

COHESIÓN TERRITORIAL Y TRANSPORTE AÉREO EN ESPAÑA*

TERRITORIAL COHESION AND AIR TRANSPORT IN SPAIN

JOSÉ MANUEL MARTÍN OSANTE

*Profesor Titular de Derecho Mercantil
Universidad del País Vasco (UPV/EHU)*

Recibido: 10.04.2020 / Aceptado: 04.05.2020

DOI: <https://doi.org/10.20318/cdt.2020.5620>

Resumen: El presente trabajo tiene por objeto el estudio del régimen jurídico de las denominadas obligaciones de servicio público previstas en el Reglamento (CE) n. 1008/2008 y su aplicación en las rutas aéreas españolas. Estas obligaciones constituyen medidas que limitan o excluyen el libre acceso de las compañías aéreas al mercado de la Unión Europea (UE), con la finalidad de evitar que determinadas rutas queden desatendidas por falta de rentabilidad económica, y para garantizar la cohesión territorial y la movilidad. En concreto, en este artículo se examina el alcance de las previsiones legales españolas y europeas sobre protección de la cohesión territorial, se incide en el régimen jurídico de la UE de las obligaciones de servicio público y se expone la aplicación en España de estas obligaciones.

Palabras clave: obligaciones de servicio público, Reglamento 1008/2008, transporte aéreo, cohesión territorial, desarrollo regional.

Abstract: The purpose of this work is to study the legal regime of the so-called public service obligations provided for in Regulation (EC) n. 1008/2008 and its application on Spanish air routes. These obligations constitute measures that limit or exclude the free access of airlines to the EU market, in order to prevent certain routes from being neglected due to lack of economic profitability, and to guarantee territorial cohesion and mobility. Specifically, this article examines the scope of Spanish and European legal provisions on the protection of territorial cohesion, the EU legal regime of public service obligations and describes the application in Spain of these obligations.

Keywords: public service obligations, Regulation 1008/2008, air transport, territorial cohesion, regional development.

Sumario: I. La protección de la cohesión territorial. II. Obligaciones de servicio público frente a libertad de competencia. III. Régimen jurídico de las obligaciones de servicio público. 1. Concepto y justificación. 2. Requisitos. 3. Procedimiento: A) La imposición de obligaciones de servicio público. B) El acceso a la prestación del servicio. 4. Contenido. 5. Examen posterior a su imposición. IV. Aplicación en España de las obligaciones de servicio público. 1. Fundamento jurídico. 2. Rutas interinsulares en Canarias. 3. Rutas en Baleares. 4. Ruta Almería-Sevilla. 5. Rutas aéreas de Melilla.

* Trabajo realizado en el marco del Proyecto de Investigación «El transporte ante el desarrollo tecnológico y la globalización: nuevos desafíos jurídicos del sector marítimo y portuario», financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación y por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional –MICINN/FEDER/UE– (Ref. PID2019-107204GB-C32) del que el autor es su Investigador Principal.

I. La protección de la cohesión territorial

1. El principio de la cohesión territorial, con especial atención a la insularidad, se encuentra reconocido y protegido en el ordenamiento de la UE, así como en los ordenamientos internos de sus Estados miembros¹. Efectivamente, son múltiples las disposiciones europeas y estatales que se ocupan de proteger este objetivo de la cohesión o de la solidaridad entre las regiones, a fin de garantizar un desarrollo económico y social equilibrado y armonioso de todas ellas. Con esta normativa se pretende superar las desventajas económicas y sociales que sufren determinadas regiones como consecuencia de su situación geográfica (islas, regiones de montaña o transfronterizas), demográfica, o por efecto de su elevada tasa de desempleo, escasa presencia de industria, baja renta per cápita, etc².

2. Por lo que se refiere a la normativa de la UE, debe destacarse cómo el art. 174 TFUE dispone que “A fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Unión, ésta desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica, social y territorial. La Unión se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas. Entre las regiones afectadas se prestará especial atención a las zonas rurales, a las zonas afectadas por una transición industrial y a las regiones que padecen desventajas naturales o demográficas graves y permanentes como, por ejemplo, las regiones más septentrionales con una escasa densidad de población y las regiones insulares, transfronterizas y de montaña”. En este precepto se reconoce el principio de la cohesión territorial y se considera un objetivo a cuya realización efectiva deberán encaminarse las actuaciones de la UE³. En esta línea, resulta de interés la previsión del derecho de los ciudadanos de la UE a la libre circulación y residencia en los territorios de los Estados miembros, contenida en el art. 21 TFUE, en la medida que la movilidad de los ciudadanos deberá garantizarse por las instituciones europeas, lo que presentará una dificultad añadida en los casos de regiones mal comunicadas por razones geográficas o de otro tipo. Asimismo, el TFUE mantiene el carácter compartido, entre la UE y los Estados miembros, de las competencias en materia de cohesión económica, social y territorial, y transportes [art. 4.2.c) y g) TFUE]. Todo ello sin olvidar el papel que los servicios de interés económico general desempeñan en la promoción de la cohesión social y territorial (art. 14 TFUE).

3. En el caso de España, la norma fundamental en materia de cohesión territorial la constituye el art. 138.1º de la Constitución, en el que se garantiza por el Estado la efectiva realización del principio de solidaridad territorial. En concreto, esta disposición establece lo siguiente: “El Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad, consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo, entre las diversas partes del territorio español, y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular”. Esta norma es la que sirve de fundamento, junto con las oportunas disposiciones de la UE, para la imposición de medidas que garanticen un desarrollo armónico desde el punto de vista económico y social de los diferentes territorios del Estado, en especial, de las islas. Asimismo, el art. 19 de la Constitución Española reconoce el derecho fundamental a la libre circulación por el territorio nacional, derecho que se encuentra estrechamente relacionado con el principio de la cohesión territorial, por cuanto la libre circulación de los ciudadanos deberá garantizarse en las diferentes regiones de España, para que pueda materializarse el equilibrio territorial en los planos social y económico.

¹ Como advierten, entre otros, S.ZUNARELLI, “Servizi aerei e continuità territoriale”, en M. FOLCHI, M.M. COMENALE, U. LA TORRE, F. MORANDI Y R. TRANQUILLI-LEALI, *XXXIV Jornadas Latinoamericanas de Derecho Aeronáutico y Espacial*, Milano, 2010, pp. 349 a 351; y P. FOIS, “La continuità territoriale e l’insularità nell’Unione Europea”, en M.M. COMENALE (Dir.), G. PRUNEDDU (Coord.), *La continuità territoriale della Sardegna. Passageri e merci, low cost e turismo*, Roma, 2015, pp. 37 y ss.

² En este sentido, refiriéndose específicamente a los territorios insulares, M.M. COMENALE, “La continuità territoriale della Sardegna ai tempi dell’Autorità di regolazione dei trasporti”, en M.M. COMENALE (Dir.), G. PRUNEDDU (Coord.), *La continuità territoriale della Sardegna...*, cit., p. XI.

³ Así, V. CORONA, “El turismo y el transporte aéreo en las islas”, en I. NADAL GÓMEZ (Dir.), F.J. BAUZÁ MARTORELL (Coord.), *La aviación al servicio del desarrollo económico de la sociedad. Los nuevos retos de su regulación jurídica*, Madrid, 2019, pp. 418 y 419.

4. Para superar las desventajas estructurales que presentan ciertas regiones, debido a sus características geográficas (en especial, las islas), demográficas, económicas, etc., y poder así cumplir con el objetivo de garantizar un equilibrio territorial, la conectividad aérea juega un papel fundamental⁴. A este respecto, cabe destacar que la existencia de conexiones aéreas produce el efecto de mejorar el crecimiento económico, el empleo y la cohesión social de las regiones, ciudades o países⁵. En este sentido, la Unión Europea y los Estados miembros tienen un particular interés en garantizar la conectividad aérea de las regiones alejadas o aisladas, de las rezagadas económicamente y de las que presenten una baja densidad de tráfico, en la medida que esta conectividad producirá un impacto económico y social positivo en dichas regiones. Precisamente, una herramienta de gran utilidad para que los Estados puedan mantener las conexiones aéreas con estas regiones, cuando el mercado por sí solo no pueda proporcionar unos niveles aceptables de servicio de transporte aéreo, lo constituyen las denominadas obligaciones de servicio público, que serán examinadas a continuación.

II. Obligaciones de servicio público frente a libertad de competencia

5. Existen intereses públicos que podrían verse perjudicados si se dejase que fuesen únicamente el mercado y los operadores privados los encargados de su protección, lo que justifica la intervención por parte de las instituciones nacionales y de la Unión Europea con la finalidad de salvaguardar dichos intereses⁶. Efectivamente, principios como la libre prestación de servicios, la libre competencia o la libertad de empresa, no deben impedir la consecución de intereses públicos como el desarrollo regional, el avance económico y social o la libre circulación de las personas⁷. Resulta necesario, por tanto, coordinar intereses públicos y libertad de mercado, como se pone de manifiesto en el caso del servicio de transporte aéreo.

En concreto, la aplicación de la libre competencia en el sector aéreo podría producir el efecto de que determinadas rutas quedasen desatendidas por falta de rentabilidad económica para las compañías aéreas, pero concurriendo un interés público en el mantenimiento de esas rutas y, en definitiva, un interés en que se preste un servicio esencial de transporte aéreo⁸. Para evitar este tipo de efectos perjudiciales para los usuarios y con la finalidad de garantizar la prestación del servicio esencial de transporte aéreo, el Reglamento (CE) n. 1008/2008, prevé la posibilidad de que los Estados adopten *obligaciones de servicio público*, es decir, medidas que limiten o excluyan el libre acceso de las compañías aéreas al

⁴ Como reconoce la Comisión Europea en su Comunicación: *Directrices interpretativas sobre el Reglamento (CE) n° 1008/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo — Obligaciones de servicio público (OSP)*, DOUE, C/194, 17.6.2017, punto 2, p. 1; y en la Comunicación: *Una estrategia de aviación para Europa*, COM (2015) 598 final, 7.12.2015, p. 9.

