación). Algunos comunicaron la prohibición de vuelos a uno o varios Estados miembros. Siete Estados miembros no hicieron uso de la posibilidad concedida por los artículos 21 y 21 *bis* del Reglamento, ya que consideraron que no existía la necesidad de hacerlo por motivos de salud pública. Privilegiaron las medidas que restringían o condicionaban el acceso a su territorio de personas procedentes de determinadas regiones o países y las medidas sanitarias (como la realización de pruebas de diagnóstico y el rastreo).

37 https://ec.europa.eu/transport/coronavirus-response_en

38 https://www.public.nm.eurocontrol.int/PUBPORTAL/gateway/spec/index.html. Los avisos a los aviadores contienen toda la información sobre las condiciones que imponen los países para la explotación de servicios aéreos.

39 Véase https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020XC0515(04)&from=ES.

40 Véase https://www.easa.europa.eu/document-library/general-publications/covid-19-aviation-health-safety-protocol.

brinda orientaciones sobre cómo facilitar la recuperación segura y gradual del transporte aéreo de pasajeros, la Comisión invita regularmente a las autoridades de aviación civil a revisar las prohibiciones de vuelos. Por consiguiente, los Estados miembros han levantado las restricciones de vuelo de forma gradual y, en ocasiones, las han reemplazado por otras medidas, como restricciones de viaje o medidas de salud pública. Sin embargo, durante el período estival, algunos Estados miembros volvieron a aplicar prohibiciones de vuelo hacia determinados Estados miembros como respuesta al aumento de los casos de COVID-19 en varios países[41].

El procedimiento simplificado previsto por el Reglamento (UE) 2020/696 permite a los Estados miembros tomar medidas de emergencia para hacer frente a la pandemia de COVID-19 sin la carga administrativa innecesaria, pero impone a los Estados miembros la obligación de justificar adecuadamente dicha medida, en vista de su impacto negativo considerable en el funcionamiento del mercado interior, y de garantizar que sea proporcional al objetivo de salud pública perseguido.

La COVID-19 ya se ha extendido por todo el mundo, con casos en los cinco continentes. En las primeras etapas de la crisis, tanto la OMS como la OACI y el ECDC sugirieron que las restricciones de viaje a corto plazo podían contribuir a la contención del brote al ralentizar la propagación de la enfermedad. Sin embargo, las pruebas demuestran que, en la mayoría de los casos, restringir la circulación de las personas y las mercancías a más largo plazo no es un método eficaz de lucha contra pandemias y puede desviar recursos de otras intervenciones[42]. Hoy en día, aunque la pandemia sigue constituyendo una gran amenaza de salud pública en los países de la UE, se han producido avances importantes desde el comienzo de la crisis, como un mejor conocimiento del riesgo de transmisión y el desarrollo de otras medidas de diagnóstico y prevención, que permiten restablecer progresivamente los servicios de transporte[43]. Todos los Estados miembros han adoptado otras disposiciones, como medidas sanitarias y de higiene, que parecen ser más adecuadas, efectivas y proporcionadas para contener la pandemia de COVID-19 que las restricciones de vuelo como tales[44].

Un pocos Estados miembros estiman que, dada la dificultad de hacer predicciones sobre la situación epidemiológica, podría ser necesario volver a aplicar prohibiciones de vuelo, mientras que los demás Estados miembros que respondieron a la consulta de la Comisión consideran que existen otras medidas y mecanismos para contener la propagación de la enfermedad y que imponer restricciones de vuelo unilaterales dificultaría la respuesta coordinada a la COVID-19 y la recuperación. Asimismo, afirman que el artículo 21 del Reglamento sobre los servicios aéreos seguirá permitiendo que los Estados miembros adopten medidas de emergencia necesarias cuando estén justificadas.

Teniendo en cuenta la aplicación del Protocolo sobre seguridad sanitaria en la aviación ante la COVID-19 publicado por la AESA y el ECDC[45], las líneas aéreas estiman que las

41 El 1 de octubre 2020, cuatro Estados miembros aún tenían prohibiciones de vuelo dentro de la UE.

42 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.

43 Véase el Protocolo sobre seguridad sanitaria en la aviación de la AESA y el ECDC.

44 Según el ECDC, ahora que existen sistemas de vigilancia específicos de la COVID-19, medidas de salud pública exhaustivas y la realización continua de pruebas de diagnóstico y rastreo de contactos de la población, los países deberían estar mejor preparados para evitar y controlar el resurgimiento de casos.

45 Véase https://www.easa.europa.eu/document-library/general-publications/covid-19-aviation-health-safety-protocol.

restricciones de vuelo unilaterales ya no son necesarias y podrían revocarse, dado que las medidas de seguimiento antes del vuelo y un nivel elevado de seguridad y protección de la salud a bordo se consideran más eficaces y proporcionadas para tratar con pasajeros procedentes de países con tasas de transmisión altas que las prohibiciones de vuelo como tales. Las prohibiciones de vuelo unilaterales dentro de la UE basadas en criterios diversos de los distintos Estados miembros, en ocasiones aplicadas con unas pocas horas de antelación y mayormente durante períodos cortos, han generado mucha confusión e inseguridad jurídica en el mercado y han tenido un impacto negativo no solo en los transportistas, sino también en los pasajeros, además de consecuencias indirectas en la situación de los agentes de asistencia en tierra y los aeropuertos. La industria considera que un enfoque coordinado a nivel de la Unión, con criterios objetivos aplicados de manera uniforme en toda la UE, ayudaría a evitar la confusión en el mercado[46].

