



# Políticas aeroportuarias y asignación de *slots*

<b>Apellidos, nombre</b>	Mateu Céspedes, José María (jomaces1@tra.upv.es)
<b>Departamento</b>	Departamento de Ingeniería e Infraestructura de los Transportes
<b>Centro</b>	ETS de Ingeniería del Diseño. Universitat Politècnica de València



## 1 Resumen de las ideas clave

La asignación de *slots* (franja horaria para el despegue y aterrizaje) sigue en la Unión Europea un modelo tradicional basado en los llamados 'derechos de los abuelos' (*grandfather rights*). Los *slots* se asignan por orden de petición, y la aerolínea que usa un *slot* que tiene asignado tiene derecho a continuar usándolo. Esta regla principal ha sido matizada por las autoridades correspondientes, que han tratado de evitar situaciones monopolísticas, favoreciendo la entrada a los mercados de nuevos competidores.

La Unión Europea considera que los *slots* son bienes de carácter público, y permanece por otra parte reticente a liberalizar la compra-venta de *slots*, máxime cuando permitir los intercambios ha provocado operaciones controvertidas y sospechosas de haber sido acompañadas por movimientos ocultos de dinero. En cualquier caso, todo modelo tiene sus ventajas e inconvenientes. El debate continúa.

## 2 Introducción

Un tema que está hoy sujeto a debate en el seno de la Unión Europea es la conveniencia de mantener o no el actual sistema de asignación de *slots* y otros recursos aeroportuarios. Los *slots*, o franjas horarias para el despegue o aterrizaje de una aeronave en un determinado aeropuerto, siguen en general una política de asignación basada en la antigüedad. Aunque la normativa trata de equilibrar esos derechos adquiridos con la necesidad de dar opciones a nuevos entrantes al mercado, lo cierto es que los Estados Unidos han avanzado en la dirección de liberalizar estos activos, pero no así la Unión Europea. No obstante, antes de debatir sobre este tema, revisemos con cierto detalle cómo funciona este ámbito en la Unión Europea, es decir, conozcamos el marco regulador aplicable a los *slots* y otros activos aeroportuarios. Aprovecharemos también para conocer cuál ha sido su evolución, y para comprender los porqués de esa evolución.

## 3 Objetivos

Tras la lectura de este artículo el lector o lectora podrá:

- Enumerar los actores que intervienen en el ámbito aeroportuario, y describir su naturaleza y misiones.
- Relatar los mecanismos y criterios aplicados en la Unión Europea a la hora de asignar *slots* y otros activos aeroportuarios a los distintos actores que intervienen en ese ámbito.
- Debatir sobre las ventajas e inconvenientes que tendría avanzar hacia una mayor liberalización en el ámbito aeroportuario.

## 4 La gestión y el uso de los recursos aeroportuarios

La construcción y puesta en funcionamiento de un aeropuerto supone un esfuerzo significativo, sólo asumible, salvo excepciones, mediante la colaboración de estamentos públicos (gobiernos). Lo más habitual es que estas inversiones sean acometidas en su totalidad por los citados poderes públicos, que mantendrán en



consecuencia la titularidad de los activos creados. Son minoría los casos de aeropuertos privados. En consecuencia, dado que se trata de activos públicos, deben ser los representantes de esos poderes públicos los que decidan la forma en que estos activos pueden ser utilizados, aun cuando la gestión operativa se delegue en otras entidades de carácter público, privado o mixto.

Diversos aeropuertos de todo el mundo son gestionados por empresas privadas. El caso de Londres Heathrow, uno de los mayores de Europa, es paradigmático. El gobierno español ha seguido tradicionalmente una política diferente, manteniendo la gestión en manos de una compañía mixta, **AENA**. En realidad, AENA se creó como una empresa enteramente pública, pasando el 49% de su capital a manos privadas con su salida a Bolsa en 2015. El Estado español mantiene por tanto el control total sobre la compañía, aunque sea una de las mayores empresas españolas. De hecho, AENA cotiza en la Bolsa española, y forma parte del IBEX35 prácticamente desde su salida a Bolsa.