⁵ La relevancia económica y social de la conectividad aérea ha sido puesta de manifiesto, entre otros estudios, en: INTERVISTAS, *Economic Impact of European Airports – A Critical Catalyst to Economic Growth*, 2015, pp. 1 y ss (disponible en <http://www.intervistas.com/downloads/reports/Economic%20Impact%20of%20European%20Airports%20-%20January%202015.pdf>; consultado por última vez el 3 de abril de 2020); PwC, *Connectivity and growth. Directions of travel for airport investments*, 2014, pp. 1 y ss (disponible en: <https://www.pwc.com/gx/en/capital-projects-infrastructure/publications/assets/pwc-connectivity-growth.pdf>; consultado por última vez el 3 de abril de 2020). Asimismo, la Comisión Europea afirma en las *Directrices interpretativas sobre el Reglamento (CE) n° 1008/2008...*, cit., punto 2, p. 1, que un incremento del 10% en conectividad “estimula el PIB (per cápita) en un 0,5 % adicional y la tasa de crecimiento del PIB en un 1 %, propiciando un aumento general de la productividad laboral”.

⁶ Vid., por todos, M.M. COMENALE, op. cit., p. XX.

⁷ Así, entre otros, M. DEIANA, “Liberalización del transporte aéreo en la Unión Europea y obligaciones de servicio público”, en F. MARTÍNEZ SANZ y M.V. PETIT LAVALL (Dir.), F. JUAN Y MATEU (Coord.), *Estudios sobre Derecho y economía del transporte: reforma y liberalización*, Madrid, 2009, p. 615; s. ZUNARELLI, op. cit., pp. 351 y 352; E. ORRÚ, *Gli aiuti di Stato nel settore del trasporto aereo. Inquadramento normativo e giurisprudenziale alla luce dell'acquis communautaire e delle recenti tendenze a livello comunitario*, Bologna, 2010, p. 120; y M.V. PETIT LAVALL, “Las obligaciones de servicio público (OSP) en el Reglamento CE n. 1008/2008 y su aplicación en España”, en M.M. COMENALE (Dir.), G. PRUNEDDU (Coord.), *La continuità territoriale della Sardegna...*, cit., p. 133.

⁸ Son los denominados fallos del mercado o de la competencia, cfr. A.M. GONZÁLEZ SANFIEL, *Las obligaciones de servicio público en el transporte aéreo*, Madrid, 2010, p. 36, refiriéndose específicamente al servicio de transporte aéreo como servicio de interés económico general.

mercado de la UE⁹. En este sentido, las obligaciones de servicio público constituyen una excepción al principio de libre competencia¹⁰, que se adoptan con el objetivo de asegurar la prestación del servicio de transporte aéreo, en la medida que la aplicación de las reglas de mercado por sí solas no garantizan que se proporcione dicho servicio¹¹.

III. Régimen jurídico de las obligaciones de servicio público

1. Concepto y justificación

6. Las obligaciones de servicio público no se encuentran definidas en el mencionado Reglamento (CE) n. 1008/2008, lo que facilitaría su delimitación jurídica. No obstante, el precedente de dicha norma, el Reglamento (CEE) 2408/92 del Consejo, de 23 de julio de 1992, relativo al acceso de las compañías aéreas de la Comunidad a las rutas aéreas intracomunitarias, sí que contemplaba un concepto de obligación de servicio público, que sigue resultando válido con carácter general¹²: “cualquier obligación impuesta a una compañía aérea para que adopte, con respecto a cualquier ruta para la que un Estado miembro le haya expedido una licencia, todas las medidas necesarias para garantizar la prestación de un servicio que cumpla determinadas normas relativas a continuidad, regularidad, capacidad y precio que la compañía aérea no asumiría si únicamente tuviera en cuenta su interés comercial” (art. 2 letra o). Ahora bien, el alcance de esta definición debe completarse y precisarse con lo dispuesto en los vigentes arts. 16 a 18 del Reglamento (CE) n. 1008/2008, en especial, con lo previsto en su art. 16.1, en el que se fijan los requisitos para la adopción de la obligación de servicio público y que serán examinados a continuación.

2. Requisitos

7. La imposición por un Estado de la Unión Europea de obligaciones de servicio público, ante el inadecuado funcionamiento del mercado, con la finalidad de garantizar que determinadas rutas aéreas serán atendidas, en defensa del interés público (progreso económico y social de ciertas regiones, movilidad de sus ciudadanos...), queda sometida al cumplimiento de diversos requisitos previos, contemplados en el art. 16 Reglamento 1008/2008:

- 1º) Servicios aéreos regulares. Las obligaciones de servicio público solamente pueden imponerse en relación con servicios aéreos regulares. Para la correcta delimitación de lo que debe entenderse por servicios aéreos regulares, resulta preciso tener en cuenta las definiciones que aporta el propio Reglamento en su art. 2. Así, el servicio aéreo es considerado como un vuelo o una serie de vuelos para el transporte de pasajeros, carga o correo a cambio de una remuneración o del pago de un alquiler (art. 2 apartado 4). Posteriormente, este mismo precepto define el servicio aéreo regular señalando que se trata de una serie de vuelos que reúna dos características: a) que en cada vuelo haya asientos o capacidad de carga disponibles para su adquisición de forma individualizada por el público; b) que se encuentre organizado el tráfico conforme a un horario publicado o con una regularidad o frecuencia que conformen una serie sistemática evidente (art. 2 apartado 16). Por lo tanto, quedan excluidos los servicios no aéreos y los servicios aéreos no regulares, mientras que las obligaciones de servicio

⁹ Como advierte, M.V. PETIT LAVALL, en M.J. MORILLAS JARILLO, M.V. PETIT LAVALL y M.J. GUERRERO LEBRÓN, *Derecho aéreo y del espacio*, Madrid-Barcelona-Buenos Aires-Sao Paulo, 2014, p. 223.

¹⁰ Conforme señalan, en un plano general, S. GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, *El Derecho administrativo privado*, Madrid, 1996, pp. 491 a 493; y S. MUÑOZ MACHADO, “Fundamentos e instrumentos jurídicos de la regulación”, en S. MUÑOZ MACHADO y J. ESTEVE PARDO (Dirs.), *Derecho de la regulación económica, I. Fundamentos e instituciones de la regulación*, Madrid, 2009, pp. 68 y ss.

¹¹ En este mismo sentido, *Directrices interpretativas sobre el Reglamento (CE) n° 1008/2008...*, cit., punto 1, p. 1.

¹² Cfr. S. ZUNARELLI, op. cit., p. 352.

público podrán imponerse para los servicios aéreos –regulares–, tanto de pasajeros, como de carga. Asimismo, las rutas podrán ser internas, con origen y destino en aeropuertos del mismo Estado, o ser rutas con origen y destino en diferentes países de la UE, pero no rutas con terceros países de fuera de la UE¹³.

- 2º) Aeropuertos. Los servicios aéreos regulares deben prestarse entre un aeropuerto situado en la UE y un aeropuerto que sirva a una región periférica o en desarrollo de su territorio o en una ruta de baja densidad de tráfico que sirva a un aeropuerto de su territorio¹⁴. Dado que el Reglamento no define lo que debe entenderse por *región*, ni se exige una determinada entidad territorial o una estructura política u organizativa, el aeropuerto podrá estar situado en una isla, en una ciudad, en una comunidad autónoma o en una provincia española, en un departamento francés, en una región italiana, en un *länder* alemán, en una región o un lugar sin entidad territorial propia, etc¹⁵. Por lo que se refiere a su carácter *periférico*, tampoco se define en el Reglamento, si bien debería interpretarse en el sentido de región alejada o mal comunicada con la capital o con otras ciudades relevantes del país. Asimismo, la región a la que sirva el aeropuerto puede ser una región *en desarrollo*, es decir, con un menor desarrollo económico, atendiendo a su nivel de desempleo o su PIB per cápita¹⁶.

En todo caso, la imposición de obligaciones de servicio público no queda reservada únicamente para los aeropuertos que sirvan a regiones periféricas o en desarrollo, sino que también pueden adoptarse para cualquier otra ruta con *baja densidad de tráfico* que sirva a un aeropuerto situado en el territorio del Estado. El Reglamento no precisa lo que debe entenderse por *ruta de baja densidad de tráfico*, si bien la Comisión Europea ha señalado que una ruta con un tráfico superior a 100.000 pasajeros al año, en principio, no puede considerarse de baja densidad de tráfico, si bien esto no quiere decir que, automáticamente, las rutas con un número inferior a 100.000 pasajeros sean de baja densidad¹⁷.

- 3º) Esencial. Que la ruta se considere esencial para el desarrollo económico y social de la región servida por el aeropuerto. Nótese que la finalidad de la medida no se limita únicamente al desarrollo económico de la región, sino que la finalidad será también la del desarrollo social de la región a través, por ejemplo, de la movilidad de las personas mediante el transporte aéreo.
- 4º) Necesidad. La medida deber ser necesaria. En concreto, la obligación se impondrá solamente cuando sea necesaria para garantizar en dicha ruta una prestación mínima de servicios aéreos regulares que cumplan determinados requisitos en materia de continuidad, regularidad, precios o capacidad mínima que las compañías aéreas no asumirían si únicamente tuvieran en cuenta su interés comercial. En este sentido, se afirma que la obligación de servicio público constituye una medida subsidiaria¹⁸, al imponerse únicamente en defecto de compañías que quieran asumir la prestación del servicio aéreo, dada la ausencia de rentabilidad de la ruta.

8. A este respecto, cabe señalar que le corresponde al Estado determinar si la medida es o no necesaria, y para ello tendrá que valorar los siguientes extremos (art. 16.3):

- a) La proporcionalidad entre la obligación prevista y las necesidades de desarrollo económico de la región de que se trate [art. 16.3.a)]. Ciertamente, este precepto se refiere únicamente

¹³ Vid. *Directrices interpretativas sobre el Reglamento (CE) n° 1008/2008...*, cit., punto 21, p. 5.

¹⁴ Igualmente, M.V. PETIT LAVALL, “El acceso al mercado de transporte aéreo en el ámbito europeo”, en S. AREAL LUDEÑA, *Actividad aeronáutica: nuevos retos y reflexiones desde un punto de vista multidisciplinar*, Vitoria-Gasteiz, 2013, p. 30.

¹⁵ Tal y como precisan, A.M. GONZÁLEZ SANFIEL, op. cit., p. 58; y M.V. PETIT LAVALL, “Las obligaciones de servicio público...”, cit., p. 135.