Aunque la persistencia de la pandemia de COVID-19 es evidente, su evolución, el mejor conocimiento del virus y su epidemiología, y la aplicación por parte de todos los Estados miembros de medidas sanitarias y de higiene integrales sugieren que los Estados miembros ya no necesitan imponer restricciones de vuelo dentro de la UE como tales para hacer frente a la pandemia de COVID-19. Por consiguiente, no se cumple la condición prevista en el artículo 21 *bis*, apartado 4, para extender las normas de procedimiento simplificadas más allá del 31 de diciembre de 2020.

4 Conclusión

En el momento en que se presente este informe al Parlamento Europeo y el Consejo, el nivel del tráfico aéreo seguirá siendo considerablemente inferior al del mismo período de 2019. Pese a las dificultades para predecir con exactitud la trayectoria de recuperación de los niveles de tráfico aéreo, es razonable esperar que los niveles bajos de tráfico aéreo y de la demanda de los pasajeros como consecuencia de la pandemia de COVID-19 persistan durante 2021. No se espera que el retorno a los niveles anteriores a la COVID-19 se produzca antes de algunos años. Sin embargo, en este momento es demasiado temprano para determinar si las reducciones de capacidad se mantendrán después de 2021 en niveles significativamente similares.

Las restricciones nacionales y descoordinadas de pasajeros y vuelos desde y hacia determinados destinos, los requisitos de cuarentena, las medidas sanitarias que permiten viajar con seguridad y la confianza de los consumidores serán factores clave que afectarán al ritmo de recuperación del tráfico aéreo.

Debido a la persistencia de la COVID-19 y su impacto en el tráfico aéreo, se espera que las compañías aéreas sigan enfrentándose a importantes problemas de liquidez en 2021 que podrían dar lugar a la suspensión o revocación de sus licencias de explotación. También se espera que las condiciones de mercado difíciles que atraviesa el sector de servicios de asistencia en tierra prevalezcan en 2021 y agraven aún más la situación financiera de los agentes de asistencia en tierra, con el consiguiente riesgo de quiebra de otros tantos. Por consiguiente, es probable que la interrupción de los servicios de asistencia en tierra y las

[46] Véase la nota al pie n.º 15 de la propuesta de Recomendación del Consejo sobre un enfoque coordinado de la restricción de la libre circulación en respuesta a la pandemia de COVID-19.

dificultades de acceso a la financiación para los agentes de asistencia en tierra continúen durante 2021.

Por tanto, se cumplen las condiciones para prorrogar, por medio de un acto delegado, las medidas previstas en el artículo 9, apartado 1 *ter*, relativas a las licencias temporales, y el artículo 24 *bis*, apartado 3, relativas a los servicios de asistencia en tierra, que, en principio, se interrumpirán el 31 de diciembre de 2020.

A la luz de lo anterior, dada su expiración el 31 de diciembre de 2020 y en vista de la necesidad de que continúen, en virtud de las condiciones previstas en el artículo 9, apartado 1 *ter*, y el artículo 24 *bis*, apartado 3, la Comisión prorrogará, por medio de un acto delegado, las excepciones relativas a las **licencias de explotación** y la **selección de agentes de asistencia en tierra** hasta el 31 de diciembre de 2021.

En lo que respecta a la excepción actual relativa a la extensión de la **validez de los contratos de los agentes de asistencia en tierra**, que hace posible la prórroga de dichos contratos hasta el 31 de diciembre de 2022 y sobre la base de los pocos datos disponibles a largo plazo, la Comisión no considera en este momento que se cumplen las condiciones para su prórroga una vez finalizado 2022. No obstante, seguirá supervisando de cerca la situación.

En lo que respecta a la posibilidad de los Estados miembros de adoptar **medidas de emergencia para rehusar, limitar o imponer condiciones al ejercicio de derechos de tráfico** para hacer frente a la pandemia de COVID-19, sobre la base de las pruebas disponibles sobre la evolución de la pandemia y el conocimiento del riesgo de transmisión de la enfermedad, dichas medidas ya no son necesarias habida cuenta de que existen medidas más apropiadas para contener la propagación de la enfermedad, tales como medidas sanitarias y de higiene eficaces, y a la vista de lo dispuesto en el artículo 21 del Reglamento sobre los servicios aéreos. Por consiguiente, no se cumple la condición prevista en el artículo 21 *bis*, apartado 4, para prorrogar la medida más allá del 31 de diciembre de 2020 por medio de un acto delegado, y el período de validez actual no se prorrogará.

La Comisión seguirá examinando la situación en el sector de la aviación y está dispuesta a estudiar nuevas medidas para gestionar la crisis y la ayuda a la recuperación, cuando así se justifique.