AENA gestiona la práctica totalidad de los aeropuertos españoles importantes (46) y, a través de una filial, otros 23 aeropuertos en el mundo (incluido el de Londres-Luton). En consecuencia, es el mayor gestor aeroportuario del mundo.

Entendemos por gestión aeroportuaria la coordinación operativa del aeropuerto, que incluye entre otras la potestad de asignar los recursos aeroportuarios a los interesados (por delegación del gobierno competente). Dado que la mayoría de esos recursos, si no todos, son finitos, y que la titularidad es pública, es importante definir unos criterios transparentes y justificados a la hora de proceder a su asignación.

La mayor parte de esos recursos tienen una naturaleza tangible, unos costes que llevan a la definición de unas tarifas o tasas. El uso de un espacio en la terminal o de un hangar, por ejemplo, conllevará un alquiler. El uso de la pista o del espacio en la plataforma para aparcar la aeronave conllevarán el pago de unas tasas. En cualquier caso, si el recurso en cuestión es escaso (más demanda del recurso que oferta disponible), el gestor aeroportuario, además de exigir el pago de las tasas o alquileres correspondientes, suele aplicar el orden de petición a la hora de asignar un recurso que deviene disponible.

## 5 La asignación de slots aeroportuarios

Uno de los recursos aeroportuarios más controvertidos son los slots para el despegue y aterrizaje (las franjas horarias reservadas para estos eventos). Se trata de un recurso de carácter intangible, pero igualmente finito, que los gestores del aeropuerto deben asignar de manera ordenada.

Los slots son un recurso finito en la medida en que, por motivos técnicos, de seguridad (distancia entre aeronaves) u otros, una pista de aterrizaje/despegue permite un máximo de operaciones por unidad de tiempo. El supuesto límite máximo desde un punto de vista teórico (60 operaciones/hora) se reduce en la práctica, y en los aeropuertos españoles rara vez se superan las 40 operaciones/hora (ver Tabla 1). En un supuesto cómputo diario, estas 40 operaciones/hora permitirían casi mil operaciones al día, pero lo cierto es que muchos aeropuertos no permiten operaciones durante toda la noche, ya sea por restricciones técnicas (iluminación), por los posibles impactos en la población (ruido) o por cuestiones económicas (costes de mantener el aeropuerto en operación durante la noche).

Con todo, lo más relevante es la distribución de la demanda a lo largo del día. Aunque muchas aerolíneas ofertan vuelos que despegan o aterrizan durante la noche, no todos los pasajeros están dispuestos a tomarlos o les aporta valor este horario (particularmente a los que vuelan por motivos de trabajo). Se deduce de todo ello que, en determinadas franjas horarias (horas punta), la demanda de slots por las aerolíneas va a ser muy superior a la oferta disponible, y los criterios para asignar esa oferta limitada van a ser clave (y, previsiblemente, controvertidos).

AEROPUERTO	CAPACIDAD DE PISTA (MOVIMIENTOS/SLOT)		
	LLEGADA	SALIDA	TOTAL
<b>ALICANTE-ELCHE MH</b>			
00:00 – 04:29	19 (4)	19 (4)	36 (7)
04:30 – 05:59	19 (4)	19 (6)	36 (7)
06:00 – 23:59	19 (4)	19 (4)	36 (7)
<b>JT BARCELONA-EL PRAT</b>			
00:00 – 03:59	24 (4)	24 (4)	
04:00 – 04:59	18 (4)	30 (6)	
05:00 – 20:59	38 (7)	40 (8)	
21:00 – 22:59	26 (5)	22 (4)	
23:00 – 23:59	24 (4)	24 (4)	
<b>AS MADRID-BARAJAS</b>			
00:00 – 03:59	20 (4)	20 (4)	38 (7)
04:00 – 04:59	19 (4)	29 (6)	(9)
05:00 – 20:59	48 (11)	52 (11)	-
21:00 – 21:59	28 (6)	22 (6)	(9)
22:00 – 23:59	20 (4)	20 (4)	38 (7)
<b>VALENCIA</b>	20 (5)	20 (5)	34 (6)

Tabla 1. Capacidades de algunos aeropuertos españoles para el verano de 2023 (Fuente: Dirección General de Aviación Civil)

## 5.1 Quién asigna los slots aeroportuarios

En un principio, la potestad de asignar slots quedó en manos de las propias aerolíneas. Los intereses enfrentados eran no obstante tan manifiestos que el proceso tuvo que pasar a manos menos implicadas. En España, el Real Decreto 20/2014 estableció el mecanismo y los encargados de aplicarlo. Veamos cómo funciona.