¹⁶ En este sentido, *Directrices interpretativas sobre el Reglamento (CE) n° 1008/2008...*, cit., punto 20.a), p. 5, en las que se precisa cómo las regiones con un PIB per cápita menor al 75% de la media de la UE, normalmente, cumplirían con este requisito.

¹⁷ Cfr. *Directrices interpretativas sobre el Reglamento (CE) n° 1008/2008...*, cit., punto 20, p. 5.

¹⁸ Así, M. GÓMEZ PUENTE, *Derecho administrativo aeronáutico (régimen de la aviación y el transporte aéreo)*, Madrid, 2006, p. 543.

al desarrollo económico. No obstante, la promoción de la cohesión económica, social y territorial, es decir, no solamente económica, constituye uno de los objetivos de la política de la Unión Europea, como ponen de manifiesto, entre otros, los arts. 4, 14 y 174 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, prestándose una especial atención a las regiones insulares, debido a sus desventajas naturales¹⁹. Precisamente, el transporte aéreo constituye una herramienta fundamental para la consecución de la mencionada cohesión territorial de las islas, al facilitar la movilidad de las personas y el transporte de las mercancías entre las islas y de las islas con el continente. De este modo, el transporte aéreo presenta un interés general o público, dado que resulta necesario para alcanzar el objetivo de la cohesión económica, social y territorial de las islas, lo que justifica la posibilidad de excepcionar la libre competencia mediante la adopción de obligaciones de servicio público. Ahora bien, estas obligaciones pueden justificarse en la necesidad de cohesión social, teniendo en cuenta, por tanto, a los usuarios del servicio de transporte aéreo, y sin que sea preciso fundamentar la medida exclusivamente en la necesidad de cohesión económica²⁰.

9. La decisión del Estado que imponga la obligación de servicio público debe ajustarse a los límites que fija el citado art. 16 y, en consecuencia, no puede ser arbitraria²¹. En este sentido, la vigente regulación elimina la referencia al criterio del *interés público*, para justificar la adopción de la medida, lo que constituye un acierto dado que se trata de un parámetro demasiado genérico y discrecional²². No obstante, el margen de actuación de los Estados para tomar la medida sigue siendo amplio, si bien limitado a los contornos que fija el art. 16²³. Así, la proporcionalidad entre la obligación prevista y las necesidades de desarrollo económico de la región, constituye el primer elemento a valorar por el Estado y al que debe sujetarse su decisión²⁴. La obligación de servicio público no puede ser desproporcionada, si bien es cierto que para precisar si una determinada medida es o no proporcionada será necesario examinar el caso concreto, mediante el denominado test de proporcionalidad. De acuerdo con este test, la medida debe ser idónea o adecuada y necesaria (en el sentido de que no exista otra menos lesiva) para alcanzar el objetivo perseguido, y de su aplicación deben derivarse más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o intereses en conflicto²⁵.

10. En esta línea, resulta de interés el pronunciamiento que realizó la Comisión Europea²⁶ en torno a la proporcionalidad de las obligaciones de servicio público previstas por Italia para diversas rutas con origen y destino en Cerdeña, considerando desproporcionadas, entre otras imposiciones, la continuidad en la duración de la prestación del servicio por un periodo mínimo de tres años (al considerar que no debería exceder de un año) o la obligación de ofrecer tarifas preferentes a las personas nacidas en Cerdeña pero que no residen en la isla.

- b) La posibilidad de recurrir a otros modos de transporte y la capacidad de estos modos de satisfacer las necesidades de transporte consideradas, en particular, cuando existan servicios ferroviarios que cubran la misma ruta en un tiempo inferior a tres horas y con frecuencias y

¹⁹ Para los detalles, *vid.* P. FOIS, *op. cit.*, pp. 37 y ss.

²⁰ Igualmente, A.M. GONZÁLEZ SANFIEL, *op. cit.*, p. 55.

²¹ Cfr. J.F. FALCÓN, “Las compañías de transporte aéreo. Régimen de autorización y control. Libertad de comercio y tráfico (las cinco libertades). Régimen jurídico de la aviación deportiva. Los servicios en tierra. El handling”, en A. MENÉNDEZ MENÉNDEZ (Dir.), *Régimen jurídico del transporte aéreo*, Cizur Menor, 2005, p. 375.

²² Como afirma, G. RINALDI BACELLI, “Gli oneri di servizio pubblico nel trasporto aéreo”, en G. SILINGARDI, A. ANTONINI y B. FRANCHI (Dir.), *L'attività di trasporto aereo dopo la liberalizzazione del cabotaggio*, Milano, 1998, p. 98.

²³ Igualmente, M.V. PETIT LAVALL, en M.J. MORILLAS JARILLO, M.V. PETIT LAVALL y M.J. GUERRERO LEBRÓN, *op. cit.*, p. 226.

²⁴ Sobre el principio de la proporcionalidad, *vid.* J.M. MORAL SORIANO, “Proporcionalidad y servicios de interés económico general”, *Revista Española de Derecho Europeo*, n. 3, 2002, pp. 387 y ss.

²⁵ Cfr. Sentencia del Tribunal Constitucional español, 48/2005, de 3 de marzo (Fundamento Jurídico 7º).

²⁶ Decisión de la Comisión de 23 de abril de 2007, sobre la imposición de obligaciones de servicio público en algunas rutas con origen y destino en Cerdeña, en virtud del artículo 4 del Reglamento (CEE) no 2408/92 del Consejo, relativo al acceso de las compañías aéreas de la Comunidad a las rutas aéreas intracomunitarias (DOUE L 125, 15.5.2007). Cfr. S. ZUNARELLI, *op. cit.*, p. 356.

conexiones suficientes y horarios convenientes. La norma presta especial atención al transporte ferroviario como alternativa al transporte aéreo, lo que no podrá considerarse en el caso de conexiones entre islas o entre las islas y el continente. En este tipo de conexiones debería examinarse si el transporte marítimo podría ser una alternativa real al transporte aéreo en cuanto a tiempo y condiciones (número de conexiones, comodidad...). En la generalidad de los supuestos, este transporte marítimo no constituirá una alternativa al transporte aéreo, por su mayor duración y por su incomodidad²⁷, si bien es cierto que en determinados casos de conexiones marítimas interinsulares de corta distancia, el transporte marítimo, en la temporada de verano, puede constituir una alternativa al aéreo²⁸, pues no olvidemos que al tiempo de duración del vuelo hay que sumar la antelación con la que se debe acudir al aeropuerto y el tiempo que debe emplearse para desplazarse desde el aeropuerto de destino hasta la ciudad de destino.

- c) Las tarifas aéreas y las condiciones que puedan proponerse a los usuarios. La existencia de conexiones aéreas en una determinada ruta no impide que puedan adoptarse obligaciones de servicio público para dicha ruta, debido, por ejemplo, a que el régimen de tarifas se considere particularmente elevado²⁹.
- d) El efecto combinado de todas las compañías aéreas que operen o vayan a operar en la ruta. La imposición de obligaciones de servicio público se realiza con el objetivo de garantizar que se presten servicios regulares en determinadas rutas que no son rentables económicamente. En este sentido, resulta razonable que el Reglamento 1008/2008 exija que sean objeto de estudio los servicios de transporte aéreo que oferten las diferentes compañías en relación con la ruta concreta de que se trate. Ahora bien, se trata de un elemento más a valorar por el Estado, de forma que, conforme se ha señalado en el párrafo anterior, la existencia de conexiones aéreas en una determinada ruta, no excluye la posibilidad de que sea declarada una obligación de servicio público, en la medida que la oferta existente sea inadecuada en cuanto a tarifas (por ejemplo, por excesivas)³⁰, frecuencias (insuficientes) u otras condiciones (como puede ser el número de plazas o la regularidad del servicio). Podrá examinarse, igualmente, la oferta de vuelos a otros aeropuertos cercanos, si bien no podrá considerarse, normalmente, como alternativa un aeropuerto situado a más de 100 km y/o cuyo tiempo de transbordo sea superior a una hora en transporte público³¹.

5º) Adecuación. Tal y como dispone el art. 16.3 del Reglamento 1008/2008, para fijar la obligación de servicio público, los Estados miembros deberán evaluar no solamente la necesidad de la medida, sino también la adecuación de la misma: “Los Estados miembros evaluarán la necesidad y la adecuación de la obligación de servicio público prevista”. El examen de la adecuación de la medida se realizará tomando en consideración los criterios de continuidad, regularidad, precios o capacidad³².

3. Procedimiento

11. En lo que se refiere al procedimiento previsto en el Reglamento 1008/2008, debe diferenciarse entre, por una parte, el procedimiento para la imposición de obligaciones de servicio público por un Estado miembro y, por otra, el acceso posterior de las compañías aéreas a la prestación del servicio aéreo en rutas objeto de obligaciones de servicio público.

²⁷ Como afirma, A.M. GONZÁLEZ SANFIEL, op. cit., p. 56.

²⁸ Vid. M.V. PETIT LAVALL, “Las obligaciones de servicio público...”, cit., p. 136.

²⁹ Lo que puede suceder, por ejemplo, en las temporadas de mayor afluencia de turistas a las islas, cfr. v. CORONA, op. cit., p. 420.

³⁰ Cfr. A.M. GONZÁLEZ SANFIEL, op. cit., p. 56.

³¹ Así, *Directrices interpretativas sobre el Reglamento (CE) n° 1008/2008...*, cit., punto 42, p. 9.

³² Igualmente, M.V. PETIT LAVALL, “Las obligaciones de servicio público...”, cit., p. 136.

A) La imposición de obligaciones de servicio público

12. El punto de partida del procedimiento para imponer las obligaciones de servicio público lo constituye la comunicación previa que el Estado miembro que pretenda fijar dichas obligaciones debe realizar a la Comisión, a los Estados miembros interesados, a los aeropuertos de que se trate y a las compañías aéreas que operen en esa ruta (art. 16.1 y 4)³³. En concreto, la consulta (“tras consultar”) e información (“después de haber informado”) a las que alude el apartado 1 del art. 16, coincidirían con la comunicación (“comunicará”) previa del texto completo de la obligación de servicio público que contempla el apartado 4 de dicho precepto, por cuanto los destinatarios de la información y comunicación son los mismos, y dado que ambos apartados se refieren a la misma fase previa a la adopción de la medida por el Estado³⁴.

13. La comunicación deberá realizarse únicamente a los Estados miembros interesados, es decir, a los Estados entre los que se efectúe el trayecto aéreo (art. 2.20) y a los Estados que dispongan de aeropuertos en la zona fronteriza cercana al aeropuerto en el que esté previsto imponer una ruta de servicio público³⁵, no a todos los Estados miembros de la UE; así como, exclusivamente, a las compañías aéreas que operen en esa ruta, no a otras que puedan operar en los aeropuertos implicados³⁶.

14. Tras la mencionada comunicación previa y una vez que se haya adoptado la decisión por el Estado de imponer la obligación de servicio público, la Comisión publicará una nota informativa en la que deberán constar, como mínimo, las informaciones siguientes: los dos aeropuertos conectados por la ruta en cuestión y posibles puntos intermedios de escala; la fecha de entrada en vigor de la obligación de servicio público; y la dirección completa en la que el Estado miembro interesado ofrecerá sin demora y gratuitamente el texto y cualquier otra información o documentación relativa a la obligación de servicio público de que se trate (art. 16.4). Esta nota informativa se publicará en el DOUE en el caso de rutas cuyo número previsto de pasajeros sea superior a 10.000 al año, mientras que si el número previsto fuese inferior a 10.000 al año la nota podrá publicarse, bien el DOUE, o bien solamente en el Diario Oficial del Estado miembro de que se trate (art. 16.5). Adviértase que la entrada en vigor de la obligación de servicio público no podrá ser anterior a la publicación de la mencionada nota informativa (art. 16.6).

15. No se ha previsto en el Reglamento 1008/2008, tras la comunicación por el Estado que pretende adoptar la medida, el trámite de audiencia previa de los Estados miembros interesados o de las compañías aéreas que operen en la ruta afectada, ni tampoco la posibilidad de que la Comisión considere que la decisión de imponer obligaciones de servicio público no se encuentra debidamente justificada en cuanto a su necesidad y/o su oportunidad, y decida denegar la medida³⁷. Ante esta ausencia de regulación, se entiende que será el procedimiento interno articulado por cada Estado el que determinará si existe o no esa audiencia previa y, en caso afirmativo, cuáles son los plazos previstos para ello y sus efectos. Por otra parte, lo que sí prevé el Reglamento (art. 18) es la revisión de la medida ya adoptada por parte de la Comisión y la posibilidad de que tome la decisión de que no continúe aplicándose la obligación de servicio público.

³³ El anexo I de las *Directrices interpretativas sobre el Reglamento (CE) n° 1008/2008...*, cit., contiene un formulario/cuestionario con la información y datos a suministrar por el Estado a la Comisión (en concreto a la Dirección General de Movilidad y Transportes: MOVE-PSO@ec.europa.eu), en virtud de los arts. 16 y 17 Reglamento 1008/2008.

³⁴ Tal y como precisa, A.M. GONZÁLEZ SANFIEL, op. cit., pp. 64 y 65.

³⁵ A este supuesto específico de aeropuerto situado en otro Estado, pero cercano al aeropuerto en el que se pretendan establecer las obligaciones de servicio público, se refieren las *Directrices interpretativas sobre el Reglamento (CE) n° 1008/2008...*, cit., punto 61, p. 11.

³⁶ Conforme indica, A.M. GONZÁLEZ SANFIEL, op. cit., pp. 65 y 66.

³⁷ Cfr. M.V. PETIT LAVALL, “Las obligaciones de servicio público...”, cit., p. 137.

B) El acceso a la prestación del servicio

16. Con posterioridad a la imposición de obligaciones de servicio público en la ruta o rutas aéreas en cuestión, se deberá precisar el régimen de acceso de las compañías a la prestación del servicio aéreo en dicha ruta o rutas. En concreto, el Reglamento 1008/2008, contempla tres vías diferenciadas de acceso a la prestación del servicio³⁸: 1ª) Acceso abierto a la prestación del servicio (“OSP abiertas”). 2ª) Prestación del servicio en exclusiva tras la licitación pública y la oportuna adjudicación (“OSP restringidas”). 3ª) Selección directa por el Estado miembro en caso de interrupción súbita del servicio.

- 1ª) Acceso abierto. En aquellos supuestos en los que se hayan impuesto obligaciones de servicio público en una determinada ruta o rutas, todas las compañías aéreas que tengan interés y que cumplan con los requisitos de la obligación de servicio público previstas por el Estado, podrán prestar el servicio aéreo en esa ruta o rutas, sin compensación económica (art. 16.8)³⁹. Esta primera opción no es la preferida por las compañías aéreas, lo que resulta razonable si tenemos en cuenta que la imposición de obligaciones de servicio público se justifica, precisamente, en que la ruta presenta una baja densidad de tráfico y los operadores no tienen interés en prestar servicios aéreos regulares en dicha ruta por no ser rentable económicamente. Por tal motivo, en la práctica, la mayoría de las obligaciones de servicio público que suelen adoptar los Estados contemplan derechos de exclusiva para el operador aéreo que resulte adjudicatario de la ruta en cuestión⁴⁰, con el objeto de que la propuesta resulte atractiva para alguna compañía aérea.
- 2ª) Exclusiva. Cuando ninguna compañía tuviese interés en iniciar o continuar la prestación del servicio aéreo regular en una ruta declarada de servicio público y, por tanto, la vía de acceso libre no resultase atractiva para ninguna compañía, el Estado miembro puede limitar el acceso a los servicios aéreos regulares en dicha ruta a una sola compañía aérea comunitaria (art. 16.9)⁴¹. Esta compañía aérea tendrá reconocido el incentivo de poder explotar la ruta en régimen de monopolio, pero durante un tiempo limitado. En concreto, la exclusiva se reconocerá por un período máximo de cuatro años, período que podrá extenderse hasta cinco años si la obligación de transporte público se impone en una ruta a un aeropuerto que de servicio a una región ultraperiférica (de acuerdo con la definición del art. 349 TFUE, anterior art. 299.2 TCE)⁴².

³⁸ Vid. M.V. PETIT LAVALL, “Las obligaciones de servicio público...”, cit., p. 138.

³⁹ Esta posibilidad de que los porteadores aéreos puedan prestar, en cualquier momento, servicios aéreos de línea en rutas gravadas con obligaciones de servicio público es reconocida por el Reglamento 1008/2008, tal y como advierte, S. ZUNARELLI, op. cit., p. 356.

⁴⁰ En concreto, A.M. GONZÁLEZ SANFIEL, op. cit., p. 138, cifra en alrededor de un 70% los supuestos de rutas objeto de obligaciones de servicio público en las que se reconocen derechos de exclusiva.

⁴¹ Como establecen las *Directrices interpretativas sobre el Reglamento (CE) n° 1008/2008...*, cit., punto 71, p. 13. Así ha sucedido, por ejemplo, en la ruta Menorca-Madrid. En concreto, la Resolución de 28 de febrero de 2014, de la Secretaría General de Transportes, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de febrero de 2014, por el que se modifica el de 15 de junio de 2012, por el que se declaran obligaciones de servicio público en la ruta aérea Menorca – Madrid (BOE n. 63, 14 de marzo de 2014), dispone en su apartado 1º que “En el caso de que ninguna compañía aérea presente un programa de servicio conforme con las obligaciones de servicio público impuestas para la ruta sin solicitar compensación económica alguna, se limitará el acceso a la ruta afectada a una sola compañía aérea a la que se le compensará con la cantidad necesaria para que acepte dar cumplimiento a las obligaciones de servicio público”, resultado adjudicatario Air Nostrum Líneas Aéreas del Mediterráneo S.A. Igualmente, se ha limitado el acceso a una única compañía aérea en las rutas Gran Canaria-Tenerife Sur, Gran Canaria-El Hierro, Gran Canaria-La Gomera y Tenerife Norte-La Gomera, conforme prevé el apartado 1º de la Resolución de 25 de noviembre de 2011, de la Subsecretaría, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de octubre de 2011, por el que se modifica el de 2 de junio de 2006, por el que se declaran obligaciones de servicio público en rutas aéreas entre las Islas Canarias, y se limita el acceso a determinadas rutas (BOE n. 290, 2 de diciembre de 2011), siendo adjudicatario Navegación y Servicios Aéreos Canarios, S.A. En esta línea, se declararon obligaciones de servicio público en la ruta Almería-Sevilla, (BOE n. 96, 20.4.2009) siendo una única compañía aérea adjudicatario, Air Nostrum Líneas Aéreas del Mediterráneo S.A. De la misma forma, se declararon obligaciones de servicio público en las rutas Melilla-Almería, Melilla-Granada, Melilla-Sevilla (BOE n. 255, 22.10.2018) siendo una única compañía aérea adjudicatario, Air Nostrum Líneas Aéreas del Mediterráneo S.A.

⁴² Cfr. A. FORTES MARTÍN, *La ordenación y el control administrativo del tráfico aéreo*, Cizur Menor, 2012, pp. 159 y 160.

17. El derecho a la explotación en exclusiva de los servicios aéreos regulares en régimen de obligaciones de servicio público se ofrecerá, mediante licitación pública⁴³, a cualquier compañía aérea comunitaria habilitada para prestar el servicio en las condiciones propuestas, tal y como señala el art. 16.10 Reglamento 1008/2008, y dando así cumplimiento a lo dispuesto en el considerando 12 de dicha norma, en el que se exige que los procedimientos de licitación estén “abiertos a la participación de un número suficiente de competidores”⁴⁴. Esta licitación pública podrá realizarse, bien de forma individualizada, para una ruta concreta, o bien para una pluralidad o grupo de rutas, cuando exista una justificación para hacerlo así en virtud de criterios de eficacia operativa⁴⁵.

18. No obstante, son los Estados miembros los que tendrán que establecer el procedimiento concreto de licitación que deba aplicarse para establecer las obligaciones de servicio público, debido a que el citado Reglamento no contempla un procedimiento específico al respecto, sino que se limita a prever diversos deberes formales de comunicación previa a la adopción de la decisión en la que se impongan las obligaciones de servicio público y de publicidad posterior a su imposición⁴⁶.

19. En todo caso, la norma de la UE exige que el Estado miembro interesado comunique a la Comisión el texto íntegro del anuncio de licitación⁴⁷, excepto para las rutas con un número previsto de pasajeros inferior a 10.000, en las que será suficiente con la publicación de la información en el Diario Oficial nacional (art. 17.2). Seguidamente, la Comisión dará a conocer la licitación mediante una nota informativa que publicará en el DOUE (art. 17.4)⁴⁸.