El rol de coordinación es asumido en España por el Director de Coordinación, nombrado por la Dirección General de Aviación Civil del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana. El Director de Coordinación se apoya, para realizar sus funciones, en la información facilitada por el gestor aeroportuario (AENA) y en el asesoramiento del Comité de Franjas Horarias y los Subcomités de Seguimiento del uso de franjas horarias, también creados por el citado Decreto 20/2014. El Comité Estatal de Coordinación de Franjas Horarias agrupa a todos los actores implicados (operadores, organizaciones representativas del sector, proveedores de otros servicios, la propia AENA, etc.). El propio Decreto creó además Comités específicos de Franjas Horarias para los aeropuertos de Madrid-Barajas y Barcelona-El Prat.

## 5.2 Cómo se asignan los slots aeroportuarios

Como en otros ámbitos del transporte aéreo, también en el de asignación de slots se recurre a las directrices y buenas prácticas mundiales a la hora de definir los criterios de asignación. La primera directriz es lo que se conoce como los 'derechos de los abuelos' (*grandfather rights*). Podríamos entenderlo como un derecho de antigüedad, es decir, la aerolínea a la que se le asignó inicialmente el slot tiene el derecho de seguir usándolo.

Hay no obstante una matización relevante a la regla anterior: la aerolínea puede seguir usando el slot si efectivamente lo usa (regla 'úsalo o piérdelo', '*use it or lose it*'). En caso de no usar el slot, lo perderá, y el gestor se lo asignará a otra aerolínea. Este requisito ha dado lugar a no pocos debates, porque algunas aerolíneas se ven obligadas en ocasiones a realizar vuelos con pocos o ningún pasajero con el objetivo de mantener los slots. Es claro que determinadas circunstancias coyunturales pueden obligar a las aerolíneas a cancelar vuelos, motivo por el cual la normativa establece un umbral del 80% de vuelos efectivamente operados, por debajo del cual la aerolínea podría perder el slot (es lo que se conoce como *regla 80/20*).

El debate resurgió en las navidades de 2021, con ocasión del recrudescimiento de la pandemia de COVID-19 a causa de la variante OMICRON. La Comisión Europea (CE) había ido ajustando el porcentaje de vuelos a realizar para no perder slots en función de la situación de la pandemia. Durante esas navidades el porcentaje estaba en el 50%. Las aerolíneas sufrieron sin embargo numerosas cancelaciones de reservas, y tuvieron que suspender miles de vuelos. Ya fuera porque los cambios fueron muy rápidos, o porque la CE no reaccionó convenientemente, la cuestión es que muchas aerolíneas mantuvieron vuelos vacíos para asegurarse de que no perdían slots valiosos. El despilfarro, económico y medioambiental, fue criticado por actores muy diversos, y *retratado* en los medios de comunicación.

Avancemos no obstante en el conocimiento de la operativa habitual. Cuando un slot está disponible, el gestor lo asignará a la primera aerolínea que lo reclame. Por otra parte, los slots en uso pueden quedar disponibles, ya sea por renuncia del que lo disfrutaba o por decisión del gestor por falta de uso. En este caso, lo habitual es que se asigne al primero que lo demandó. Es decir, funciona la lista de espera. No obstante, el gestor puede matizar esta regla con otros criterios. Revisémoslos.