20. El contenido del anuncio de licitación no resulta con claridad del Reglamento 1008/2008, debido a que en el mismo se recogen, por una parte, los datos del anuncio de licitación que el Estado comunica a la Comisión y, por otra, los elementos que debe contener la nota informativa que publica la Comisión⁴⁹. A este respecto, cabe entender que el contenido del anuncio de licitación lo conformarán, como mínimo, los datos que el Estado comunica a la Comisión, así como los que se incorporan a la nota informativa⁵⁰. En concreto, nos referimos a la siguiente información mínima: los niveles de servicio requeridos por la obligación de servicio público; las reglas relativas a la modificación y finalización del contrato, en particular con el fin de tener en cuenta cambios imprevisibles; el plazo de validez del contrato; las sanciones en caso de incumplimiento del contrato; parámetros objetivos y transparentes, basándose en los cuales se calculará, si procede, la indemnización por ejecución de las obligaciones de servicio público⁵¹; Estado o Estados miembros interesados; ruta aérea de que se trata; duración del contrato; dirección

⁴³ Lo señalan expresamente las *Directrices interpretativas sobre el Reglamento (CE) n° 1008/2008...*, cit., punto 72, p. 13.

⁴⁴ La licitación pública para el supuesto de limitación del acceso al servicio a una única compañía se estableció expresamente para la ruta Menorca-Madrid: Vid. Apartado 1° de la Resolución de 28 de febrero de 2014, de la Secretaría General de Transportes, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de febrero de 2014, por el que se modifica el de 15 de junio de 2012, por el que se declaran obligaciones de servicio público en la ruta aérea Menorca – Madrid (BOE n. 63, 14 de marzo de 2014).

⁴⁵ Así, S. ZUNARELLI, op. cit., p. 357.

⁴⁶ En este sentido, M.V. PETIT LAVALL, “Las obligaciones de servicio público...”, cit., pp. 136 y 137.

⁴⁷ El anexo I de las *Directrices interpretativas sobre el Reglamento (CE) n° 1008/2008...*, cit., contiene un formulario/cuestionario con la información y datos a suministrar por el Estado a la Comisión (en concreto, a la Dirección General de Movilidad y Transportes), en virtud de los arts. 16 y 17 Reglamento 1008/2008.

⁴⁸ En el supuesto de que la licitación se refiera a una ruta cuyo acceso ya estuviera limitado a una compañía aérea (de conformidad con el artículo 16.9), el anuncio de licitación se publicará por la Comisión en el DOUE al menos seis meses antes del comienzo de la nueva concesión, con la finalidad de valorar si tal restricción de acceso sigue siendo necesaria, por disponerlo así el art. 17.4.

⁴⁹ Las notas informativas de la Comisión pueden consultarse en: https://ec.europa.eu/transport/modes/air/internal-market/pso_es (revisado por última vez el 25 de marzo de 2020).

⁵⁰ En la línea de lo manifestado por A.M. GONZÁLEZ SANFIEL, op. cit., p. 150.

⁵¹ La licitación de la ruta Menorca-Madrid se realizó para los periodos de temporada baja (enero-mayo y octubre-diciembre), con la previsión de una compensación económica para la compañía aérea adjudicataria en los siguientes términos: “Las ofertas presentadas por las empresas licitantes especificarán la cantidad solicitada en concepto de compensación por la explotación de los servicios para cada uno de los dos periodos de ocho meses por los que serían licitados los servicios establecidos en el presente Acuerdo. Los importes de las licitaciones que pudieran llevarse a cabo en virtud de este Acuerdo no superarán

completa en la cual el Estado miembro pondrá a disposición de los interesados toda información o documentación relativa a la licitación pública y la obligación de servicio público; y el plazo de presentación de las ofertas (apartados 3 y 5 del art. 17). Este plazo para la presentación de ofertas será, como mínimo, de dos meses desde la fecha de publicación de la nota informativa de la licitación en el DOUE.

21. Las compañías aéreas interesadas en concurrir al procedimiento de licitación pública podrán solicitar al Estado miembro toda la información y documentación pertinentes acerca de dicha convocatoria. En concreto, la solicitud deberá cursarse a través de la dirección que los Estados facilitarán en el anuncio de licitación y que constará en la nota informativa de la Comisión. La información y documentación solicitada deberá ser comunicada por los Estados a los interesados que la hayan solicitado, sin demora y de forma gratuita (art. 17.6). Se trataría de documentación e información adicional a la que con carácter mínimo contienen el anuncio de licitación y la nota informativa de la Comisión.

22. El fallo de la licitación se realizará lo antes posible y tomando en consideración los siguientes aspectos: la adecuación del servicio ofrecido, los precios y condiciones que pueden proponerse a los usuarios y el coste de la compensación que sea necesario aportar por el Estado o Estados miembros interesados, si fuese necesario (art. 17.8)⁵². La norma no prioriza unos criterios sobre otros, de forma que será el contenido del anuncio de licitación el que determinará los criterios en los que se fundamentará el fallo y la ponderación concreta de dichos criterios. En este sentido, el criterio fundamental en el que suele fundamentarse el fallo de la licitación es el de la compensación económica⁵³. No obstante, y pese a que prevalezca el criterio de la compensación económica, otros criterios (tarifas, frecuencias, capacidad...) también deberían valorarse a fin de seleccionar la oferta que mejor satisfaga los intereses públicos que tratan de protegerse con la declaración de obligaciones de servicio público⁵⁴.

23. Tras la adjudicación, el Estado deberá informar por escrito y sin demora a la Comisión acerca de los resultados de la licitación pública y de la selección realizada, haciendo constar en la oportuna comunicación que se envíe a tal efecto los siguientes datos (art. 17.9): números, nombres e información empresarial de los licitadores; elementos operativos que figuren en las ofertas; indemnizaciones solicitadas en las ofertas; nombre del licitador seleccionado. Asimismo, la Comisión podrá solicitar a los Estados miembros, por iniciativa propia o previa solicitud de otro Estado miembro, que le transmitan toda la documentación relativa a la selección de una compañía aérea para la explotación de una obligación de servicio público. En caso de que los documentos solicitados no se transmitan en el plazo de un mes, la Comisión podrá suspender la licitación (art. 17.10).

como compensación máxima la cantidad de 1,2 millones de euros por cada uno de los periodos de ocho meses anteriormente mencionados". Vid. Apartado 1º de la Resolución de 28 de febrero de 2014, de la Secretaría General de Transportes, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de febrero de 2014, por el que se modifica el de 15 de junio de 2012, por el que se declaran obligaciones de servicio público en la ruta aérea Menorca – Madrid (BOE n. 63, 14 de marzo de 2014).

⁵² De modo similar a lo dispuesto en la normativa anterior [en el derogado Reglamento (CEE) 2408/92]. Para los detalles, vid. G. SILINGARDI, "Gli oneri di pubblico servizio nel trasporto aereo comunitario", *Diritto dei trasporti*, 2000-I, pp. 53 y ss.

⁵³ Tal y como advierte, S. ZUNARELLI, op. cit., p. 358.

⁵⁴ Sobre esta cuestión, las *Directrices interpretativas sobre el Reglamento (CE) n° 1008/2008...*, cit., punto 78, p. 14, precisan que "Los Estados miembros son libres, en principio, para definir la ponderación de los criterios utilizados en la adjudicación, por ejemplo atribuyendo un 70% a la cuantía de la indemnización y un 30% a la calidad" y añadiendo que "Entre los aspectos cualitativos que pueden tenerse en cuenta figuran la experiencia en operaciones con OSP; el mantenimiento de las aeronaves y los mecanismos de apoyo; la adecuación de los horarios y la duración de la estancia en destino en viajes de un día; las opciones de interlínea ofrecidas; las tarifas promedio ofrecidas; el funcionamiento de las ventas y la publicidad; la promoción de los servicios y la solidez financiera de la compañía. Por ejemplo, la publicidad de una ruta puede ser muy importante para garantizar su éxito inicial y la viabilidad a largo plazo del desarrollo de una ruta con el objetivo final de reducir y, en última instancia eliminar las subvenciones".

Así, por ejemplo, para las rutas Melilla-Almería, Melilla-Granada, y Melilla-Sevilla, para las que se declararon obligaciones de servicio público, se emplearon los criterios de adjudicación y las ponderaciones siguientes: "Criterios de adjudicación: 18.1) Importe de compensación solicitada (Ponderación: 70%). 18.2) Capacidad de respuesta (Ponderación: 30%). 18.3) Condiciones tarifarias (Ponderación: 30%). 18.4) Conectividad (Ponderación: 30%). 18.5) Continuidad del servicio (Ponderación: 30%). 18.6) Frecuencias (Ponderación: 30%)", (BOE n. 176, 24.7.2019).

- 3^a) Interrupción súbita del servicio. En los casos de interrupción súbita del servicio por parte de la compañía aérea que hubiese sido adjudicataria de una ruta en régimen de exclusiva, y por razones de urgencia, el Estado miembro podrá seleccionar directamente a otra compañía con la finalidad de que preste el servicio en dicha ruta objeto de obligaciones de servicio público, durante un período máximo de siete meses, no renovables (art. 16.12). La necesidad de garantizar la continuidad y regularidad del servicio justifica que se adopte este procedimiento de urgencia⁵⁵, en el que el Estado miembro contrata al nuevo operador, si bien la selección de este nuevo operador deberá realizarse entre compañías aéreas de la UE, respetando los principios de transparencia y no discriminación, y mediante una nueva licitación.

4. Contenido

24. El contenido de la obligación de servicio público no es objeto de regulación específica en el Reglamento 1008/2008. En todo caso, de las disposiciones previstas en dicha norma cabe deducir diferentes elementos que integrarán el contenido mínimo del contrato de adjudicación resultante tras la licitación pública: la ruta o rutas aéreas objeto de servicio público (art. 17.5.b), los niveles de servicio requeridos por la obligación de servicio público (art. 17.3.a), la duración del contrato (art. 17.5.c), las reglas relativas a la modificación y finalización del contrato, en particular con el fin de tener en cuenta cambios imprevisibles (art. 17.3.b), las sanciones en caso de incumplimiento del contrato (art. 17.3.d), en su caso, la indemnización a la compañía aérea por los gastos que les ocasione el dar cumplimiento a las obligaciones de servicio público impuestas (art. 17.8).

25. Las características concretas de la prestación del servicio aéreo en las rutas objeto de obligaciones de servicio público las fija el Estado⁵⁶. Ahora bien, la delimitación del contenido y alcance del servicio aéreo por parte de los Estados miembros debe respetar las limitaciones previstas en el Reglamento 1008/2008. Así, las características del servicio deberán establecerse de manera transparente y no discriminatoria (art. 16.1). De modo similar, se incide en la necesidad de que se definan de forma clara e inequívoca las condiciones de las obligaciones de servicio público⁵⁷.

26. Igualmente, las condiciones que se impongan deberán ser las necesarias y adecuadas para garantizar en la ruta o rutas una prestación mínima de servicios aéreos regulares que cumplan determinados requisitos en materia de continuidad, regularidad precios o capacidad mínima (art. 16.1 y 3). Efectivamente, los Estados fijan unos mínimos en cuanto al contenido y alcance de la prestación del servicio, a fin de conciliar los intereses de los prestadores en conseguir una rentabilidad económica y los intereses de los usuarios en disponer de una adecuada prestación del servicio⁵⁸. Dado este carácter mínimo, el operador no podrá incumplir las características mínimas establecidas, pero no existe inconveniente alguno para que las compañías aéreas ofrezcan unos servicios que vayan más allá del mínimo, en cuanto a frecuencias, capacidad, etc⁵⁹.

27. Por otra parte, cuando otros modos de transporte no puedan asegurar un servicio ininterrumpido con al menos dos trayectos diarios, los Estados miembros interesados podrán incluir en la obliga-

⁵⁵ Conforme indica, A.M. GONZÁLEZ SANFIEL, op. cit., p. 153.

⁵⁶ Tal y como señala, M.V. PETIT LAVALL, en M.J. MORILLAS JARILLO, M.V. PETIT LAVALL y M.J. GUERRERO LEBRÓN, op. cit., p. 225.

⁵⁷ El considerando 12 del Reglamento 1008/2008 dispone que “Las condiciones en que pueden imponerse obligaciones de servicio público deben estar definidas de forma clara e inequívoca”.

⁵⁸ Sobre el carácter mínimo de las prestaciones objeto de servicio público, en un plano general, con la finalidad de conciliar intereses de usuarios y prestadores, vid. J.M. DE LA CUÉTARA MARTÍNEZ, “Tres postulados para el nuevo servicio público”, en G. ARIÑO, J.M. DE LA CUÉTARA y J.L. MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑOZ, *El nuevo servicio público*, Madrid, 1997, pp. 150 a 152.

⁵⁹ Conforme ponen de manifiesto las *Directrices interpretativas sobre el Reglamento (CE) n° 1008/2008*..., cit., punto 56, p. 11; y, en doctrina, A.M. GONZÁLEZ SANFIEL, op. cit., p. 78.

ción de servicio público la exigencia de que cualquier compañía aérea de la UE que se proponga explotar servicios en dicha ruta deposite una garantía en concepto de continuidad en la explotación de dicha ruta durante un período determinado, que deberá especificarse, de conformidad con las demás condiciones de la obligación de servicio público (art. 16.2). Con la imposición de esta garantía se pretende evitar el denominado *market skimming*, que consiste en aceptar las condiciones para la prestación del servicio durante el periodo de tiempo en el que sea rentable económicamente, para suspenderlo en aquellos otros periodos en los que el servicio no sea rentable, con el consiguiente perjuicio para los usuarios⁶⁰.

28. La compañía aérea que acceda a prestar el servicio en rutas con obligaciones de servicio público lo hará en régimen de ventas solo asiento, es decir, que podrá vender asientos, pero sin ningún otro servicio añadido, como pueda ser el alojamiento, bien directamente al público por la compañía aérea, o bien mediante su agente autorizado o un fletador (arts. 16.7 y 2.15)⁶¹.

29. El Reglamento 1008/2008 (art. 17.8) permite a los Estados que hayan fijado las obligaciones de servicio público que contemplen indemnizaciones a favor de la compañía aérea adjudicataria en exclusiva, por los gastos que les haya ocasionado el cumplimiento de las condiciones impuestas. Ahora bien, esta indemnización no podrá exceder del importe necesario para cubrir los costes netos derivados de la ejecución de cada obligación de servicio público, teniendo en cuenta los correspondientes ingresos conservados por el operador y unos beneficios razonables⁶².

30. Por otra parte, cabe destacar que el otorgamiento de la exclusiva a una compañía aérea para una determinada ruta o rutas es compatible con que esta celebre acuerdos de código compartido con otras compañías aéreas, a condición de que se respete la normativa sobre competencia, y con la posibilidad de subcontratar total o parcialmente los servicios aéreos a otra compañía aérea de la UE, si bien, las responsabilidades por la ejecución del contrato recaerán siempre sobre la compañía seleccionada mediante licitación⁶³.

5. Examen posterior a su imposición

31. Durante el plazo de vigencia de las obligaciones de servicio público, podrá examinarse y revisarse el cumplimiento de los requisitos que deben concurrir para su adopción⁶⁴. Con ello se pretende garantizar el respeto al principio de legalidad y, en definitiva, que las medidas de servicio público establecidas por el Estado se ajustan a las limitaciones legales previstas para su imposición⁶⁵. En concreto, el art. 18 del Reglamento 1008/2008, dispone que los Estados de la Unión Europea tomarán las medidas precisas para garantizar que las decisiones adoptadas, acerca de las obligaciones de servicio público, al amparo de lo establecido en los artículos 16 y 17 se revisen efectivamente y, en particular, lo antes posible cuando pueda alegarse que tales decisiones han infringido la legislación de la UE o las normas nacionales que apliquen dicha legislación. En consecuencia, los Estados deberán revisar de oficio las obligaciones de servicio público impuestas. No es necesario, por tanto, que los Estados esperen a que la Comisión requiera previamente al Estado o a que sea la Comisión quien inicie el oportuno procedimiento de revisión de las condiciones de servicio público adoptadas.

32. Junto a esta imposición a los Estados del deber de actuar de oficio cuando se identifique una posible infracción de la normativa sobre obligaciones de servicio público, el Reglamento 1008/2008

⁶⁰ Advierte acerca de esta práctica, M. DEIANA, op. cit., p. 619, y de cómo se pretende evitar con la imposición al operador de la mencionada garantía financiera.

⁶¹ Cfr. M.V. PETIT LAVALL, en M.J. MORILLAS JARILLO, M.V. PETIT LAVALL y M.J. GUERRERO LEBRÓN, op. cit., p. 224.

⁶² Así, S. ZUNARELLI, op. cit., p. 358.

⁶³ Conforme disponen las *Directrices interpretativas sobre el Reglamento (CE) n° 1008/2008*..., cit., puntos 81 y 82, p. 15.

⁶⁴ Como precisa, M.V. PETIT LAVALL, "Las obligaciones de servicio público...", cit., p. 142.

⁶⁵ Así, A.M. GONZÁLEZ SANFIEL, op. cit., p. 68.

contempla que la Comisión europea, a solicitud de un Estado miembro o por iniciativa propia, pueda solicitar al Estado que haya adoptado la medida que aporte documentación, con la finalidad de comprobar que efectivamente la obligación de servicio público impuesta se encuentra justificada y se ajusta a los límites legales⁶⁶. Concretamente, la Comisión podrá solicitar a los Estados miembros que hayan impuesto la medida que le faciliten, en el plazo de dos meses, la siguiente documentación: a) un documento en el que se justifique la necesidad de la obligación de servicio público y su conformidad con los criterios citados en el artículo 16; b) un análisis de la economía de la región; c) un análisis de la proporcionalidad entre las obligaciones previstas y los objetivos de desarrollo económico; d) un análisis de los servicios aéreos existentes, en su caso, y de los demás modos de transporte disponibles que podrían considerarse sustitutos de la imposición prevista.

33. Por lo tanto, el Reglamento viene a permitir que la Comisión efectúe un control *a posteriori* de la obligación de servicio público impuesta por el Estado miembro. La obligación está ya adoptada, cuando la Comisión solicita la mencionada documentación al Estado. De esta forma, puede afirmarse que existe una confianza en que el Estado impone la obligación de servicio público cumpliendo con los requisitos legales para ello, al no exigirse a dicho Estado que justifique con carácter previo los motivos de la adopción de su decisión y que aporte la documentación (los análisis...) que avalan la necesidad de la misma⁶⁷. Ahora bien, esa confianza previa no impide que la Comisión pueda realizar las oportunas comprobaciones posteriores a fin de precisar si las obligaciones de servicio público se encuentran realmente justificadas y si se ajustan a la legalidad. Aunque la documentación se solicite con posterioridad a la adopción de la medida, el Estado debería disponer de dicha documentación con anterioridad a su adopción, precisamente porque para imponer dicha medida el Estado habrá tenido que examinar y valorar este tipo de documentos, y, a la vista de ellos, motivar su decisión. No obstante, cabría la posibilidad de que, tras el requerimiento efectuado por la Comisión, el Estado elabore una documentación específica para atender a dicho requerimiento⁶⁸.

34. En esta línea de control posterior de la obligación de servicio público previamente impuesta, el Reglamento (art. 18.2) prevé la posibilidad de que la Comisión inicie un procedimiento de investigación, de oficio o previa denuncia de un Estado miembro, a fin de conocer si la medida adoptada por el Estado está o no limitando indebidamente el desarrollo de una ruta. Este procedimiento, que se tramitará de conformidad con lo dispuesto en la Decisión 1999/468/CE, concluirá con una decisión en la que se precisará si debe o no continuar aplicándose la obligación de servicio público a la ruta aérea en cuestión.