El encargado de la asignación debería facilitar la entrada de nuevos competidores, a efectos de estimular la competencia y evitar situaciones de abuso de dominio (creación de monopolios de hecho en un aeropuerto o franja horaria). Otro criterio a aplicar podría ser el potencial de la ruta a establecer, de manera que se priorizaran rutas con mayor demanda, con un número más elevado de beneficiarios (pasajeros), en base por ejemplo a la capacidad de la aeronave con que se vaya a operar la ruta. Análogamente, se deberían por el mismo motivo priorizar servicios de carácter anual frente a otros de carácter estacional. Todos estos criterios son no obstante más complicados de aplicar, y ello pese a que las críticas en este sentido son numerosas y justificadas. Hay que tener en cuenta, además, que la aplicación de la antigüedad como principal criterio ha devenido en una situación donde las aerolíneas más antiguas disponen de los mejores slots.

Ocasionalmente, las autoridades sí han actuado en contra de situaciones monopolísticas en determinados aeropuertos. Normalmente lo han hecho aprovechando eventos coyunturales, como la fusión de dos aerolíneas. Un ejemplo lo tenemos en la fusión de las aerolíneas españolas Vueling y Clickair en 2009. La Comisaria de Competencia de la Comisión Europea condicionó su autorización a



dicha fusión a que las aerolíneas implicadas cedieran determinados slots, principalmente en los aeropuertos de Madrid y Barcelona. La autorización hacía ver que la aerolínea resultante pasaba a operar 19 rutas españolas y europeas en régimen de monopolio, y que este hecho, sumado a la concentración de slots, ponía en riesgo la libre competencia.

### 5.3 La evolución del marco regulador en Europa

El Reglamento 95/93 del Consejo, de la entonces Comisión Económica Europea (hablamos de 1993), ha venido regulando la asignación de slots en la Unión Europea, si bien con ciertas controversias y las correspondientes adaptaciones. El Reglamento adoptaba el marco tradicional que venía empleándose (a grandes rasgos, el descrito en el apartado anterior). Introdujo además el concepto de *aeropuerto coordinado*, refiriéndose a todo aquel que sufriera saturación en alguna franja horaria, y a aquellos otros que las autoridades nacionales consideraran oportuno. La normativa se enfoca en los procedimientos obligados para la asignación de slots en estos aeropuertos coordinados (hay que tener en cuenta que es necesaria cierta coordinación entre aeropuertos, porque las rutas empiezan en un aeropuerto y acaban en otro).

En lo relativo al cambio de titular de un slot, el Reglamento 95/93 abría la posibilidad del intercambio entre rutas asignadas a una compañía e, incluso, entre rutas de distintas compañías. Esta posibilidad de intercambio estaba sujeta no obstante a diversas limitaciones y consideraciones, entre ellas la relativa a evitar la distorsión de la libre competencia. El Reglamento no hacía mención explícita alguna a la posibilidad de comercialización de slots. Sí que especificaba por el contrario que los slots podrían ser *libremente* intercambiados. Esta redacción ambigua dio lugar a las esperables controversias.

En 1997, Air UK y British Airways intercambiaban slots en el saturado aeropuerto de Heathrow. El intercambio se traduciría, un año después, en el abandono por parte de Air UK del único servicio que unía Guernsey (una isla británica) con Heathrow. Las autoridades de transporte del Estado de Guernsey denunciaban entonces a la entidad encargada de asignar slots, aduciendo que el intercambio de slots no era un mero intercambio y que, por tanto, vulneraba la legislación europea. En 1999 la Justicia británica falló a favor del denunciado, entendiendo que no se había podido demostrar el intercambio de dinero. Las autoridades de la Unión Europea, conscientes de la ambigüedad de la normativa, prefirieron no recurrir la decisión judicial a la instancia europea, impulsando en su lugar una reforma de la normativa.

El nuevo Reglamento (793/2004) se adopta tras un proceso de consulta en que la mayoría de los estados miembros se manifiestan en contra de abrir la posibilidad de compraventa de slots. De hecho, se especifica en el nuevo texto la consideración de los slots como bienes públicos, asignados a las aerolíneas. Se endurecen además las condiciones en que dichos slots pueden ser intercambiados, reforzando la posición del encargado de autorizar o no los intercambios.

Mientras, en los Estados Unidos, la liberalización de slots avanzaba de manera significativa, abundando los intercambios y el alquiler de slots. Existe incluso un mercado secundario de slots.