IV. Aplicación en España de las obligaciones de servicio público

1. Fundamento jurídico

35. La imposición de obligaciones de servicio público en España se realiza al amparo de lo dispuesto sobre esta materia en el vigente Reglamento (CE) n. 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 (en particular, arts. 16 a 18). Con anterioridad a su entrada en vigor (el 1 de noviembre de 2008), era el Reglamento (CEE) n° 2408/92 del Consejo, de 23 de julio de 1992, relativo al acceso de las compañías aéreas de la Comunidad a las rutas aéreas intracomunitarias (en especial, art. 4.1.a), el que servía de fundamento para la fijación de las obligaciones de servicio público en España. De acuerdo con esta normativa, es el Estado miembro el competente para imponer las obligaciones de servicio público (art. 16.1 Reglamento 1008/2008), así como para adoptar el procedimiento concreto para su fijación, y

⁶⁶ Vid. M.V. PETIT LAVALL, en M.J. MORILLAS JARILLO, M.V. PETIT LAVALL y M.J. GUERRERO LEBRÓN, op. cit., p. 226.

⁶⁷ Tal y como señala, A.M. GONZÁLEZ SANFIEL, op. cit., p. 70.

⁶⁸ A este respecto, A.M. GONZÁLEZ SANFIEL, op. cit., p. 71, afirma que “el Estado afectado podría construir una motivación *ad hoc a posteriori*”.

quien, por lo tanto, deberá examinar si se cumplen o no los requisitos (necesidad, adecuación...) cuya concurrencia exige la citada normativa para su imposición⁶⁹. Igualmente, las obligaciones de servicio público se fundamentan en la aplicación por el Estado del principio de solidaridad y equilibrio entre las diferentes regiones del territorio español que contempla el art. 138.1 de la Constitución Española.

36. En concreto, será el Gobierno de la Nación (y no las Comunidades Autónomas) el encargado de fijar estas obligaciones de servicio público, en la medida que la competencia exclusiva en materia de aeropuertos de interés general, control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo, le corresponde al Estado, conforme indica el art. 149.1.20ª de la Constitución Española⁷⁰. Así lo indica el art. 103 de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, al atribuir al Gobierno la competencia para establecer las obligaciones de servicio público. En esta línea, el art. 95 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible, precisa que la competencia para declarar las obligaciones de servicio público en servicios de transporte de interés público de competencia estatal, le corresponde al Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Fomento, y previo informe de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos. A continuación, esta disposición añade que el establecimiento de las condiciones de prestación de dicho servicio y de las compensaciones económicas que procedan, le corresponde al Ministro de Fomento (actual Ministro de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana). Asimismo, debe precisarse que, en el seno de este Ministerio, será la Dirección General de Aviación Civil la encargada de proponer cambios, revisar, gestionar y controlar las obligaciones de servicio público.

2. Rutas interinsulares en Canarias

37. En el caso de las Islas Canarias se declararon obligaciones de servicio público, mediante Resolución de 21 de julio de 2006⁷¹, en los servicios aéreos regulares prestados en las siguientes rutas interinsulares: Gran Canaria-Tenerife Norte, Gran Canaria-Tenerife Sur, Gran Canaria-Lanzarote, Tenerife Norte-Lanzarote, Gran Canaria-Fuerteventura, Gran Canaria-El Hierro, Gran Canaria-La Palma, Tenerife Norte-Fuerteventura, Tenerife Norte-El Hierro, Tenerife Norte-La Palma, La Palma-Lanzarote, Gran Canaria-La Gomera y Tenerife Norte-La Gomera.

38. El régimen de acceso previsto para la prestación del servicio de transporte aéreo en las rutas objeto de obligaciones de servicio público fue el de mercado abierto, de forma que cualquier compañía aérea comunitaria que lo deseara podía operar en esas rutas, cumpliendo con los requisitos contemplados en la mencionada Resolución de 21 de julio de 2006. En este sentido, las compañías debían disponer de una licencia de explotación en vigor y debían presentar ante la Dirección General de Aviación Civil el programa de operaciones. Este programa tenía que incluir la información siguiente: rutas que desea operar; periodos de operación de las temporadas de tráfico correspondientes, establecidas por la Asociación Internacional del Transporte Aéreo (IATA); número de identificación del vuelo; horarios de operación; oferta de capacidad; periodo y días de operación; tipo de aeronave/ número de asientos/ capacidad de carga; configuración de la cabina de pasajeros, en su caso; escrito de conocimiento y aceptación de las condiciones de continuidad y prestación del programa de servicios que se encuentren dentro del marco de las obligaciones de servicio público previstas en la citada Resolución. Por otra parte, las compañías aéreas tenían que asumir el compromiso de operar, conforme al citado programa, durante un periodo de

⁶⁹ Cfr. M.V. PETIT LAVALL, "Las obligaciones de servicio público...", cit., p. 143.

⁷⁰ La distribución de competencias aéreas entre el Estado y las Comunidades Autónomas puede consultarse en E. SIERRA NOGUERO, *Manual de Derecho aeronáutico*, Valencia, 2020, pp. 41 y 42, precisando el autor cómo las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias, al amparo del art. 148.1.6ª de la Constitución Española, en materia de aeropuertos deportivos y, en general, de aeropuertos que no desarrollen actividades comerciales, "si así lo prevé el respectivo Estatuto de Autonomía".

⁷¹ Resolución de 21 de julio de 2006, de la Subsecretaría, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de junio de 2006, por el que se declaran obligaciones de servicio público en rutas aéreas entre las Islas Canarias (BOE n. 178, 27.7.2006).

tiempo mínimo de doce meses consecutivos. Ahora bien, en el caso en que una nueva compañía entrase a operar en una ruta o cuando se incrementase de modo significativo el programa de vuelos del operador de una ruta concreta, el resto de compañías que operen en dicha ruta podrán elegir entre mantener su programación o realizar ajustes en la misma, pero siempre cumpliendo con las obligaciones de servicio público.

39. Por lo que se refiere a las tarifas, se optó por tarifas de referencia para cada una de las rutas, con la posibilidad de introducir tarifas promocionales con descuentos de, al menos, un 10% sobre la tarifa de referencia, con la previsión de tarifas sociales para determinados colectivos (menores de 22 años, personas que hayan cumplido los 65 años...) y con la posibilidad de solicitar tarifas flexibles con descuentos que no podían superar el 20% en el año 2006 y el 25% a partir del año 2007, sin que las plazas ocupadas con estas tarifas pudiesen superar el 50% de las plazas ofertadas.

40. Posteriormente, con ocasión de la crisis financiera internacional del año 2008, tuvo lugar una importante disminución del número de pasajeros en el tráfico interinsular canario, que derivó en la ausencia de interés por parte de la única compañía que prestaba el servicio (Binter Canarias), tras la previa desaparición de la otra compañía que venía operando en estas rutas (Islas Airways)⁷². Por tal motivo, y considerando que las rutas afectadas presentaban un interés fundamental para garantizar la movilidad y conectividad de los ciudadanos con el resto del archipiélago, se acordó restringir el acceso a los servicios aéreos regulares a una única compañía, con compensación económica, en las rutas siguientes: Gran Canaria-Tenerife Sur, Gran Canaria-El Hierro, Gran Canaria-La Gomera y Tenerife Norte-La Gomera⁷³. Tras el oportuno anuncio de licitación⁷⁴ resultó adjudicataria Navegación y Servicios Aéreos Canarios, S.A. (Naysa) con una compensación económica de 6.149.904€⁷⁵.

3. Rutas en Baleares

41. La necesidad de garantizar la prestación de servicios de transporte aéreo dentro del archipiélago balear en condiciones de continuidad, frecuencia, capacidad y calidad justificó la adopción de obligaciones de servicio público en las rutas Mallorca-Ibiza, Mallorca-Menorca, Menorca-Ibiza, mediante Resolución de 28 de noviembre de 2003⁷⁶. La particularidad del archipiélago balear radica, de modo similar a lo que sucede en Canarias, en que si bien es cierto que se trata de un destino turístico, no existe en determinados casos (particularmente, en las conexiones de Menorca e Ibiza) una demanda interna suficiente que haga rentable económicamente para las compañías aéreas la prestación del servicio, lo que en ausencia de intervención por las autoridades públicas determina una disminución de las frecuencias y un incremento de las tarifas⁷⁷. Precisamente, la declaración de obligaciones de servicio público en las rutas interbaleares pretende superar esta situación, con la finalidad de hacer posible una oferta de servicios de transporte aéreo suficiente y con unas tarifas asequibles.

42. Se optó por un régimen de acceso abierto a cualquier compañía aérea comunitaria que tuviese interés en prestar el servicio, siempre que asumiese las obligaciones de servicio público impuestas.

⁷² Vid. M.V. PETIT LAVALL, "Las obligaciones de servicio público...", cit., p. 145.

⁷³ Vid. Resolución de 25 de noviembre de 2011, de la Subsecretaría, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de octubre de 2011, por el que se modifica el de 2 de junio de 2006, por el que se declaran obligaciones de servicio público en rutas aéreas entre las Islas Canarias, y se limita el acceso a determinadas rutas (BOE n. 290, 2 de diciembre de 2011).

⁷⁴ El anuncio se publicó en el BOE n. 57, 7 de marzo de 2014

⁷⁵ Los datos pueden consultarse en el BOE n. 189, 5 de agosto de 2014.

⁷⁶ Nos referimos a la Resolución de 28 de noviembre de 2003, de la Subsecretaría, por la que se dispone la publicación del Acuerdo de Consejo de Ministros de 21 de noviembre de 2003, por el que se declaran obligaciones de servicio público en rutas aéreas entre las islas Baleares (BOE n. 290, 4 de diciembre de 2003).

⁷⁷ Como ya advirtiese, J.M. SEGUÍ PONS, *Informe emitido al Consejo Económico y Social de Illes Balears sobre la propuesta de declaración de obligaciones de servicio público en las rutas aéreas interbaleares, con la península y marítimas*, 2002, p. 4 (disponible en: <https://www.caib.es/sites/ces/es>, consultado por última vez el 3 de abril de 2020).

Estas compañías debían presentar un programa de operaciones en las rutas sometidas a obligaciones de servicio público, para un período mínimo de 12 meses consecutivos, diferenciando las temporadas de tráfico de invierno y verano. En las condiciones específicas de las obligaciones de servicio público se fijan, entre otros aspectos, las frecuencias, los horarios, la capacidad mínima y las tarifas máximas para cada una de las rutas. Este sistema de tarifas máximas fue sustituido por el de tarifas de referencia en el año 2008⁷⁸. El motivo de este cambio radicaba en que el sistema de tarifas máximas se consideraba insatisfactorio para las necesidades de movilidad, por cuanto no había incentivado la incorporación de nuevas compañías al mercado aéreo interbalear, para lo que resultaba preciso un régimen de tarifas flexible que propiciase un mercado abierto similar a cualquier otro mercado competitivo y que facilitase el acceso de nuevos operadores.

43. Una vez fijadas las tarifas de referencia, las compañías aéreas podrán solicitar la aplicación de tarifas flexibles, es decir, tarifas que se aparten de las de referencia, con las condiciones de que estas tarifas flexibles no superen en un 25% el precio de la tarifa de referencia, y que el número de plazas ocupadas en cada vuelo con las tarifas flexibles no supere el 50% de las plazas ofertadas. En esta línea, las compañías aéreas tendrán que aplicar precios inferiores a los de referencia para compensar a los viajeros por los ingresos adicionales obtenidos con la aplicación de precios superiores a los de referencia. Asimismo, se fija un umbral de capacidad del 75% para el periodo de verano o invierno en una ruta, que si resulta superado de forma continuada, obliga al operador a incrementar la oferta de vuelos para volver a situar ese nivel por debajo del 75%. Por otra parte, se prevén tarifas sociales con un descuento mínimo respecto de los precios de referencia del 20% para jóvenes menores de 24 años y personas que hayan cumplido los 65 años de edad, y del 10% para equipos deportivos federados en competiciones oficiales de las Islas Baleares y enfermos necesitados de asistencia hospitalaria en la isla de Mallorca con origen en las islas de Ibiza, Menorca y Formentera.

44. En cuanto a la ruta Menorca-Madrid, fueron declaradas obligaciones de servicio público en virtud de Resolución de 22 de junio de 2012⁷⁹, con fundamento en la reducción del número de pasajeros en esta ruta en la temporada baja (entre el 1 de octubre y el 31 de mayo), debido al impacto de la crisis económica, junto con la subida del precio del petróleo, unido al cese de operaciones de Spanair en enero del año 2012, lo que propició el abandono de la ruta Madrid-Mahón por los operadores durante la temporada baja. Ahora bien, este enlace aéreo resulta esencial para la conectividad de los ciudadanos que residen en Menorca con el resto del territorio nacional, ante la inexistencia de alternativas al transporte aéreo, lo que determinó la declaración de obligaciones de servicio público en dicha ruta, con un sistema de tarifas de referencia. En esta declaración ya se contemplaba la posibilidad de que se limitase el acceso a la ruta a una sola compañía, con la oportuna compensación económica, para el caso de que ninguna mostrase su interés en acceder sin compensación. Finalmente, la compañía Air Nostrum Líneas Aéreas del Mediterráneo, S.A. resultó adjudicataria, en exclusiva, con una compensación económica de 1.519.293€⁸⁰. El descenso de pasajeros tras la adjudicación motivó una revisión de las condiciones de las obligaciones de servicio público en el año 2014, resultando adjudicataria, nuevamente, Air Nostrum, por 2,4 millones de euros⁸¹. Tras la finalización del contrato 2014-2016, el ascenso del número de pasajeros y el descenso del precio del combustible, permitió que el nuevo contrato se adjudicase a Air Nostrum,

⁷⁸ Orden Fom/1085/2008, de 7 de abril, por la que se sustituye el sistema de tarifas máximas por tarifas de referencia en las obligaciones de servicio público en rutas aéreas entre las islas de Baleares (BOE n. 95, 19 de abril de 2008).

⁷⁹ Vid. Resolución de 22 de junio de 2012, de la Secretaría General de Transportes, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de junio de 2012, por el que se declaran obligaciones de servicio público en la ruta aérea Menorca-Madrid (BOE n. 175, 23 de julio de 2012).

⁸⁰ Cfr. Anuncio de formalización de contratos de: Dirección General de Aviación Civil. Objeto: Prestación de servicios de transporte aéreo regular sometidos a obligaciones de servicio público en la ruta Menorca-Madrid, en la temporada baja de ocho meses de cada anualidad (meses de enero a mayo y de octubre a diciembre), de conformidad con lo establecido en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de junio de 2012, por el que se declaran obligaciones de servicio público en la ruta aérea Menorca-Madrid. Expediente: 197/A12 (BOE n. 49, 26 de febrero de 2013).

⁸¹ Como precisa, M.V. PETIT LAVALL, "Las obligaciones de servicio público...", cit., p. 148.

por un importe de 2,07 millones de euros, para los años 2016-2018. Posteriormente, y con ocasión de la notable recuperación del mercado doméstico, se decidió modificar las condiciones de las obligaciones de servicio público, entre otros aspectos, para reducir el periodo de temporada baja del 1 de noviembre al 30 de abril⁸². Actualmente y hasta el 30 de abril de 2021, presta el servicio la UTE formada por Iberia y Air Nostrum, por un importe de 1.389.821€⁸³.

4. Ruta Almería-Sevilla

45. Con la finalidad de mejorar la cohesión territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía y la comunicación entre las ciudades de Almería y Sevilla, así como de reforzar el desarrollo económico y social de la provincia de Almería, se consideró necesario declarar obligaciones de servicio público, para garantizar una prestación mínima de servicios regulares de transporte aéreo, lo que se realizó mediante Resolución de 27 de marzo de 2009⁸⁴ y al amparo, en particular, del Reglamento 1008/2008. Entre las condiciones previstas se contempló que debían prestarse dos frecuencias diarias (dos vuelos diarios de ida y vuelta en cada sentido) durante todo el año, de lunes a viernes, y una frecuencia los sábados y domingos. La capacidad mínima que debía ofrecerse era de 30.000 asientos al año en cada sentido. Asimismo, el sistema de tarifas previsto fue el de tarifa máxima, con un importe de 117€, con posibilidad de establecer tarifas promocionales. Ante la ausencia de propuestas para acceder a la prestación del servicio en régimen de libre competencia, se adjudicó el contrato en exclusiva a Air Nostrum, compañía que ha venido operando en esta línea desde el año 2010 hasta la actualidad, adjudicándose los sucesivos contratos para la prestación del servicio en exclusiva. Las obligaciones de servicio público del año 2009 fueron modificadas en el año 2013⁸⁵, fijándose una tarifa máxima de 130€ y reduciéndose las frecuencias⁸⁶.

5. Rutas aéreas de Melilla

46. Debido al carácter esencial para el desarrollo económico y social de la región y de la ciudad autónoma de Melilla, y con la finalidad de reforzar la cohesión territorial de Melilla con el resto del territorio nacional, fueron declaradas obligaciones de servicio público en las rutas aéreas Melilla/Almería, Melilla/Granada y Melilla/Sevilla, mediante Resolución de 15 de octubre de 2018⁸⁷. Asimismo, la imposición de estas obligaciones se justificó en la condición de Melilla como región periférica, con baja densidad de tráfico, cuya conectividad a través de otros modos de transporte distinto al aéreo resultaba insuficiente, junto al hecho de tratarse de una región “de transición” desde el punto de vista económico (regiones con un PIB per cápita entre el 75% y el 90% del PIB medio de las regiones europeas), lo que le permite acceder a un régimen de financiación especialmente favorable para el desarrollo de la región.

⁸² Los detalles pueden consultarse en Resolución de 31 de julio de 2018, de la Secretaría General de Transporte, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de julio de 2018, por el que se declaran obligaciones de servicio público en la ruta aérea Menorca-Madrid (BOE n. 185, 1 de agosto de 2018).

⁸³ Vid. Anuncio de formalización de contratos de: Dirección General de Aviación Civil. Objeto: Servicios de transporte aéreo sometidos a obligaciones de servicio público en la ruta aérea Menorca-Madrid. Expediente: 123A2019 (BOE n. 284, 26 de noviembre de 2019).

⁸⁴ En concreto, se trata de la Resolución de 27 de marzo de 2009, de la Subsecretaría, por la que se publica el Acuerdo de Consejo de Ministros de 13 de marzo de 2009, por el que se declaran obligaciones de servicio público en la ruta Almería-Sevilla (BOE n. 96, 20 de abril de 2009).

⁸⁵ Mediante la Orden FOM/2457/2013, de 27 de diciembre, por la que se modifican las condiciones de operación en la ruta aérea Almería - Sevilla, declarada obligación de servicio público por Acuerdo del Consejo de Ministros de 13 de marzo de 2009 (BOE n. 313, 31 de diciembre de 2013).

⁸⁶ Cfr. M.V. PETIT LAVALL, “Las obligaciones de servicio público...”, cit., p. 147.

⁸⁷ Se trata de la Resolución de 15 de octubre de 2018, de la Secretaría General de Transporte, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 5 de octubre de 2018, por el que se declaran obligaciones de servicio público en las rutas aéreas Melilla/Almería, Melilla/Granada y Melilla/Sevilla (BOE n. 255, 22 de octubre de 2018).

47. Al amparo, entre otras disposiciones, del Reglamento (CE) 1008/2008, de las Directrices interpretativas de la Comisión del año 2015, de la Constitución Española (art. 149.1.20^a), de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, y del Real Decreto 953/2018, de 27 de julio, se adopta un sistema de tarifas de referencia, con posibilidad de tarifas flexibles y de tarifas promocionales. Igualmente, para las rutas Melilla/Granada y Melilla/Almería se contempla un servicio de cinco frecuencias semanales, con una capacidad mínima anual de 26.000 asientos; mientras que para la ruta Melilla/Sevilla el servicio establecido es de tres frecuencias semanales, con una capacidad mínima anual de 15.600 asientos.

El régimen previsto de acceso a las rutas fue de mercado abierto, sin compensación económica, de modo que cualquier compañía aérea interesada en prestar los servicios aéreos en esas rutas podía presentar su programa de servicios a la Dirección General de Aviación Civil. Ahora bien, con la previsión de que si el mercado abierto no permitiese dar cumplimiento a las obligaciones impuestas se adoptase un acceso a las rutas en mercado restringido, limitando el acceso a una única compañía, con la oportuna compensación económica, como así sucedió. En concreto, las rutas fueron adjudicadas a Air Nostrum, por un importe de 2.099.699€⁸⁸

⁸⁸ Vid. Anuncio de formalización de contratos de: Dirección General de Aviación Civil. Objeto: Servicios de transporte aéreo sometidos a obligaciones de servicio público en las rutas aéreas Melilla-Almería, Melilla-Granada y Melilla-Sevilla. Expediente: 162A2020 (BOE n. 267, 6 de noviembre de 2019).