### 5.4 El debate sobre el cambio de modelo

En la medida en que unos slots aportan más valor que otros, determinadas aerolíneas estarían previsiblemente predispuestas a pagar por slots más valiosos que



aquellos de los que disponen. Determinada aerolínea preferiría por ejemplo reprogramar un vuelo que ofrece a las 5 de la madrugada, cambiando a un horario más conveniente, siempre que tuviera forma de hacerse con el correspondiente slot.

En un mercado liberalizado, el precio de un slot variaría significativamente en función de la saturación del aeropuerto en cada momento, la distancia a aeropuertos alternativos, otras restricciones (en el tráfico aéreo, por ejemplo), los posibles destinos, el interés de las nuevas rutas, etc. Estimaciones realizadas hablan de precios de varios millones de euros por slot en los aeropuertos más congestionados, y de cientos de miles de euros en otros de nivel intermedio.

La consideración de los slots como bien público abre por otra parte la posibilidad de que sea lo público, la ciudadanía en general, la que a través de la acción de sus gobiernos se beneficie del valor creado. ¿Por qué asignar gratuitamente algo tan valioso? ¿Por qué *privatizar* gratuitamente un bien público? Ahora bien, en el caso de que se decida poner en valor los slots, ¿qué criterios habría que considerar?, ¿sólo el económico?, ¿otros de servicio público (recordemos la pérdida de conexiones del caso Guernsey)?

Algunos autores avisan del peligro de que sólo aerolíneas con muchos recursos puedan acceder a los mejores slots en el caso de que estos se ofrezcan con un coste (en una subasta, por ejemplo). Lo cierto es sin embargo que el régimen actual tampoco está exento de críticas por su inequidad; beneficia de hecho a las aerolíneas con mayor antigüedad.

Un tema adicional a debatir es cómo hacer una transición desde un sistema en que la antigüedad es el argumento principal a un nuevo sistema liberalizado y guiado por el potencial valor de los slots.

## 6 Cierre

El debate sobre la liberalización o no de la compraventa de slots continúa en la Unión Europea. Los argumentos en favor o en contra de cambiar de régimen son importantes. Sería necesario, además, buscar mecanismos que eviten las disfuncionalidades del régimen que se aplique, sea el actual o sea uno nuevo más liberalizado. No es todo cuestión de confrontar derechos o balancear ventajas e inconvenientes, es también necesario el recurso a la creatividad para afinar los modelos a comparar.

Hay que añadir además que, mientras no se toma una decisión meditada, se ha tomado en realidad la decisión de continuar con el modelo vigente, que, evidentemente, no es óptimo.

## 7 Bibliografía

### 7.1 Libros:

Czerny, Achim I., Forsyth, Peter, Gillen, David and Niemeier, Hans-Martin, Eds. **Airport Slots** Ashgate, Hampshire (UK), 2008.

Shaw, Stephen. **Airline Marketing and Management** (6<sup>th</sup> Edition). Ashgate, Hampshire (UK), 2007.



Doganis, Rigas. **The Airline business** (2<sup>nd</sup> Edition). Roudledge, Oxon (USA), 2006.

Shaw, Stephen. **Airline Marketing and Management** (6<sup>th</sup> Edition). Ashgate, Hampshire (UK), 2007.

Wensveen, John. **Air Transportation. A Management Perspective** (6<sup>th</sup> Edition). Ashgate, Hampshire (UK), 2007.

## 7.2 Normativa relevante:

REGLAMENTO (CEE) N° 95/93 DEL CONSEJO de 18 de enero de 1993 relativo a normas comunes para la disposición de franjas horarias en los aeropuertos comunitarios.

REGLAMENTO (EC) N° 793/2004 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 21 de abril de 2004 por el que se modifica el Reglamento (CEE) n° 95/93 relativo a normas comunes para la disposición de franjas horarias en los aeropuertos comunitarios.

REAL DECRETO 20/2014, de 17 de enero, por el que se completa el régimen jurídico en materia de asignación de franjas horarias en los aeropuertos españoles.